




Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

Universidad Autónoma de Barcelona

**DE LA DEBILIDAD AL ACOMODAMIENTO: la diplomacia de la Nueva Granada
frente a Gran Bretaña y Estados Unidos, 1832-1857**

Rafat Ghotme

Tesis Doctoral

Director: Jordi Figuerola
Profesor del Departamento de Historia Moderna y Contemporánea
Universidad Autónoma de Barcelona

Departamento de Historia Moderna y Contemporánea
Doctorado en Historia Comparada, Política y Social

Bogotá, marzo de 2016

DEDICATORIA

A mis padres, mi familia, amigos
y todos los que tengan alguna afición al estudio de la realidad social

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el resultado de varios años de investigación en distintos archivos ubicados en Inglaterra, Estados Unidos y Colombia. Después de ese largo tiempo de trabajo, esfuerzos y reflexiones personales, este camino finalmente se selló con la incorporación de la tesis al Departamento de Historia de la Universidad Autónoma de Barcelona. Tanto allí como en los Archivos y Bibliotecas a los que asistí conté con personas que prestaron un importante apoyo para que la investigación siguiera su curso.

De manera especial, quisiera agradecer a Jordi Figuerola, quien como director de la tesis prestó un invaluable apoyo, paciencia, disposición y consejos en el proceso de elaboración.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN GENERAL	15
I. La Historiografía de las Relaciones Internacionales en Colombia: perspectiva frente a las grandes potencias	17
<i>La Historia Diplomática o Tradicional</i>	18
<i>La escuela del equilibrio del poder</i>	20
<i>La tendencia marxista</i>	21
<i>El imperialismo por invitación</i>	22
<i>Justificación y objetivos</i>	23
II. Aspectos metodológicos, marco conceptual y las fuentes	25
<i>Las relaciones internacionales y las fuerzas profundas</i>	27
<i>El carácter de los hombres de Estado</i>	29
<i>El contexto internacional</i>	30
<i>El imperialismo informal y la teoría pos-colonial</i>	31
<i>Las fuentes</i>	33
III. Gran Bretaña en América Latina y Colombia: ¿hegemonía liberal o imperialismo informal?	34
<i>Imperialismo informal</i>	35
<i>Comercio, capital y estrategia: las fuentes del poder británico en América Latina</i>	38
<i>Los agentes sub-imperiales en la periferia</i>	40
<i>La cultura</i>	41
<i>La naturaleza de la influencia británica en la Nueva Granada</i>	42
IV. La Nueva Granada en la concepción geopolítica de Estados Unidos: del proto-imperialismo al nuevo imperialismo (limitado)	48
<i>La Doctrina Monroe</i>	50
<i>El Destino Manifiesto</i>	52
V. Hipótesis: la política internacional de los Estados débiles: acomodamiento, disidencia y mentalidad colonial	53
<i>Soberanismo vs. Acomodamiento</i>	54
<i>Características conceptuales del acomodamiento</i>	56
<i>Acomodamiento como oportunismo</i>	58
<i>Mentalidad colonial</i>	60
<i>Disidencia en las relaciones internacionales de los Estados débiles: legalismo y nacionalismo</i>	62
VI. Estructura de la investigación	64

CAPÍTULO 1. LA NUEVA GRANADA Y LAS CONDICIONES DE FONDO DE SU POLÍTICA INTERNACIONAL: política, economía y sociedad.....66

I. Los movimientos políticos y los hombres de Estado en la naciente República neogranadina.....66

<i>De la Gran Colombia a la Nueva Granada: bolivarianismo y santanderismo.....</i>	66
<i>Los primeros pasos de la Nueva Granada como República.....</i>	71
<i>Santander: militar de pluma, hombre de leyes.....</i>	72
<i>La orientación político-internacional de Santander: nacionalismo, geopolítica y legalismo.....</i>	74
<i>¿Santander...pro-estadounidense?.....</i>	76
<i>Política y hombres de Estado después de Santander.....</i>	77
<i>La guerra de los supremos.....</i>	78
<i>Herrán asume el poder.....</i>	79
<i>Internacionalismo pragmático.....</i>	81
<i>¿Cosmopolitismo o nacionalismo?.....</i>	83
<i>Hacia el reformismo liberal: presidencia de Mosquera.....</i>	85
<i>La política internacional de Mosquera.....</i>	87
<i>Un mayor impulso liberal: presidencia de López y Obando.....</i>	90

II. Panamá: provincia rebelde, codicia imperial.....94

<i>El separatismo en una dimensión internacional.....</i>	95
<i>Panamá en el contexto imperial.....</i>	101
<i>Dimensión diplomática: la firma de un tratado de neutralización.....</i>	104

III. Factores Económicos.....107

<i>Proteccionismo moderado y relaciones económicas internacionales.....</i>	107
<i>Estructura del subdesarrollo neogranadino.....</i>	111
<i>Hacia el librecambismo.....</i>	113

IV. Factores demográficos y territoriales.....114

<i>Extranjeros y civilización.....</i>	115
<i>La costa caribe: indios, negros y aventureros.....</i>	117

CAPÍTULO 2. EL ALBIÓN A LA MAR: cañones, deuda y capital.....121

I. El incidente Russell.....122

II. La deuda externa y la idea del protectorado.....127

<i>Diplomacia y deuda.....</i>	128
<i>Guerra civil y control de las aduanas.....</i>	131
<i>La idea del protectorado.....</i>	134
<i>Nuevo proyecto de protectorado.....</i>	138
<i>Y la deuda Mackintosh.....</i>	142

III. La Convención Postal.....145

IV. Sujeción comercial	147
V. Esclavitud y cañones	151
CAPÍTULO 3. LA DIPLOMACIA NEOGRANADINA EN LA «CUESTIÓN MOSQUITIA»	158
I. La Mosquitia: geografía, sociedad y política durante la era colonial y republicana	158
<i>La era republicana y la pax britannica</i>	161
<i>La refundación del protectorado mosquito</i>	164
II. Las gestiones neogranadinas en la defensa de la costa mosquita	170
<i>La diplomacia en los gabinetes</i>	171
<i>Acomodamiento y disidencia: consideraciones sobre una eventual definición de la frontera</i>	175
<i>Movimientos anti-británicos, inclinación pro-estadounidense</i>	177
<i>Washington como el centro de la diplomacia neogranadina</i>	180
<i>La Nueva Granada queda por fuera de la cuestión mosquitia</i>	182
CAPÍTULO 4. EL ÁGUILA SURCA LOS CIELOS DEL SUR: las relaciones con Estados Unidos y la firma del Tratado Mallarino-Bidlack	186
I. Comercio, injerencia y desavenencias diplomáticas	186
<i>Semple, el imprudente</i>	189
<i>Nuevas perspectivas frustradas: la misión Blackford</i>	192
II. Estados Unidos revive el interés por Panamá	194
III. Negociaciones infructuosas: el tratado de neutralidad y soberanía sobre Panamá	197
<i>Las gestiones en Londres y París</i>	198
IV. La firma del Tratado Mallarino-Bidlack	203
<i>Herrán es enviado a Washington</i>	205
<i>El contrato con la Compañía del Ferrocarril</i>	208
CAPÍTULO 5. DRUNKS, NEGROES, FILIBUSTERS: Panamá bajo el Tratado Mallarino-Bidlack, 1850-1857	211
I. ¿Brote anexionista o violencia racista?: incidentes suscitados entre 1850 y 1855	211
<i>Violencia y control social en la ruta ferroviaria</i>	213
<i>Independentismo y anexionismo</i>	215

<i>Diplomacia de bajo perfil</i>	216
II. Guerra de sandías	218
<i>Narrativas en choque</i>	219
<i>Nacionalismo fingido o soberanismo pragmático</i>	225
<i>Hacia el acomodamiento: la Convención Herrán-Cass</i>	229
RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIÓN GENERAL	234
BIBLIOGRAFÍA	240

ABREVIATURAS

A.G.N., M.R.E., A.D.C.: Archivo General de la Nación, Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores, Archivo Diplomático y Consular.

A.G.N., A.C.H., P.A.H.: Archivo General de la Nación, Fondo Academia Colombiana de Historia, Serie Pedro Alcántara Herrán.

S.N.I.: *Santander y los ingleses 1832 – 1840*, Malcolm Deas y Efraín Sánchez (compiladores y traductores), 2 tomos, Bogotá, Fundación para la Conmemoración del Bicentenario del Natalicio y el Sesquicentenario de la Muerte del General Francisco de Paula Santander. Biblioteca de la Presidencia de la República, 1991.

F.O.: Foreign Office, Public Record Office, The National Archive of London

C.O.: Colonial Office, Public Record Office, The National Archive of London

B.F.S.P.: British and Foreign State Papers, London, Harrison and Son, 1861.

M.D.C.: William Manning (comp.), *Diplomatic Correspondence of the United. Inter American Affairs, 1831-1860*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, vols. V y VII, 1935.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Durante los 25 años de existencia republicana que transcurren entre 1832 y 1857, la Nueva Granada se vio sometida a diversas crisis políticas internas e incidentes diplomáticos con Gran Bretaña y Estados Unidos que obligaron a los sucesivos gobiernos a enfrascarse en una lucha dramática por su supervivencia en el concierto de las naciones *civilizadas*¹. La Nueva Granada, para preservar su existencia, no tuvo más remedio que *acomodarse* a las demandas de esas potencias o buscar la protección de estas para hacer frente a las amenazas internas y externas. A la larga, una de las cosas que más lamentarían las élites neogranadinas sería la imposibilidad de poner en práctica su doctrina de política exterior, fundada en el aislacionismo y la no intervención en los asuntos de los demás Estados.

La Nueva Granada inició su vida independiente en 1831, tras la disolución de la Gran Colombia. Luego de un breve periodo de guerra civil, se constituyó como un Estado soberano con la esperanza de reunificarse con las otras secciones –Venezuela y Ecuador- a través de un sistema confederado. Esas esperanzas se desvanecieron rápidamente, y cada una de estas repúblicas comenzó a gestionar su política interna y externa independientemente.

Estas tres repúblicas heredaron una enorme deuda con los acreedores británicos y una fuerte dependencia comercial con Gran Bretaña. Durante la década de 1830 las élites neogranadinas intentaron desprenderse paulatinamente de la sujeción británica, pero tanto su impotencia así como la presión de los agentes diplomáticos ingleses radicados en Bogotá desvanecieron sus esperanzas. Gran Bretaña también reflejaba su poderío a través de la diplomacia de cañoneras. La primera ocasión en que las autoridades neogranadinas conocieron con agudeza ese tratamiento fue en 1836, tras un incidente que dejó herido y encarcelado al cónsul británico en Panamá. Luego de un bloqueo humillante, la Nueva Granada tuvo que aceptar las demandas británicas y pagar una indemnización por los supuestos daños causados al honor de la bandera británica.

La guerra civil de 1839-1842 reafirmaría esa tendencia en las relaciones internacionales de la Nueva Granada. Débil y acorralado, el Estado neogranadino tuvo que aceptar la exigencia de la corona británica de convertir una gran parte de los ingresos nacionales en propiedad de los acreedores, y de hecho los cónsules, con el respaldo de la flota británica en el Caribe, se convirtieron en los verdaderos guardianes de las casas de aduana. Pero el gobierno central, en lugar de oponer una digna resistencia, decidió adoptar una política más pragmática: a cambio de ello, solicitó que la Armada Real extendiera su protección a las propiedades del gobierno y al mismo tiempo combatiera a los rebeldes en las provincias de la costa norte. Más aún, mientras una tras otra provincia declaraba su *independencia*, la Nueva Granada manifestó estar dispuesta a ceder a la corona británica una parte o la totalidad del Istmo de Panamá a cambio de su intervención. El Foreign Office accedió a prestar ayuda militar, aunque lo hizo declarando una estricta *neutralidad* y manifestando que no tenía ningún interés en Panamá.

¹ La República de la Nueva Granada fue la denominación que tuvo la actual Colombia entre 1831 y 1857.

Gran Bretaña intervino en la guerra civil para defender los intereses comerciales y financieros de sus súbditos, y si bien esa intervención solo ayudó en parte a disolver el bloqueo impuesto por los rebeldes, las autoridades neogranadinas terminaron convencidas de que solo Gran Bretaña podría decidir su suerte: los partidarios del orden constitucional incitarían ante la opinión nacional la idea de implantar un *protectorado* británico momentáneo que permitiera sostener un gobierno fuerte, estable y próspero que no solo ayudaría a liquidar la deuda sino disuadir a los rebeldes en una futura confrontación².

Al finalizar la guerra civil, las élites neogranadinas buscaron desesperadamente alejar la perspectiva de una amenaza futura. Al Ejecutivo no solo le preocupaba que estallara una nueva contienda militar, con la posibilidad de que tanto los rebeldes como el propio gobierno tuvieran que recurrir a la intervención de otros Estados; temía, en realidad, a la expansión de los intereses de las grandes potencias en suelo neogranadino, quienes aprovechaban la situación de vulnerabilidad de esta última para expandir sus intereses. Para evitarlo, las autoridades intentaron emprender una carrera hacia el progreso material de la nación, pero debido a que esos intentos terminaban siendo infructuosos, decidieron profundizar una diplomacia activa con diversas potencias con la finalidad de asegurar sus intereses vitales.

Uno de los principales temores provenía del impulso expansionista británico en la periferia costera de la Nueva Granada. Panamá constituía uno de los puntos estratégicos más ambicionados. En Panamá, sin embargo, existía una fuente de temor adicional: los planes secesionistas de la élite liberal panameña, cuyo plan favorito consistía en transformar el Istmo en una especie de república hanseática sujeta a una gran potencia mercantilista. Esos factores –el imperialismo y el temor a que el *soberanismo* de las élites panameñas se transformara en un movimiento independentista- precipitaron a las autoridades centrales a iniciar una larga y desesperada carrera diplomática para *neutralizar* su territorio. La Nueva Granada intentó inicialmente “atar” a Gran Bretaña por medio de un tratado de neutralidad, y posteriormente quiso vincular a Francia, pero ambas potencias se negaron.

Otro punto ambicionado era el territorio de la costa Mosquitia, donde la corona británica impuso un protectorado regentado por la población nativa. La Mosquitia no era un espacio de especial importancia para la Nueva Granada, y de hecho quería *cederla* a las repúblicas centroamericanas a cambio de una frontera segura en el extremo nororiental de Panamá, donde el reino mosquito había puesto sus miras. El reino anglo-mosquito, por tanto, implicaba la aparición de un tercer actor extraño o ilegítimo en la definición de la frontera. El proceso de creación del protectorado inició en 1837 y duró hasta mediados de la década de 1850, y durante todo ese tiempo la Cancillería neogranadina, en medio de la confusión y el desespero, adoptó una línea de conducta tendiente a reivindicar con firmeza sus derechos territoriales. Al inicio solo se enfocó en hacer una reclamación que serviría como precedente *de jure* frente a la inconclusa negociación del tratado de límites con Nicaragua y Costa Rica, pero ante los hechos consumados, el gobierno se vio obligado a negociar directamente con el reino anglo-mosquito una partición *equitativa* de la frontera.

² La idea del protectorado inglés es uno de los aspectos más desconocidos o ignorados en la historiografía colombiana. Esta investigación pretende dar luces al respecto.

Finalmente desconoció a Gran Bretaña como un interlocutor legítimo, pero se vio abocada a recurrir a la protección de Estados Unidos³.

La “cuestión mosquitia” terminaría deteriorando las relaciones entre la Nueva Granada y Gran Bretaña. Las élites y la opinión nacional creían que los títulos y el derecho de posesión sobre el territorio mosquito eran razón suficiente para desmontar la *ficción* creada por la corona británica. Pero la diplomacia neogranadina, ante sus enérgicas reclamaciones en Londres, solo recibió desprecio e ignorancia.

Para las autoridades neogranadinas había llegado el momento de generar un frente diplomático más amplio. Fue en ese contexto que la Nueva Granada terminó acercándose a los Estados Unidos. Este acercamiento se materializó en 1846 con la firma de un tratado comercial, aunque en realidad se trataba de un acuerdo que convertía a los dos países en cuasi-aliados: mientras Estados Unidos se comprometía a garantizar la soberanía neogranadina en el Istmo de Panamá, la Nueva Granada le concedía privilegios comerciales y de transporte a los ciudadanos estadounidenses que transitaran por dicho Istmo. Si lo que pretendía la Nueva Granada con ello era desprenderse de la dependencia con Gran Bretaña y contener su política intervencionista, la alianza con Estados Unidos, paradójicamente, terminaría generando una larga y contraproducente relación de sujeción en torno al creciente poder estadounidense.

En la década de 1850 Panamá se había convertido en una especie de *extensión natural* de los Estados Unidos. Ese proceso se completó gracias a la llegada de comerciantes, especuladores, accionistas de la Compañía del Ferrocarril, delincuentes y rufianes que transitaban Panamá en camino hacia California. A los pocos años Panamá sufrió una verdadera reestructuración social. En la jerarquía se encontraba la población blanca estadounidense y sus aliados locales, quienes comenzaron a ejercer mecanismos de control para obstaculizar la movilidad de la población negra.

En abril de 1856 un grupo de borrachines y malhechores estadounidenses desató violentamente su furia racista contra la población negra y mestiza de Panamá, que respondió con una mini insurrección que dejaría el saldo de 17 ciudadanos de ese país y de 2 panameños muertos. Estados Unidos responsabilizó a la Nueva Granada del caos y la violencia. Luego, tras la amenaza constante de un desembarco de tropas y la toma de Panamá, le exigió una dura indemnización, la cesión de algunas islas ubicadas en la Bahía de Panamá y una garantía real de seguridad y orden en la zona. Durante los primeros meses de negociación los diplomáticos neogranadinos plantaron una recia oposición, pero al final el gobierno tuvo ceder y aceptar *su* responsabilidad.

I. La Historiografía de las Relaciones Internacionales en Colombia: perspectiva frente a las grandes potencias

³ Aparte de los pocos estudios existentes, la cuestión mosquitia es uno de los temas menos conocidos en la historiografía colombiana. Esta tesis también es un intento para dar nuevas luces al respecto.

Al abordar los diversos grados de intervencionismo internacional a los que se tuvo que enfrentar la Nueva Granada para asegurar su propia supervivencia, se han sugerido diversas explicaciones.

La Historia Diplomática o Tradicional

Los historiadores diplomáticos clásicos han considerado que el imperialismo británico o el expansionismo estadounidense son claves para enmarcar las decisiones adoptadas por los hombres de Estado neogranadinos frente a esas potencias. Sin embargo, para estos historiadores, son los factores internos los que tienen mayor peso a la hora de interpretar o explicar las acciones de las élites neogranadinas en el momento de hacer frente al eventual desmembramiento del territorio o en general a la actitud agresiva de las grandes potencias⁴.

El primer factor es el legalismo o el apego irrestricto a la ley internacional. La Historia Diplomática ha creado todo un imaginario según el cual la línea de conducta internacional de Colombia ha estado cimentada en un corolario de doctrinas jurídicas que han guiado sus relaciones internacionales, amparan sus derechos soberanos y lo convierten en un Estado pacifista en el sistema internacional. El imperialismo, en ese sentido, aparece como una manifestación que contrariaba las expectativas diplomáticas creadas para mantener unas relaciones armónicas basadas en el respeto a las normas internacionales. El Estado colombiano se ha inclinado históricamente a preservar su interés nacional no por las armas sino a través del apego a la ley internacional. Al decir de Antonio José Uribe, uno de los más insignes historiadores diplomáticos colombianos:

“No es menos honroso el que a través de nuestra historia nunca deriváramos de las armas ventaja o beneficio. Atenidos siempre a normas jurídicas, nuestros negociadores, desde aquellos que en los comienzos de la República emprendieron la tarea hasta los que en época cercana le pusieron término, lograron para nuestras fronteras un más firme y perdurable estatuto que el que las armas pudieran proporcionarle”⁵.

El segundo factor es el carácter del hombre de Estado y su rol en la conducción de la política internacional. Los historiadores de esta tendencia, casi todos afiliados a la Academia Colombiana de Historia, basan sus obras en la insustituible «objetividad del documento» diplomático. Pero, a decir verdad, lo que terminaban elaborando era una historia de héroes (hombres de Estado, cancilleres, militares, diplomáticos) juzgada de acuerdo al lente patriota del historiador y las virtudes y errores del héroe. El juicio de este último depende de su desenvolvimiento a la hora de tomar las decisiones⁶.

Preocupados por el carácter de los hombres de Estado/héroes, los historiadores diplomáticos, por ejemplo, cuando juzgaron a los gobernantes de la Nueva Granada por aceptar el injerencismo de Gran Bretaña en la guerra civil de 1840, consideraron que estos procedieron con *desdoro*, asegurando que la “exagerada tendencia” hacia la corona

⁴ Raimundo Rivas, *Historia Diplomática de Colombia, 1810-1934*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1961; Germán Cavelier, *La política internacional de la Gran Colombia (1820-1860)*, t. I, Bogotá, Editorial Iqueima, 1959; y Francisco Urrutia, *Política Internacional de la Gran Colombia*, Bogotá, Editorial El Gráfico, 1941.

⁵ *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Empresa Nacional de Publicaciones, 1957, t. 7, p. x.

⁶ Alfredo Vásquez Carrizosa, *Relatos de historia diplomática de Colombia*, t. I, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 1996, t. II, p. 481.

británica se debía a *errores* de cálculo y falta de *energía* entre los hombres de Estado⁷. Raimundo Rivas, aunque con un espíritu crítico, tenía esa misma filosofía:

Señalóse en esa época nuestra diplomacia, digna de imitarse por otros aspectos, y servida en la Cancillería y en las Legaciones en el Exterior por personas de reconocidas capacidades, alto y levantado patriotismo y valiosos conocimientos en asuntos internacionales, por un innegable espíritu de ingenuidad. Abroquelados nuestros hombres públicos con los preceptos del Derecho de gentes; fieros con los títulos de soberanía que, como sucesora de España, ostenta la Nueva Granada sobre la vasta extensión del Virreinato de Santafé, y convencidos de que los principios que proclamaban entre sí las grandes potencias para regular sus relaciones y evitar choques en sus mutuos celos y rivalidades, tenían igual fuerza y alcanzaban idéntica eficacia respecto de una nación débil y desarmada en su lucha contra otra que para respaldar su argumentación tenía el poder de sus cañones y la arrogancia de sus escuadras, creían, con noble idealismo, que el derecho primaba en las relaciones entre los Estados...⁸.

Esta apreciación es válida, pero depurarse de algunos de sus juicios de valor. La Historia Diplomática, en ese sentido, carece de un marco explicativo que refleje tanto un contexto más amplio de la política internacional (a pesar de que reconocen la existencia de las ambiciones imperiales) como de otros factores internos más decisivos (la debilidad estructural) que limitan las decisiones y las acciones de los hombres de Estado.

Este tipo de narraciones, en realidad, hace parte de una representación de la historia de las repúblicas hispanas que concebían la necesidad apremiante de completar el proceso de consolidación del Estado nación que emergía de la era independentista con una soberanía abrumadoramente exigua en su periferia. La Historia Diplomática, en ese sentido, buscaba configurar una forma de narración y estructura historiográficas consistente en incorporar la historia nacional al *summum* del concierto de las naciones civilizadas, cristianas y racionales, y con ello recrearon un mensaje mítico de evocación y retorno al pasado nacional repleto de héroes y hombres de Estado sobresalientes o mediocres⁹.

Es en ese sentido que debe interpretarse la validez argumentativa en torno al legalismo o las decisiones de los hombres de Estado. Algunos historiadores revisionistas han rescatado el valor de las normas o el apego a estas como una variable importante que determina la conducta internacional de Colombia. Ricardo Esquivel manifiesta lo siguiente: “La política de defensa es ‘absolutamente condicionada por la política exterior’...La política exterior busca la prevalencia del interés nacional, y para ello cuenta con dos instrumentos básicos: la diplomacia y la fuerza militar”¹⁰. La fuerza militar y la diplomacia, en otras palabras, son dos recursos básicos que utilizan los Estados para relacionarse o conseguir sus objetivos internacionales. Al darle prioridad a los objetivos de orden interno –hacer frente a las guerras civiles, el progreso económico, las reformas políticas-, la formulación e implementación de la política exterior colombiana en torno a las amenazas externas quedaba supeditada a las normas del Derecho Internacional¹¹. En el caso colombiano, por

⁷ Carlos Cuervo Márquez, *Vida del doctor José Ignacio de Márquez*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1917.

⁸ Rivas, *Escritos de don Pedro Fernández Madrid. Publicados con noticias sobre su vida y su época*, tomo I, Editorial Minerva, Bogotá, 1932, p. 142.

⁹ Vásquez Carrizosa, *op. cit.*, t. I, p. 27.

¹⁰ Ricardo Esquivel Triana, *Neutralidad y Orden. Política Exterior y Militar de Colombia, 1886-1918*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010, pp. 28-29.

¹¹ *Ibíd.*, pp. 111, 438-439.

tanto, sería una “injusticia de injusticias” achacarle la condición de un Estado “guerrerista”¹².

Al reivindicar la Historia Diplomática, este tipo de Nueva Historia intenta rescatar el rol de las normas en la formulación de la política exterior colombiana con un nuevo recurso retórico: el valor de las *ideas*. Sin embargo, esta interpretación flaquea por el siguiente motivo: el apego a las normas está más relacionado con una consideración de poder antes que una supuesta inclinación altruista o de respeto por estas. En otras palabras, los Estados débiles suelen ser más respetuosos de las normas por su condición de debilidad¹³. Debido a las condiciones materiales del Estado, el discurso legalista-nacionalista era la forma más práctica y realista de hacer frente a las amenazas externas mientras lograba la estabilidad o las capacidades que requería.

La Historia Diplomática, finalmente, no suele tener en cuenta la documentación que reposa en los archivos diplomáticos de otros países que contienen información valiosa sobre las acciones de los gobiernos neogranadinos. La Historia Diplomática no flaquea por su excesiva confianza en los caracteres de los hombres de Estado, sino más bien por su espíritu patriota y el descuido o incapacidad para considerar diversas fuentes de una manera crítica.

La escuela del equilibrio del poder

Otra tendencia que explica la conducta exterior de Colombia frente a las grandes potencias es la escuela del equilibrio del poder¹⁴. Esta escuela considera acertadamente que las condiciones imperantes en el sistema internacional constituyen el marco general para entender las acciones de los hombres de Estado neogranadinos. A mediados del siglo XIX, el contexto internacional al que tuvo que hacer frente la Nueva Granada estaba relacionado con el expansionismo de Gran Bretaña y Estados Unidos, que intentaban “afirmar su influencia” sobre la Nueva Granada enfrascados en una rivalidad que “revelaba profundas contradicciones entre los intereses de esas potencias”¹⁵. Según Clemente Batalla, este choque de intereses, que iba desde una mayor apertura comercial hasta la consolidación de ventajas geoestratégicas en el Istmo centroamericano, tendía a “favorecer el éxito de la política exterior” de la Nueva Granada, “decidido a asegurar su condición independiente”¹⁶.

Tales contradicciones ofrecieron una oportunidad propicia para que las élites del poder central en Bogotá trazaran una política exterior basada en el *equilibrio del poder*. En ese sentido, el acercamiento entre Estados Unidos y la Nueva Granada, materializado con la firma del tratado Mallarino-Bidlack en 1846, es el reflejo de la aplicación exitosa de la política del equilibrio por parte de la Nueva Granada frente a las inclinaciones

¹² *Ibid.*, p. 29.

¹³ Stephen Krasner, *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001.

¹⁴ Isabel Clemente Batalla, *Relaciones Internacionales de Colombia en el siglo XIX: frente al desafío de las grandes potencias*, Londres, Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología, 2000; y de la misma autora *Relaciones Internacionales de Colombia en la Cuenca del Caribe*, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.

¹⁵ Clemente Batalla, *Relaciones Internacionales de Colombia en el siglo XIX...*, p. 2.

¹⁶ *Ibid.*

expansionistas de Gran Bretaña¹⁷. La consecución del equilibrio del poder bipartito para contrarrestar el imperialismo británico, junto a la firma en 1850 de un tratado entre Estados Unidos y Gran Bretaña en el que ambas potencias garantizaban la neutralidad del Istmo centroamericano, sellaría favorablemente el resultado final¹⁸.

Durante las tres décadas siguientes, sin embargo, aunque seguía predominando una política basada en el equilibrio, esta se hizo menos sostenible gracias a la “creciente presión” de Estados Unidos y el subsecuente desplazamiento de los británicos por parte de aquella potencia¹⁹. Pero, en general, las sucesivas generaciones de gobiernos neogranadinos lograron imponer con cierto éxito la política del equilibrio del poder con el fin de defender la soberanía nacional.

Aunque la escuela del equilibrio del poder tiene el mérito de reconocer la importancia de las condiciones existentes en el contexto internacional como factores determinantes de la conducta internacional de la Nueva Granada, esta presenta un punto débil. Aparte de no generar una conexión entre esas condiciones y las variables internas, se equivoca al plantear que la política internacional neogranadina frente a las grandes potencias se define como una política de equilibrio: ¿pueden los Estados débiles ofrecer recursos de poder para lograr una política de equilibrio con una gran potencia?

La tendencia marxista

Los pocos estudios marxistas que han abordado la historia internacional de Colombia han sido parciales o fragmentarios. La escuela marxista considera que los intereses de las grandes potencias comenzaron a gestarse gracias a la mediación de una suerte de colaboracionismo entre las élites locales y los gobiernos imperiales y los especuladores de esos países con intereses radicados en las zonas de gran valor estratégico -el Istmo centroamericano y el Caribe. Esas regiones fueron repartidas en zonas de influencia entre las potencias imperialistas-capitalistas (Gran Bretaña, Estados Unidos) a través de tratados que les permitían expandir sus intereses²⁰.

La tesis marxista circunscribe la política exterior en una ley dialéctica general de ciclos y contraciclos económicos, en el que los Estados débiles como la Nueva Granada, por su débil aparato productivo, ocupan una posición de periferia secundaria frente a los centros imperiales.

¹⁷ *Ibíd.*, pp. 2, 33.

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 32-34, 42.

¹⁹ *Ibíd.*, pp. 35 y ss.

²⁰ Esta es la tesis, entre otros, de Pedro Agustín Díaz Arenas, *Relaciones Internacionales de dominación. Fases y facetas*, Bogotá, Universidad Nacional, 1998; y Renán Vega, et. al., *El Panamá colombiano en la repartición imperialista (1848-1903). Reconstrucción histórica a partir de las fuentes diplomáticas de Francia*, Bogotá, Ediciones Pensamiento Crítico, 2003. Para una perspectiva comparada más amplia, ver las obras de Walter La Feber, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion 1860-1898*, Cornell University Press, 1963; y del mismo autor, *The American Age: United States Foreign Policy at Home and Abroad 1750 to the Present*, Cornell University, 1994.

La tesis imperialista tiene el mérito de ubicar la política exterior colombiana en una dimensión histórica –social y económica- más amplia, pero debe precisar varias cuestiones. A pesar de reconocer acertadamente el carácter expansionista británico y estadounidense en el Caribe como la principal variable explicativa del resultado diplomático –dependencia y sujeción-, falla al no tomar como punto de referencia las condiciones políticas, sociales y económicas en el ámbito local. En otras palabras, los diversos actores locales –élites, población nativa- solo ocupan el lugar de simples sujetos pasivos imbuidos de una suerte de ideología pro-imperial que son utilizados como instrumentos de los agentes imperiales.

Por citar un ejemplo, las élites neogranadinas, ciertamente conscientes de su impotencia para acometer el progreso y la defensa del Istmo de Panamá, solicitó permanentemente el concurso de los capitalistas británicos, franceses y estadounidenses. Sin embargo, no estaban dispuestas a hacerlo a cambio de nada, ya que siempre condicionaban esa empresa a una garantía de la soberanía de Panamá a sus respectivos gobiernos. Asimismo, las élites panameñas, que contaban con una ideología característicamente cosmopolita y ejercían actividades comerciales separadas de las del resto del país, desarrollaron particularidades *separatistas* que les hacía creer que pertenecían más al mundo atlántico que a la Nueva Granada. Las élites del poder central temían que ese movimiento se transformara en un verdadero proceso independentista apoyado por las grandes potencias²¹. Sin embargo, entre 1821 y 1903, año en que se separa definitivamente Panamá de Colombia, también existieron ciclos intermitentes de nacionalismo o patriotismo anti-imperialistas que reflejaban cierto apego hacia Colombia. Algo semejante cabe para el conjunto de las masas –negros y mestizos-, que en diversas ocasiones manifestaron un profundo resentimiento anti-estadounidense²².

El determinismo de la escuela imperialista, en donde el capitalismo condiciona la política internacional –aunque en ocasiones sea el caso-, desconoce que las relaciones entre los pueblos y los Estados están sometidos a procesos y singularidades históricos complejos que a veces son acontecimentales y a veces son estructurales; en fin, procesos o resultados que requieren explicaciones que vayan más allá de un economicismo rígido²³.

El imperialismo por invitación

Existen algunos autores que han invertido el uso del concepto *imperialismo*, dando a entender que el intervencionismo británico o la aparición en escena de Estados Unidos está motivado por una especie de subordinación voluntaria²⁴. Estos autores manifiestan con

²¹ Ver el Capítulo 1, la sección titulada *Panamá: provincia rebelde, codicia imperial*.

²² Ver el Capítulo 5. Alfredo Figueroa Navarro, *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano, 1821-1903*, Ciudad de Panamá, Imprenta Panamá, 1978. Sobre las intermitentes inclinaciones anti-imperialistas de las élites panameñas, ver Celestino Andrés Araúz, “Justo Arosemena ante el expansionismo de Estados Unidos”, en *Cuadernos de Extensión*, No. 1, Universidad de Panamá, 1996.

²³ Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

²⁴ Apolinar Díaz Callejas, *Colombia-Estados Unidos. Entre la autonomía y la subordinación. De la independencia a Panamá*, Bogotá, Editorial Planeta, 1997. Cfr. Renán Vega Cantor, *La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado*, Bogotá, Espacio Crítico, 2015. Cfr. Arlene Tickner, “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, en *Colombia*

razón que las élites de la periferia acuden a una gran potencia para que estas la ayuden a recuperar la estabilidad interna o sofocar un conflicto armado. También aseguran con razón que los Imperios acceden a esa “invitación” para ejercer una suerte de hegemonía política o cuando el interés del Estado débil coincide con el interés geopolítico más amplio de la potencia en cuestión. Esto supone que hubo una elección racional, deseable y voluntaria de parte de las élites locales, que al mismo tiempo, en contraprestación, se subordinan a la gran potencia abriéndoles el camino para que estas expandan sus intereses en las sociedades periféricas.

Es cierto que las élites neogranadinas y colombianas han tenido durante toda su historia republicana una inclinación particular por recurrir a las grandes potencias para solventar las amenazas existentes, pero es dudoso que tanto la subordinación como la colaboración de estas con las grandes potencias se deban a una innata *ideología proimperial*²⁵. En realidad, como se demostrará en esta investigación, ello se debe más a la presión combinada de factores externos -relacionados directamente con la estructura imperante, esto es, la existencia de una relación asimétrica de poder percibida- e internos -debilidad, percepción de vulnerabilidad de los líderes y la permanente amenaza secesionista de las provincias rebeldes. Asimismo, la subordinación se concibe como parte de una estrategia temporal mientras se equilibraban las cargas. Como dijo Simón Bolívar al general Santander en 1825, cuando consideraba necesario vincular a Gran Bretaña como el garante de la Independencia de Colombia frente a las amenazas de reconquista de la Santa Alianza:

Lo que más me llama la atención es la misión inglesa...que exigen para reconocernos que sacrifiquemos algunos de nuestros principios políticos. El negocio es gravísimo. Yo no sé cómo saldrán ustedes de él. Si sacrificamos nuestros principios políticos, adiós popularidad de los que hagan el sacrificio, y si no los sacrificamos, la Inglaterra nos disuelve como el humo, pues yo repito que su omnipotencia es absoluta y soberana...²⁶.

Para Bolívar, sin embargo, esta necesidad era temporal:

La alianza con Gran Bretaña nos dará una grande importancia y respetabilidad. A su sombra creceremos, y nos presentaremos después entre las naciones civilizadas y fuertes²⁷.

II. Justificación y objetivos

En la historiografía colombiana, con excepción de la Historia Diplomática clásica y las otras escuelas analizadas hasta acá, son casi nulos los estudios enfocados en la historia de las relaciones internacionales. Desde la Nueva Historia se hicieron algunos cuantos intentos de situar la narrativa histórica por encima de los parámetros de la Historia Patria. Para los *nuevos* historiadores, la narrativa tradicional, ingenua y anacrónica, desvirtúa el conocimiento del pasado por situar el estudio de las sociedades en las acciones, vida y obra

Internacional, vol. 65, 2007. Cfr. la obra de uno de los principales exponentes del concepto “imperialismo por invitación”, Geir Lundestad, “Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-52”, en *Journal of Peace Research*, vol. 23, no. 3, 1986. Ver también Michael Doyle, *Empires*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

²⁵ Este aspecto se retoma más adelante, en la sección titulada *Mentalidad colonial*.

²⁶ Bolívar a Santander, 10 de julio de 1825, en *Cartas Santander-Bolívar*, Tomo V, Bogotá, Biblioteca de la Presidencia de la República, 1988, p. 8.

²⁷ Bolívar a Revenga, 17 de febrero de 1826, en *Obras Completas*, Bogotá, Editor FICA, 1979, Tomo III, p. 122.

de los grandes hombres; en cambio, las acciones de esos hombres son mejor entendidas como parte de un proceso de formación social más amplio, que se proyecta sobre los individuos y las masas²⁸.

La Nueva Historia tiene tan solo el mérito de haber hecho esa denuncia y de incorporar un nuevo método –el que convierte a la Historia en una disciplina más *global*, que abarca las condiciones económicas y sociales-, pero en torno a ella no ha florecido una verdadera escuela que llene los vacíos de la Historia Diplomática. En términos más específicos, en la historiografía colombiana han sido relegados los estudios de los efectos de la política internacional sobre la sociedad colombiana o de los factores internos que han determinado el curso de acción de la política exterior. La Nueva Historia o la Historia Revisionista se han limitado a hacer estudios de la política exterior usando conceptos o categorías sin un marco estructural que sirva como referencia para la acción diplomática. Además, la historia política ha terminado relegada por los estudios economicistas de clase, minimizando los aspectos político-diplomáticos en el estudio de la sociedad²⁹.

Las escuelas analizadas hasta aquí llegan a coincidir en que el Estado neogranadino tuvo que enfrentarse a serias amenazas para preservar su soberanía. Sin embargo, aparte de contar con algunos problemas para la interpretación, también se presentan como obras parciales o que no han abordado sistemáticamente las relaciones internacionales de la Nueva Granada frente a Gran Bretaña y Estados Unidos a través de criterios analíticos que le den sentido a la multiplicidad de incidentes diplomáticos durante su existencia republicana. ¿Cómo describir la diplomacia neogranadina, la naturaleza y las fuentes de su poder? ¿Cuáles fueron los móviles de su política internacional? ¿Tienen más peso las variables internacionales o las variables internas como determinantes de las decisiones de los hombres de Estado? ¿Qué lugar dar a las relaciones internacionales en la construcción del Estado nación colombiano?

Esta investigación busca dar respuestas o explicaciones alternativas a esos interrogantes. Para ello, es necesario generar un “correctivo” entre las dos variables internacional e interna. En un estudio de relaciones internacionales, sin duda, la variable internacional – esto es, el intervencionismo/imperialismo, la relación asimétrica de poder entre las grandes potencias y la Nueva Granada, además de las oportunidades emanadas de las rivalidades imperiales- sigue siendo un factor determinante para analizar el contexto o entorno en el que se circunscribe la política exterior neogranadina. Sin embargo, este factor no es suficiente en sí mismo. Para tener una visión más completa, es necesario tomar en consideración las variables internas que inciden en la formación y evolución de la conducta exterior neogranadina y a partir de ello generar un vínculo satisfactorio con las variables

²⁸ Ver la compilación dirigida por Jaime Jaramillo Uribe y Álvaro Tirado Mejía, “Relaciones internacionales, movimientos sociales”, *Nueva Historia de Colombia*, vol. 5, tomo 3, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1989-2000.

²⁹ Los estudios históricos de la política exterior colombiana han estado relegados por otras líneas de investigación, como la economía de exportación, entre otros. Ver Roberto González Arana, “La política exterior de Colombia a finales del siglo xx. Primera aproximación”, *Investigación y Desarrollo*, Vol. 12, No. 2, 2004, pp. 258-285. Ver también Diana Rojas, “El redescubrimiento de las relaciones internacionales para la historia política de Colombia, en César Ayala (ed.), *La historia política hoy, sus métodos y las ciencias sociales*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

internacionales. Entre las variables internas se deben tomar como punto de partida la condición de país débil y la forma como las élites neogranadinas percibían las amenazas y oportunidades que emanaban tanto del entorno internacional como interno.

Asimismo, este trabajo pretende arrojar nuevas luces sobre diversos aspectos de la política internacional colombiana de mediados del siglo XIX que han sido ignorados o abordados superficialmente (entre otros, la idea del protectorado británico, la cuestión mosquitera y el espinoso asunto de la deuda externa). A partir de ello, se pretende ofrecer un marco de comprensión que permita abordar sistemáticamente con nuevos elementos las variables de la política internacional que se han constituido en factores importantes en la construcción del Estado-nación en Colombia.

II. Aspectos metodológicos, marco conceptual y las fuentes

Otro objetivo importante de esta investigación es ofrecer un marco conceptual tanto para analizar las decisiones y acciones del Estado neogranadino en el sistema internacional así como la política de las grandes potencias en la Nueva Granada. Los conceptos son una herramienta útil para delimitar la comprensión de los fenómenos internacionales desde el punto de vista histórico. De acuerdo a Alan Knight, un “buen” concepto ayuda a enmarcar mejor la investigación: informa, proporciona luces y permite “encajar” los datos. Para ello se debe “ser suficientemente claro y mostrar cierta congruencia con la “realidad”³⁰.

Recurrir a conceptos o marcos teóricos que alimenten esos conceptos permite guiar el estudio de los documentos y abordar las fuerzas explicativas de las decisiones en materia de política internacional de una manera ordenada, intentando dar sentido a la multiplicidad de factores que convergen en la “realidad” histórica. Esto exige pensar en la necesidad de superar la dicotomía entre Historia y Teoría/Conceptos. Tradicionalmente, esta relación ha sido tensa y llena de incertidumbre.

La Historia y la Teoría Política son dos disciplinas que cuentan con dos enfoques metodológicos distintos, dos “identidades”: la orientación ideográfica de la Historia y la orientación nomotética de la Ciencia Política/Relaciones Internacionales. Mientras que la Historia se distingue por describir, explicar, entender e interpretar los eventos individuales pasados y las series causales de estos, la Ciencia de la Política Internacional tiene como objetivo generalizar sobre las relaciones entre variables y construir eventualmente leyes del comportamiento. De acuerdo a Levy, la orientación ideográfica del historiador no implica que estos tengan un método a-teórico: no se trata de que los historiadores no usen la teoría, se trata de cómo usan la teoría. De hecho, los historiadores a menudo generalizan, solo que lo hacen para ciertos periodos o países, mientras que el politólogo generaliza tomando en cuenta ciertas condiciones analíticas definidas teóricamente que luego son contrastadas empíricamente a través del estudio de caso histórico. Ocurre a veces que el historiador que va más allá de la generalización para ciertos periodos o países, sin confiar en el método

³⁰ En “Rethinking British Informal Empire in Latin America (Especially Argentina)”, en Matthew Brown (ed.), *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce, and Capital*, Bulletin of Latin American Research, Vol. 27, Issue Supplement, 2008, pp. 23-48, p. 23 (traducción libre del autor).

deductivo, se enfoca más bien en la búsqueda de regularidades mediante el método inductivo³¹.

Sin embargo, estos encuentros interdisciplinarios pretenden fomentar el diálogo entre Historia y Teoría. Como dice Jacques Freymond,

todo historiador de calidad, ya sea que trabaje en la microhistoria o en la macrohistoria, está obligado a preguntarse sobre las constantes y las variables, sobre los orígenes remotos de las revoluciones y de las guerras, sobre la dinámica de la interacción de los factores que precipitan su iniciación y, al final de cuentas, sobre el comportamiento de los hombres y sobre la influencia ejercida por su entorno, por el clima social y moral en el que está inmerso³².

Duroselle es uno de los historiadores de las relaciones internacionales que ha emprendido uno de los mayores esfuerzos para superar la tensa relación entre Historia y Teoría. Asegura que el teórico-historiador de las relaciones internacionales debe ir más allá de lo empírico sin desconocer la limitación humana para acceder a los datos; de hecho, los datos son lo único confiable que tiene a la mano el historiador para sostener hipótesis sobre el comportamiento humano a lo largo de la historia. En ese sentido, Duroselle cree que ante la imposibilidad de proponer leyes sobre el comportamiento humano, el teórico-historiador de las relaciones internacionales puede sin embargo descubrir la existencia de ciertas *regularidades*³³.

En síntesis, para el historiador la teoría puede ser útil para guiar la investigación y darle mayor coherencia a los datos, y para los estudiosos de las Relaciones Internacionales, la Historia puede ofrecer todo un campo para la elaboración de generalizaciones —o leyes- del comportamiento social que pueden ser contrastadas en distintos periodos históricos.

Las relaciones internacionales y las fuerzas profundas

Con ello en mente, esta investigación recurrió a diversas perspectivas teórico-metodológicas para analizar la evolución de la política internacional neogranadina. La primera de esas perspectivas es el realismo político³⁴. Una Historia de las Relaciones

³¹ Desde el punto de vista de la relación entre la Historia Diplomática y la Teoría Política, en 1997 se promovió un debate por la revista *International Security*, denominado *History and Theory*, que dio por resultado un libro editado por Colin Elman y Miriam Fendius Elman, *Bridges and Boundaries. Historian, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge, 2001; ver especialmente el capítulo de Jack Levy, “Explaining Events and Developing Theories: History, Political Science, and the Analysis of International Relations”, pp. 40-41.

³² En Jacques Freymond, “Teoría e Historia”, anexo en Jean Baptiste Duroselle, *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 417-423. Ver también Brunello Vigezzi, en “Teóricos” e “historiadores” de las relaciones internacionales. Discusiones y perspectivas”, anexo en la obra de Duroselle, *Todo imperio perecerá...*, op. cit. pp. 440-462).

³³ Duroselle, *Todo imperio perecerá...*, op. cit.

³⁴ De acuerdo al realismo político, los Estados son los actores más importantes del sistema internacional y actúan pensando en promover sus intereses —de seguridad, hegemonía, preservación de la soberanía- de manera egoísta y racional. La tradición realista fue inaugurada por Tucídides, y continuada en los tiempos modernos por Hans Morgenthau y Kenneth Waltz. Entre los historiadores y teóricos de las relaciones internacionales, ver sobre todo, la obra de Raymond Aron, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Revista de Occidente, 1963.

Internacionales fundamentada en una perspectiva teórica-metodológica “realista” significa varias cosas. En primer lugar, asume una concepción de las Relaciones Internacionales en la que se da primacía a las relaciones entre Estados y las acciones que los hombres de Estado llevan a cabo para conseguir sus objetivos de política exterior³⁵. Las Relaciones Internacionales, por supuesto, no niegan los tratos o interacciones que se dan entre los pueblos y los individuos que componen esos pueblos: intercambios, comunicaciones, influencias civilizacionales recíprocas, identidades y antagonismos³⁶. Pero a menudo estos contactos están restringidos o controlados por los gobiernos estatales. Los Estados, de hecho, regulan o intentan regular los movimientos de capitales, las migraciones, los intercambios de ideas e incluso las corrientes sentimentales. En otras palabras, las relaciones entre individuos y pueblos, aunque merezcan un lugar preponderante, están subordinadas a las decisiones de los gobiernos; los antagonismos individuales, como dicen Renouvin y Duroselle, “no acarrearían... consecuencias políticas directas. Reguladas por los Estados, se convierten en un elemento de negociación o conflictos entre los gobiernos”³⁷.

Las acciones de los Estados, pues, son las que se encuentran en el centro de las Relaciones Internacionales. A diferencia de la Historia Diplomática clásica, la Historia de las Relaciones Internacionales se ocupa del estudio de las iniciativas, decisiones e intenciones de los hombres de Estado en una perspectiva histórica más amplia. Ya no solo se trata de ubicar las iniciativas o las intenciones en el “horizonte de las cancillerías”, las negociaciones o las instrucciones al Embajador³⁸. En cambio, intenta rescatar el rol del acontecimiento y darle un lugar más relevante a las acciones político-diplomáticas de los estadistas en la *totalidad* de la Historia, en una estructura social, cultural, política y económica más amplia.

Renouvin y Duroselle le llaman a esa totalidad “fuerzas profundas”³⁹. Por «fuerzas profundas» se hace referencia a los factores que subyacen a la política internacional, el telón de fondo o la estructura más amplia, colectiva y duradera, caracterizada por la evolución lenta, en la que se circunscriben las acciones; esta categoría, en síntesis, permite

³⁵ En este estudio se usarán indistintamente los términos Estados y hombres de Estado (esto es, los máximos decisores nacionales). Asimismo, el término Relaciones Internacionales (en mayúsculas) hace referencia a la disciplina que se encarga de estudiar las relaciones internacionales (en minúscula) como objeto de estudio.

³⁶ El marco de referencia en este apartado es la escuela francesa de la Historia de las Relaciones Internacionales, iniciada por Pierre Renouvin, *Historia de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Aguilar, 1960; ver la obra conjunta de Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000; también de Duroselle, *Todo imperio perecerá*, op. cit.; y también de Duroselle, *Política Exterior de los Estados Unidos. De Wilson a Roosevelt, 1913-1945*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

³⁷ Renouvin y Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 9.

³⁸ Renouvin, *Historia de las Relaciones Internacionales*, “Introducción General”, Vol. 1, Tomo 1, op. cit.

³⁹ Pierre Renouvin, el iniciador de esta escuela en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, insistió en la necesidad de estudiar las “fuerzas profundas” para entender las causas múltiples –o la más importante– del acontecimiento. Esta preocupación apareció originalmente en sus obras *Les origines immédiates de la guerre* (1925) y *L'Histoire diplomatique de L'Europe* (1929). Renouvin también criticó el monopolio economicista de los historiadores marxistas, aunque dio a los factores económicos y su influencia sobre los resultados políticos un lugar preponderante en una constelación de variables explicativas multi-causales. Ver, al respecto, J. Thobie, “L'Histoire des relations internationales en France aujourd'hui”, en *Cahiers d'Histoire*, Vol. II, No. 2, 1982, pp. 17-35; y Juan Carlos Pereira (ed.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Madrid, Ariel, 2009, especialmente el Capítulo 1.

reconocer que existen algunas influencias que han orientado el curso de la acción diplomática⁴⁰. Entre las «fuerzas profundas» sobresalen:

- a. factores demográficos, que incluye el análisis del ascenso o descenso de la población y las corrientes migratorias. Las condiciones demográficas pueden ser la fuente del poderío de los Estados, de conflictos o tensiones, aunque solo pueden tomarse en consideración en un marco económico, político y cultural más amplio⁴¹.
- b. las fuerzas económicas, que van desde las políticas proteccionistas, el libremercado, los métodos de expansión o retraimiento, la exportación y la búsqueda de materias primas, hasta los mecanismos de coerción, guerras económicas o alianzas; un rol fundamental ocupan también las cuestiones financieras, la expansión del capital, factores que pueden promover el poderío, la debilidad o la aparición de conflictos inter-estatales. Al historiador de las relaciones internacionales, sin embargo, no debe importar tanto el mecanismo económico *per se*; importa, sobre todo, “establecer la naturaleza de las relaciones entre las rivalidades de los intereses materiales y las oposiciones de los intereses políticos”⁴².
- c. las corrientes de la psicología colectiva, que van desde los nacionalismos hasta las actitudes pacifistas. Tratar de encontrar un vínculo entre las actitudes nacionales (que son múltiples y contradictorias) y la política de la guerra y la paz, el conflicto y la negociación lleva casi siempre al historiador a encontrar que las actitudes nacionales han sido fuente de trastornos en la vida política internacional, aunque el pacifismo puede nutrirse tanto de los intereses de la burguesía nacional como de los movimientos transnacionales religiosos, sindicales, filantrópicos⁴³.
- d. otra fuerza que merece un lugar preponderante es la «voluntad de poder». Por ello se hace referencia a las acciones que los hombres de Estado llevan a cabo en nombre del “interés nacional”: la seguridad o la preservación, la voluntad de riqueza, de conquista⁴⁴.

⁴⁰ Renouvin y Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, *op. cit.*; Renouvin, *Historia de las Relaciones Internacionales*, “Introducción General”, Vol. 1, Tomo 1, *op. cit.*; Thobie, *op. cit.*

⁴¹ Renouvin, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, Primera Parte, *op. cit.*, pp. 38 y ss.

⁴² *Ibid.*, pp. 72-73.

⁴³ *Ibid.*, pp. 171, 209. Las fuerzas profundas pueden “presionar” u “orientar” las acciones de los estadistas de diversas formas: la “presión directa”, la que ejercen directamente los grupos de interés o clases (bancos, sindicatos, partidos, medios de comunicación) y que el hombre de Estado puede percibir de manera inmediata ya que las gestiones de esos grupos se hacen ante aquel; en segundo lugar, la “presión indirecta”, es decir, cuando esos grupos presionan al Estado por medio del llamado a la opinión, de las masas; en tercer lugar, el “ambiente”, esto es, la percepción *subjetiva* que se hace el estadista del “estado de la opinión” y la coyuntura económica; y cuarto, la “presión social”, es decir, el influjo –casi siempre inadvertido– de la educación, el medio social y geográfico, el conjunto constituido por la “mentalidad de clase” y los orígenes sociales del estadista (Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, Segunda Parte, *op. cit.*, pp. 352, 358 y ss.; Duroselle, *Todo imperio perecerá...*, *op. cit.*, pp. 155 y ss.).

⁴⁴ Duroselle, *Todo imperio perecerá...*, pp. 108, 124, 191, 209. Duroselle, en *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales* (Segunda Parte, pp. 313, 321) dice que el interés nacional es uno de los conceptos más problemáticos de la ciencia política: no es fácil discernir si el “interés” obedece a los impulsos egoístas del hombre de Estado, o si está dirigido a satisfacer las necesidades de clase o de los ciudadanos. Sin embargo, todos los Estados naciones modernos coinciden en que su “interés nacional” radica en preservar su seguridad: “mantenimiento de la soberanía y la independencia, mantenimiento de la integridad del territorio, mantenimiento de la vida de los habitantes”. Los Estados también tienen el “interés” de promover el bienestar económico, de engrandecer su prestigio, y, aunque muy excepcionalmente, salvaguardar los valores de la

Los propósitos políticos –búsqueda, sostenimiento o expansión del poder- adquieren una connotación capital como valor explicativo de las decisiones de los hombres de Estado. Renouvin le da cierta preponderancia a los factores económicos, pero cree que “...es el propósito político el que tiene el papel dominante cuando se pone en marcha la empresa”⁴⁵.

Desde la óptica de la Historia de las Relaciones Internacionales, el papel del historiador debe enfocarse en descubrir cómo esas fuerzas –el contexto general en el que se circunscribe una decisión- afectan o condicionan la política exterior que adoptan los hombres de Estado; por ejemplo, si los intereses financieros o del gran capital, lo mismo que los factores demográficos y psicológicos, se consituyen en un factor de presión sobre el Estado, o si más bien son utilizados por este para lograr un fin político particular: de seguridad, influencia, prestigio, poder, riqueza, conquista ideológica. En síntesis, al historiador de las relaciones internacionales le corresponde la tarea de evaluar el rol respectivo de cada uno de esos móviles, tratar de desubrir si una decisión o un resultado de la política internacional puede tener múltiples explicaciones, o si por el contrario prevalece una de ellas.

El carácter de los hombres de Estado

Una perspectiva “realista” de la Historia de las Relaciones Internacionales da un lugar preponderante al rol de los hombres de Estado, sus caracteres y la forma como los rasgos de su personalidad influyen sus decisiones o moldean las fuerzas profundas.

Aunque normalmente no dominen el acontecer histórico-internacional, el hombre de Estado puede contar con “dones intelectuales, una firmeza de carácter o un temperamento que lo lleven a franquear estos límites, puede tratar de modificar el juego de estas fuerzas y utilizarla para sus propios fines”⁴⁶. El *gran hombre*, el hombre de Estado, puede dar curso a diversas salidas políticas –dependiendo de los intereses y los fines- que se derivan de algún acontecimiento histórico inevitable, como la Revolución o la guerra. Aunque están condicionados por las estructuras, los estadistas pueden conducir a las sociedades o modificar las instituciones profundamente arraigadas. Este tipo de *gran hombre*, sin embargo, es muy raro encontrarlo en la historia de la humanidad; lo más común es encontrar hombres de Estado que tratan de resistir las fuerzas o de someterse a ellas. De acuerdo a las tipologías de Duroselle, es posible discernir en la historia grandes grupos de personalidades que condicionan las acciones de los hombres de Estado:

- a. El doctrinario frente al oportunista: aquel que actúa a través de un sistema de pensamiento fijo o único. El oportunista o empírico es aquel hombre de Estado que no se somete a un pensamiento fijo y actúa de acuerdo a las circunstancias.
- b. El luchador frente al conciliador: aquellos que prefieren la victoria al compromiso, o apaciguar los ánimos cuando surgen temas polémicos o crisis graves.

sociedad. Cfr. Duroselle, *Todo imperio perecerá...*, *op. cit.*, pp. 92 y ss. Desde el punto de vista marxista, el “interés nacional” es el interés de “clase”. Aunque esta interpretación es válida, en este estudio se adoptará una visión de conjunto: los hombres de Estado actúan *pensando* que lo que ellos han definido como “interés nacional” es el interés general de la población.

⁴⁵ Renouvin, *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales*, Primera Parte, pp. 126-127, 169.

⁴⁶ Renouvin y Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, p. 10.

- c. El idealista frente al cínico: el que justifica sus acciones en nombre de valores universales, de manera sincera, aunque pueda usar tácticas políticas realistas, mientras que el realismo del segundo es simplemente cinismo, el que apela a la máxima egoísta por excelencia, la “razón de Estado”.
- d. El rígido frente al imaginativo: el que solo se atiene a métodos seleccionados, mientras que el imaginativo puede recurrir a toda clase de recursos para conseguir sus objetivos.
- e. El jugador y el prudente: el amante del riesgo y el partidario de la moderación⁴⁷.

Esa lista no es exhaustiva. Pueden agregarse los inteligentes frente a lo no inteligentes, el calculador pasional ante el calculador frío, los más enérgicos y los más perezosos. Muchos de esos hombres de Estado pueden tener varias de esas cualidades al mismo tiempo. Conocer esos rasgos, como se decía, puede aportar luces para discernir el curso de acción de un hombre de Estado y en general de la política exterior del gobierno que encabeza. Es el hombre de Estado, finalmente, el que se encuentra a mitad de camino entre las fuerzas profundas (cuando intenta dominarlas, encauzarlas) y el sistema de las finalidades (interés nacional), evaluando los riesgos y tomando en consideración los medios de que dispone.

El contexto internacional

Según Duroselle, “todo asunto de relaciones internacionales comprende un elemento interno en que los medios son conocidos, y un elemento aleatorio, la reacción del extranjero”. En otras palabras, un estudio de las relaciones internacionales en perspectiva histórica debe tomar en consideración la incertidumbre que generan las acciones de los habitantes u hombres que ostentan el poder en otras naciones⁴⁸.

Duroselle, sin embargo, no desarrolló lo suficiente esta variable. Para tener una comprensión más elaborada del entorno internacional, se recurrirá a los aportes contemporáneos de la teoría realista de las relaciones internacionales. Las condiciones del entorno o sistema internacional hacen referencia a las presiones estructurales exógenas que afectan, limitan o constriñen el comportamiento estatal; esto se conoce comúnmente como *anarquía* internacional. Conceptualmente, la anarquía internacional se refiere a la ausencia de un gobierno mundial que haga cumplir los pactos o las normas internacionales, lo que genera un estado de inseguridad permanente entre los Estados. En un entorno anárquico, los Estados buscan preservar o expandir sus intereses -la supervivencia y la seguridad. La mejor forma que tienen para lograr ese objetivo es adquiriendo poder o formando mecanismos tales como las alianzas⁴⁹.

⁴⁷ Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, Segunda Parte, pp. 292-307. El método de Duroselle consiste en lograr una síntesis a través de las memorias, documentos diplomáticos, biografías e informes críticos de los embajadores.

⁴⁸ Duroselle, *Todo imperio perecerá*, op. cit. pp. 55, 123, 191.

⁴⁹ La búsqueda del poder obedece principalmente a la necesidad de los Estados de preservarse o lograr sus objetivos de política exterior, aunque también existen algunos Estados que tienen como fin en sí mismo la búsqueda del poder. Para un balance, ver John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001; y Kenneth Waltz, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

En un sistema internacional anárquico se generan jerarquías de poder, que van desde las grandes potencias hasta los Estados débiles. A lo largo del siglo XIX, las grandes potencias intentaron imponer un “orden”, esto es, disipar los efectos de la anarquía creando un conjunto de normas que reflejaban los intereses y las expectativas en las relaciones entre ellos, aunque también para sostener sus posiciones dentro de la jerarquía de las naciones. Ello no daba garantías de que esas normas se fueran a cumplir, y de hecho esas normas terminan imponiéndose por medio de la fuerza o simplemente eran usadas como un instrumento para expandir el poder de algún Estado. En ese contexto, los Estados débiles difícilmente pueden imponer su punto de vista, viéndose limitados a sufrir la imposición de las normas por parte de una gran potencia.

Sin embargo, en el entorno internacional también surgen *oportunidades* que permiten a los Estados débiles tener algún margen de maniobrabilidad o que aprovechan para sacar ventajas en medio de su debilidad y vulnerabilidad. Sobresalen en ese sentido dos aspectos: las rivalidades imperiales entre las grandes potencias, y la disminución de las capacidades o intereses de estas potencias en una región determinada⁵⁰.

La posición que ocupan los Estados de acuerdo a sus capacidades materiales, junto a las amenazas y oportunidades que emanan del sistema internacional son, pues, variables explicativas decisivas. En este punto surge una cuestión: ¿cómo encontrar un vínculo satisfactorio entre las variables internacionales y las internas? El entorno internacional determina el nivel de amenazas u oportunidades, pero lo que en últimas determina el tipo de política o decisión exterior de un Estado es la entrada en escena de un conjunto de factores internos.

En el caso que concierne a esta investigación, la debilidad de la Nueva Granada es el primer factor determinante. El realismo político ha incorporado nuevos elementos que ayudan a complementar el análisis, tales como las percepciones y las percepciones erróneas de los hombres de Estado⁵¹. La percepción de vulnerabilidad de las élites neogranadinas influenciaban no solo el proceso de formación del nivel de amenazas -a veces reales o potenciales y otras veces exageradas- sino el de oportunidades.

El imperialismo informal y la teoría pos-colonial

Otras dos perspectivas conceptuales y teórico-metodológicas ayudan a complementar el análisis. El concepto/teoría de *imperialismo informal* será abordado de una manera crítica para analizar el rol de las grandes potencias en la Nueva Granada y reconocer cuál era el nivel de importancia que le daban a esta última. Su utilidad también radica en que permite captar cuándo se trata de una política imperial (de control) o cuándo de un simple caso de

⁵⁰ Fareed Zakarria, *De la riqueza al poder: los orígenes del liderazgo mundial de los Estados Unidos*, Barcelona, Gedisa, 2000.

⁵¹ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton/New Jersey, Princeton University Press, 1976. Desde el punto de vista del comportamiento de los Estados débiles, ver Mohammed Ayoob, “Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism”, en *International Studies Review*, Vol. 4, No. 3, 2002, pp. 27-48.

intervencionismo amparado en razones de prestigio, y en ese sentido si esa política hacía parte de una estrategia imperial coherente, exitosa y continua⁵².

A partir de esa última posibilidad, esta investigación se alejará de las concepciones clásicas del imperialismo que omite dos factores fundamentales: el rol de la cultura y de los *sujetos subalternos*. Para suplir este vacío, se recurrirá a la teoría pos-colonial y los aportes de la teoría cultural como base de aquella.

La teoría cultural permite explorar el rol de las diversas manifestaciones culturales como una forma de lenguaje cuyo fin es transmitir las ideas y valores dominantes⁵³. Los primeros trabajos pos-coloniales tomaron prestados esos elementos⁵⁴. Los imperios europeos consideraban que las sociedades periféricas estaban pobladas por razas inferiores que eran incapaces de beneficiarse de las ventajas de la Ilustración. Debido a que estas ideas serían la base de ciertos estereotipos racistas que colocaban a los blancos en la jerarquía de las razas, los no-europeos constituían una masa susceptible de la conquista imperial, haciéndola más defendible y menos problemática moralmente; el imperialismo se justificaba en tanto que suponía la extensión de los beneficios de una civilización superior⁵⁵.

El rol del historiador, en ese sentido, es descubrir los valores y creencias que subyacen al discurso a través del análisis de los textos o las representaciones, que sirven a su vez como base de la hegemonía política⁵⁶. Los teóricos pos-coloniales sostienen que para lograr entender este proceso la investigación histórica exige un ejercicio de “destilación” de las perspectivas del agente imperial y de los actores *subalternos* a través de un importante esfuerzo de imaginación deductiva⁵⁷. Esto último ha llevado a que numerosos críticos acusen a los teóricos pos-coloniales de restar importancia al documento histórico⁵⁸. Esta

⁵² Ver más adelante, la sección dedicada al imperialismo informal británico y al interés de Estados Unidos por la Nueva Granada.

⁵³ Webster, *op. cit.*, p. 92. La obra pionera de esta tendencia es la de Jacques Derrida, *Writings and Difference*, London, Routledge, 2001. Siguiendo a Foucault, el discurso histórico permite a aquellos quienes dominan la sociedad sostener su hegemonía controlando los parámetros de lo que es aceptado como conocimiento y con ello lo que es válido o permitido incluir en la agenda política o intelectual, en *Discipline and Punish*, New York, Vintage Books, 1979.

⁵⁴ Victor Kiernan, *The Lords of Human Kind: European Attitudes to Other Cultures in the Imperial Age*, London, Serif, 1995; y Edward Said, *Orientalismo*, Barcelona, Debolsillo, 2003; y del mismo autor, *Cultura e imperialismo*, Barcelona, Anagrama, 2001. Cfr. Clare Midgley (ed.), *Gender and Imperialism*, Manchester, Manchester University Press 1998;

⁵⁵ Kiernan, *op. cit.*, pp. 333-338. Este estereotipo siguió existiendo después de la descolonización; la imagen cultural de inferioridad y la incapacidad de las sociedades pos-coloniales para gobernarse justificaron intervenciones en el siglo XX en diversas áreas del mundo, como Vietnam, Corea e Irak. Por eso se llama teoría pos-colonial.

⁵⁶ Un estudio del imperialismo desde el punto de vista de la historia cultural debe considerar las colecciones de museos, las artes visuales, los despachos gubernamentales oficiales, la exhibición de rarezas y la literatura, para reflejar las formas en que las sociedades de la periferia son representadas, codificadas y mercantilizadas ante la sociedad metropolitana. En este estudio, sin embargo, solo se dará primacía a los despachos oficiales gubernamentales, dejando abierto un estudio exhaustivo de la cultura imperial para futuras investigaciones.

⁵⁷ Webster, *op. cit.*, p. 99.

⁵⁸ Kathleen Wilson (ed.), *A New Imperial History: Culture, Identity and Modernity in Britain and the Empire, 1660-1840*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, esp. pp. 15 y ss.; Nicholas Thomas, *Colonialism*

crítica es válida, por lo que en esta investigación se intentarán establecer los hechos del pasado incorporando una metodología que reconozca al mismo tiempo la importancia del documento histórico y la forma como aparece el discurso de dominación que subyace al texto⁵⁹.

Con esa misma perspectiva, la teoría pos-colonial puede ser útil para discernir cómo las élites de los Estados débiles interactúan en un entorno hostil dominado por las exigencias de las grandes potencias. Los actores de las sociedades débiles no son necesariamente sujetos pasivos, sino que pueden escoger alternativas disímiles que van desde la subordinación hasta el rechazo al intervencionismo de las grandes potencias.

Si se acepta esta última premisa, el modelo binario *nosotros-ellos* que se adopta en esta investigación permite no solo reconocer las formas en las que el sujeto *subalterno* se acomoda a las naciones poderosas, sino la forma como se resiste a estas⁶⁰. El encuentro entre “zonas culturales” implica la construcción de un espacio que manifiesta las representaciones del “uno” y el “otro” y al mismo tiempo las prácticas conflictivas que se desarrollan a la hora de implantar una política de control o sujeción a una gran potencia. En otras palabras, la comprensión del rol de la cultura en las relaciones entre el poder dominante y la sociedad dominada permite reconocer que las percepciones entre estos siguen diversos patrones y perspectivas transitorios que incluyen respuestas alternativas de recepción (una supuesta civilización y normas superiores, que en América Latina eran transmitidas por las élites dominantes que se creían parte de la civilización occidental) u hostilidad de parte del dominado.

Las fuentes

Bajo esa perspectiva se va a abordar el análisis de los documentos en esta investigación. Los archivos documentales usados tienen tres orígenes: británicos, estadounidenses y colombianos.

Los documentos británicos y estadounidenses no solo fueron útiles para comprender las acciones y la mentalidad de los hombres de Estado de las grandes potencias, sino que también sirvieron para escuchar la “voz” de las élites neogranadinas a través de esas fuentes. Esto conlleva algunos riesgos, ya que los archivos “imperiales” no son en sí mismos transparentes o incluyentes; de hecho, esos documentos son construcciones culturales que contienen una visión del mundo acorde a los ideales de las élites dominantes. Pero los archivos “imperiales” tienen ciertas ventajas. Una de ellas es que permite “destilar” los archivos nacionales en la periferia o contrastarlos entre sí depurándolos de los sesgos, los discursos oficiales o las actitudes nacionalistas.

Culture. Anthropology, Travel and Government, Cambridge, Princeton University Press, 1994; y Mary Louis Pratt, *Imperial Eyes. Travel Writing and Transculturation*, London, Routledge, 1992.

⁵⁹ Cfr. John Mackenzie, *Orientalism: History, Theory and the Arts*, Manchester, Manchester University Press, 1995.

⁶⁰ Kathleen Wilson, *op. cit.*, esp. pp. 15 y ss.; Nicholas Thomas, *op. cit.*; y Mary Louis Pratt, *op. cit.*

Los archivos extranjeros también permiten ver cómo el discurso imperial/hegemónico se transpone sobre un país débil. Ello por supuesto no debe desviar la atención puesta en el propósito central de esta investigación –reconstruir la perspectiva de las élites neogranadinas en materia de política internacional. Para ese fin, se recurrieron a distintas fuentes documentales que reposan en el Archivo General de la Nación (en Bogotá), como el Archivo Diplomático y Consular, y la correspondencia privada de los principales hombres de Estado, especialmente el Fondo Pedro Alcántara Herrán (presidente y diplomático neogranadino), entre otros.

Las fuentes manuscritas también fueron útiles para comprender las mentalidades y las perspectivas interpretativas de los principales actores del drama político-diplomático. Lo mismo cabe decir sobre las fuentes secundarias abordadas, aunque su uso se hizo de una manera más crítica.

A continuación se desarrollará un estudio sobre la naturaleza de las acciones de Gran Bretaña en la Nueva Granada, usando los aportes de la teoría del imperialismo informal y la teoría pos-colonial. Luego se hará un breve bosquejo del lugar que ocupaba la Nueva Granada en la concepción geopolítica de los Estados Unidos, recurriendo también a esos mismos marcos conceptuales. Finalmente, se desarrollará una propuesta conceptual bajo la denominación de *acomodamiento*, como hipótesis central para entender las acciones o decisiones internacionales de las élites neogranadinas frente a ese entorno.

III. Gran Bretaña en América Latina y Colombia: ¿hegemonía liberal o imperialismo informal?

Tras la Independencia de la América Hispánica, Gran Bretaña adquirió una posición privilegiada como potencia de primer orden en la región. Las nuevas relaciones que surgieron, de acuerdo al discurso oficial británico –pregonado posteriormente por los historiadores liberales ingleses- estaban basadas en la norma del *trato igualitario* y el respeto de la *soberanía*⁶¹.

Para los historiadores liberales ingleses, América Latina mantuvo relaciones *soberanas* con Gran Bretaña no solo desde el punto de vista político sino comercial. Ello se reflejaba en parte por el hecho de que la interdependencia económica generada, a pesar de que seguía existiendo una enorme disparidad en términos de ventajas comerciales o dificultades para renegociar esas ventajas, tendía a promover una relación donde las partes gozaban de beneficios mutuos, que iban desde la apertura de los mercados ultramarinos hasta la legitimación y reconocimiento diplomáticos⁶².

⁶¹ Esta tradición historiográfica fue inaugurada por Desmond Christopher Platt, *Finance, Trade and Politics in British Foreign Policy, 1815–1914*, Oxford, The Clarendon Press, 1968; Platt, “British Diplomacy in Latin America since the Emancipation”, en *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 21, No. 1, 1967, pp. 21-41; y también “The Imperialism of Free Trade: some Reservations”, en *Economic History Review*, Vol. 21, No. 2, 1968, pp. 296-306. Cfr. W.M. Mathew, “The imperialism of Free Trade: Peru, 1820-1870”, en *Economic History Review*, 2nd ser. XXI, 1968; y H.S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1968.

⁶² Platt, *Business Imperialism, 1840-1930: An Inquiry Based on British Experience in Latin America*, Oxford, Clarendon, 1977. Según Platt, Gran Bretaña también era consciente de la presión de la competencia

Incluso donde hubo una fuerte presencia de hombres de negocios británicos, la corona se resistía a intervenir en nombre de aquellos. Por el contrario, Gran Bretaña basó su política en el *principio de la no intervención* en los asuntos internos de otros Estados⁶³. Si en la práctica Gran Bretaña terminaba recurriendo a diversos tipos de intervencionismo, ello se debía a circunstancias accidentales, ya que no tenía más alternativa que hacer cumplir los tratados celebrados o simplemente por una consideración de prestigio. Esta actitud estaba impulsada sin duda por el hecho de que existían relaciones asimétricas de poder –una enorme disparidad entre las capacidades de Gran Bretaña y los países latinoamericanos. De acuerdo a esa lógica, la potencia dominante se veía obligada a ejercer algún tipo de influencia sobre el más débil, de manera tal que estos comprendieran la necesidad imperiosa de cumplir con los tratados.

En otras palabras, Gran Bretaña intervino en los asuntos de Suramérica solo cuando se violó el derecho internacional o las vidas y propiedades de sus súbditos estuvieron en riesgo, pero de ninguna manera para promover sus intereses económicos de manera coactiva⁶⁴.

Esta concepción, que aquí será denominada *hegemonía liberal*, es aplicable en alguna medida a la hora de definir las relaciones entre Gran Bretaña y Colombia en la primera mitad del siglo XIX. Pero este concepto es más adecuado si se concibe como parte de una estrategia política que buscaba mantener la influencia adquirida desde la Independencia, a la cual “sólo Inglaterra tiene derecho”⁶⁵.

Imperialismo informal

Las acciones de Gran Bretaña en América Latina no siempre estuvieron basadas en un trato igualitario o pacífico, y de hecho con frecuencia la parte más poderosa no ofrecía beneficios a la parte más débil. En esta investigación se parte del supuesto según el cual esa actitud estaba concebida en el marco más amplio del *imperialismo informal* británico, aunque el uso de este concepto demanda ciertas prevenciones y precisiones.

El uso de este concepto fue popularizado después de la segunda guerra mundial por diversos historiadores británicos, pero sufrió un duro revés después de un arduo debate

internacional para impedirle establecer un monopolio de hecho; asimismo, considera que la especialización en un producto de exportación por parte de los países periféricos estaba basada en las leyes de la ventaja competitiva, y no en un tipo de imposición imperial que obstaculizara el “desarrollo” natural de la región.

⁶³ Platt, *Finance, Trade, and Politics in British Foreign Policy*, op. cit., pp. 353-368. Según W.M. Mathew, por otra parte, Gran Bretaña toleró el monopolio del guano en Perú en parte porque necesitaba asegurar que ese país continuara pagando su deuda, mientras que en los momentos de crisis, la interferencia británica consistía en castigar a los países “irresponsables” mediante una valoración negativa en los centros financieros, op. cit., pp. 575-577.

⁶⁴ Cfr. P. J. Cain y A. G. Hopkins, *British Imperialism: Innovation and Expansion, 1688-1914*, Londres, Longman, 1993, p. 314; ver también Eugenio Vargas García, “¿Imperio informal? La política británica hacia América Latina en el siglo XIX”, en *Foro Internacional*, Vol. XLVI, No. 2, abril-junio, 2006, pp. 353-385, p. 356.

⁶⁵ Robert Sutherland a John Bidwell, Londres, 7 de febrero de 1832, en S.N.I., I, p. 5.

suscitado en las décadas de 1960 y 1970⁶⁶. Recientemente, sin embargo, surgió una nueva tendencia por recuperar el concepto. Con un espíritu crítico y la intención de arrojar nuevas luces sobre la historia de las relaciones entre Gran Bretaña y América Latina, estos historiadores comenzaron a cuestionar antes que nada si en efecto Gran Bretaña quería ejercer algún tipo de control y si fue efectivo en el terreno. Los estudios de caso podrían probar la inexistencia de un *continuum* de especificidades que permitieran hablar de políticas imperialistas a lo largo del siglo XIX, o incluso encontraron casos donde un mismo país podría haber estado sometido durante un tiempo al imperialismo británico mientras que en otros no. También se cuestionaron qué grado de influencia debía existir para hablar de imperialismo informal, y si definitivamente existió una preferencia sistemática por ese tipo de control en los sucesivos gobiernos en Londres⁶⁷.

Es con ese espíritu que se va a desarrollar la noción y uso del término imperialismo informal en esta investigación. Imperialismo informal será definido en este trabajo como un intento de controlar o ejercer de hecho un control político indirecto por parte de un país dominante sobre algunas áreas de la soberanía de un país débil, que le permita preservar o expandir sus intereses económicos y estratégicos sin ofrecer necesariamente algún beneficio a la parte más débil; asimismo, debe existir una asimetría de poder percibida y la hipótesis de una constante amenaza o uso real de la fuerza para intentar mantener el control o ejercerlo de hecho⁶⁸.

El control indirecto está motivado sin duda por un impulso que proviene de la Metrópoli, pero también por las condiciones locales en la periferia. En el caso latinoamericano, Gran Bretaña estableció una suerte de control basado en formas de interacción colaborativas en la que los Estados soberanos se convertían en socios subordinados de Gran Bretaña como “economías satélites complementarias”⁶⁹. En ese proceso, los Estados recientemente liberados del colonialismo español se volcaron hacia el capital británico para sostener su nuevo estatus soberano. Con el tiempo se generó una dependencia por el capital y el mercado británicos que le permitió a Gran Bretaña establecer una relación de control sin

⁶⁶ Este debate fue iniciado justamente por Desmond Christopher Platt, quien criticó a John Gallagher y Ronald Robinson por el uso que hacían del término imperialismo informal en “The Imperial of Free Trade”, en *The Economic History Review*, Vol. 6, No. 1, 1953, pp. 1-15. Para un balance sobre el debate, ver Richard Graham, “Robinson and Gallagher in Latin America: the Meaning of Informal Imperialism”, en Roger Louis (ed.), *Imperialism: The Gallagher and Robinson Controversy*, Nueva York, New Viewpoints, 1976. Una versión más actualizada aparece en Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds.), *Latin America, Economic Imperialism, and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, London and Dover, NH: Athlone, 1985.

⁶⁷ Para un balance historiográfico, ver Anthony Webster, *op. cit.* Matthew Brown, “Introduction”, en Matthew Brown (ed.), *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce, and Capital*, en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, Issue Supplement, 2008; John Darwin, “Imperialism and the Victorians: The Dynamics of Territorial Expansion”, en *English Historical Review*, Vol. CXII, 1997, pp. 614-642. Andrew Porter, “Introduction: Britain and the Empire in the Nineteenth Century”, en Andrew Porter (ed.), *The Oxford History of the British Empire: Volume III: The Nineteenth Century*, Oxford, OUP Premium, 2009, pp. 1-28, esp. pp. 8 y ss.

⁶⁸ Esta caracterización se hace a partir de Brown, “Introduction”, *op. cit.*, p. 20-21; Vargas García, *op. cit.*, pp. 383 y ss.; Gregory Barton y Brett Bennett, “Forestry as Foreign Policy: Anglo-Siamese Relations and the Origins of Britain’s Informal Empire in the Teak Forests of Northern Siam, 1883-1925”, en *Itinerario*, Vol. XXXIV, No. 2, 2010, pp. 65-86, p. 67.

⁶⁹ Gallagher y Robinson, pp. 9-10.

necesidad de involucrarse directamente en la política local o recurrir a la coerción en aquellos espacios donde existían gobiernos estables y élites con intereses coincidentes. Pero cuando esas nuevas áreas no ofrecían las condiciones políticas para la integración o no ofrecían garantías de colaboración, y cuando la debilidad de esos países lo permitía, Gran Bretaña usaba su poder para “ajustar” a esas sociedades, sometiénolas a mayores tipos de presión coercitiva⁷⁰.

El término imperialismo informal, como se ve, hace referencia a las acciones de una nación poderosa que intenta controlar indirectamente algunas políticas de un país débil sobre el cual no ejerce soberanía; es una forma de imperialismo en tanto que incluye una incursión o intento de incursionar en la soberanía de otro Estado, pero sin necesidad de conquistar su territorio⁷¹.

Este concepto, sin embargo, para que sea “funcional”, exige que se examine la naturaleza de la incursión, el control resultante que es ejercido (político, militar, económico y cultural) y el grado en que ese control afecta o no la soberanía.

La noción de imperialismo informal que se adopta en este estudio no da por sentado que las políticas metropolitanas son un todo coherente, concertado y exitoso⁷². Por el contrario, la política británica hacia América Latina fue en muchos casos reactiva e improvisada⁷³. Asimismo, el imperialismo informal no implica que la potencia dominante logre mantener siempre el control o que tenga la capacidad para dominar la política de una sociedad débil. El principal límite proviene del hecho de que el control informal no le permite ejercer un dominio directo. También influyen ese resultado una combinación de varios factores: el descenso de sus capacidades, la competencia geopolítica entre las potencias, la resistencia de las élites locales o el cambio favorable de la situación política y socio-económica de las sociedades débiles⁷⁴.

Por otra parte, en esta investigación se intentará propiciar un dialogo interdisciplinario entre los factores económicos y estratégicos, por un lado, y el cultural, por el otro. De ese modo la noción clásica de imperialismo informal –que en este estudio es determinante- sería más rica y operativa⁷⁵. Ello implica un estudio del rol de los agentes “sub-imperiales” en el

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 6. Este movimiento no seguía una cronología precisa. Antes de 1850 existían casos como el argentino donde Gran Bretaña ejercía más coerción que persuasión, pero después de 1850 el imperialismo informal británico en Argentina estaba más basado en la persuasión; algo similar ocurría en Brasil.

⁷¹ Cain y Hopkins, *British Imperialism*, *op. cit.*, pp. 54 y ss.

⁷² David McLean, en ese sentido, sostiene que la falta de unanimidad mercantilista o de una estrategia gubernamental clara y sostenida por parte de Gran Bretaña invalida la noción de imperialismo informal en América Latina, en *War, Diplomacy and Informal Empire and the Republics of La Plata, 1836-1853*, Londres, British Academic Press, 1995, p. 190; ver también Martin Lynn, “British Policy, Trade, and Informal Empire in the Mid-Nineteenth Century”, *op. cit.*

⁷³ Alan Knight, “Britain and Latin America”, en Andrew Porter (ed.), *The Oxford History of the British Empire: Volume III: The Nineteenth Century*, Oxford, OUP Premium, 2009, pp. 122-145, p. 129.

⁷⁴ Eugénio Vargas García, “¿Imperio informal?”, *op. cit.*, pp. 355, 383-385.

⁷⁵ Para este diálogo, ver Matthew Brown, “Introduction”, *op. cit.*, pp. 20-21. Sobre la cultura, ver Bernard Porter, *Absent-Minded Imperialists: Empire, Society and Culture in Britain*, Oxford, Oxford University Press, 2005; y Gregory Barton, *Informal Empire and the Rise of One World Culture*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

ámbito local (los agentes que representan los intereses metropolitanos, así como las élites “colaborativas” y las “no-colaborativas” de las sociedades periféricas). Finalmente, incluye un estudio acerca de la forma como la cultura permite crear y reproducir una “mentalidad colonial”.

Control extraterritorial, dominación económica y la capacidad de influir en algunas políticas de otro país –a través de la coacción, la persuasión o la superioridad cultural- son pues variables claves para hablar de imperialismo informal.

A continuación se presentará un breve bosquejo de la hegemonía/imperialismo informal británico en la propia Metrópoli.

Comercio, capital y estrategia: las fuentes del poder británico en América Latina

Gran Bretaña comenzó a expandir sus intereses en América Latina por diversos tipos de motivos. Un primer impulso provenía de los intereses de la nueva clase industrial, financiera y comercial que brotó de la revolución industrial y que se consolidó al calor de las guerras napoleónicas. Esa clase encontró un lugar propicio para expandir sus intereses en la América Hispana gracias a las oportunidades que generó la Independencia; la corona británica, en ese sentido, desarrolló una política tendiente a sostener los privilegios que comenzaron a adquirir esos capitalistas otorgándole a las nuevas repúblicas el reconocimiento a cambio de tratados de comercio “desiguales”⁷⁶.

El orden mundial “liberal” establecido en 1815 por Gran Bretaña asignó a la América Hispana un rol específico a través de una geo-estrategia definida por el dominio marítimo mundial. Para ello, Gran Bretaña esperaba que las nuevas repúblicas se convirtieran en países *estables* (es decir, no expansivos y que no generaran amenazas a su hegemonía) y de ese modo garantizar el libre comercio en una posición de liderazgo⁷⁷.

El volumen de exportaciones británicas hacia América Latina después de la eliminación del sistema mercantilista español experimentó un primer *boom* en la década de 1820; a mediados de esa década, las exportaciones llegaron a los 5 millones de libras, el 13% del total de sus exportaciones. Sin embargo, entre 1830 y 1850, a pesar de un ligero incremento, el volumen comercial se mantuvo estático, y solo después de la década de 1860 hubo un incremento notable (aunque su volumen no era tan importante si se compara con el comercio de Gran Bretaña con Europa, Estados Unidos y Asia). En los treinta años que transcurren a partir de 1865 las exportaciones y las importaciones británicas superaban los 20 millones de libras anuales. Desde el punto de vista de las inversiones de capital, Gran

⁷⁶ Knight, “Britain and Latin America”, *op. cit.*, p. 122.

⁷⁷ Esto también era el reflejo de una consideración de seguridad, ya que Gran Bretaña se sentía vulnerable por su condición de “isla”. Gran Bretaña, asimismo, pesar de que prefería monarquías estables y pacíficas, no basaba sus relaciones necesariamente en una cuestión de principios. De hecho, desde una etapa tan temprana como 1825 aceptó el establecimiento de relaciones con los nuevos regímenes republicanos, y en algunos casos, mantuvo relaciones comerciales con países que preservaban el comercio de esclavos, aun cuando Gran Bretaña lo condenaba –como en Brasil- o entablaba negociaciones con caudillos o dictadores. Cfr. Cain y Hopkins, *op. cit.*, p. 247.

Bretaña había llegado a tener en 1865 un acumulado de unos 80 millones de libras y en 1895 de 552 millones⁷⁸.

Como se ve, antes de 1850, los capitalistas británicos habían experimentado una relativa inercia comercial y financiera en el mercado latinoamericano. Los capitales británicos, al decir de un historiador, se invertían sobre “fantasías” que volvían inevitable el no-pago o llevaban a negociaciones prolongadas con las élites latinoamericanas⁷⁹.

Sin embargo, esta primera etapa sirvió como una experiencia temprana para que Gran Bretaña extendiera su sistema mercantilista con la expectativa de que los beneficios finalmente retornaran a la Metrópoli. Fue precisamente durante ese periodo que la corona británica llevó a cabo diversos tipos de intervenciones para asegurar la nueva relación de fuerza surgida tras la Independencia: Uruguay es creado como un Estado tapón a mediados de la década de 1820, diplomacia de cañoneras en Argentina en 1845, y la creación de un reino en la Mosquitia en 1844. Gran Bretaña no tenía ambiciones territoriales en ninguno de esos casos (con excepción de las Malvinas, Guayana y Belice). Esas intervenciones se llevaron a cabo más allá de la mediación pacífica del mercado, involucrando diversos grados de coacción extra-económica internacional. Este tipo de intervencionismo –político y coactivo pero no territorial- era más o menos común en América Latina, pero se concentraba en ciertos espacios, respondiendo a diversos motivos e intereses limitados⁸⁰.

Gran Bretaña renunció a una empresa masiva de colonización de la América Hispana a pesar de querer en un principio llevarla a cabo con alguna perspectiva real de éxito. La desastrosa experiencia de colonización de Buenos Aires de 1806-1807, junto a factores como el enorme costo y la incertidumbre de una aventura imperial sobre un suelo desconocido o impenetrable (los Andes, las Pampas, las zonas selváticas) fueron factores decisivos -advirtiendo en todo caso que esta región no tenía la misma importancia para Gran Bretaña que tenía por ejemplo la India⁸¹.

En síntesis, a pesar de que la penetración comercial y financiera era lenta, la hegemonía británica llegó a su apogeo entre 1830 y 1850 en términos de presiones oficiales, intervenciones destinadas a abrir los mercados a sus súbditos y contener a sus potenciales rivales, como Estados Unidos o Francia.

⁷⁸ Joseph Smith, *Illusions of Conflicts: Anglo-American Diplomacy toward Latin America, 1865-1896*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1979, p. 3-4.

⁷⁹ Cain y Hopkins, *op. cit.*, pp. 248, 272. En ello influyó el bajo nivel de desarrollo de esas actividades en la propia Metrópoli, además de las duras condiciones en América Latina, tales como las topográficas, las dificultades del transporte, la inestabilidad política y la oposición local.

⁸⁰ Knight, “Britain and Latin America”, *op. cit.*, pp. 123-124.

⁸¹ Gran Bretaña también temía a que se reavivara una especie de nacionalismo o de actitud xenófoba anti-británica. Cain y Hopkins, *op. cit.*; Knight, “Britain and Latin America”, *op. cit.*; Rory Miller, *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Century*, London, Longman, 1993, p. 74. Sobre el nacionalismo, ver Paul Gootenberg, *Between Silver and Guano. Commercial Policy and the State in Postindependence Peru*, Princeton, Princeton University Press, 1989; Guy Thompson, “Protectionism and Industrialization in Mexico, 1821-1854: The Case of Puebla”, en Christopher Abel y Colin Lewis, *Latin America, Economic Imperialism and the State*, London, Institute of Latin American Studies Monographs, No.12, 1985, pp. 125-146.

Los agentes sub-imperiales en la periferia

Una de las formas como se verificaba la intervención británica era a través de la “diplomacia de cañoneras” o la pura y física coacción. En la mayor parte de los casos esas intervenciones eran promovidas desde la misma periferia por actores que aquí se denominarán *agentes sub-imperiales*. Para sostener sus intereses en América Latina, estos agentes diseñaron toda una suerte de relaciones con los actores ubicados en la periferia: el tipo de control/hegemonía que ejercía Gran Bretaña en América Latina dependía en buena medida del tipo de relación establecido entre la política imperial/hegemónica diseñada en Londres, los agentes sub-imperiales y las élites locales⁸².

Los agentes que mayor importancia tenían eran los representantes diplomáticos. Durante las fases de crisis (disidencia, revueltas o colapso estatal) estos agentes desplegaban una enorme cantidad de activismo, aconsejando la intervención o el uso de la fuerza. La corona británica, a pesar de que podría ratificar o desautorizar esas medidas varios meses después, terminaba aceptando normalmente los consejos o las recomendaciones que enviaban sus ministros (algunos de los cuales estaban influenciados por otros agentes sub-imperiales). Los diplomáticos conocían mejor las condiciones en la periferia: su presencia en sociedades que estaban a grandes distancias de la metrópoli y el conocimiento de esas sociedades los llevaban a actuar por su propia cuenta durante las crisis⁸³.

Otro tipo de agente sub-imperial era el comerciante o el representante del capital financiero. Muchos de ellos participaron en la guerra de independencia y se radicaron en suelo hispanoamericano. Sin representación oficial pero fieles devotos en la promoción de los intereses imperiales, estos ejercían un grado de influencia política más o menos considerable sobre las élites y la población local. Justamente para evitar intervenir oficialmente en los asuntos políticos de las sociedades periféricas (a diferencia de lo que ocurría en otras sociedades bajo la dominación colonial directa), los agentes sub-imperiales británicos utilizaban diversos tipos de recursos: corrupción, sobornos, apoyo a las facciones locales, influenciar un resultado político (tratados, tarifas, guerras, revoluciones). A través de esos medios no oficiales de influencia, los agentes británicos buscaban la colaboración de las élites locales o las contra-élites para evitar al máximo ser identificados en las sociedades donde operaban, además de riesgos excesivos o altos costos financieros, de forma tal que no tuvieran que hacer frente a las manifestaciones nacionalistas anti-británicas⁸⁴.

La colaboración o no colaboración de las élites locales determinaba en buena medida el carácter o naturaleza de la influencia ejercida, y este resultado dependía en buena medida del grado y el tipo de presión que pudiera ejercer el agente sub-imperial. Si logra cooptar a

⁸² Alan Knight, “Rethinking British Informal Empire”, p. 35. Los trabajos pioneros sobre los actores locales, en Ronald Robinson, “Non-european foundations of European Imperialism: sketch for a theory of collaboration”, en Roger Owen and Robert Sutcliffe (eds.), *Studies in the Theory of Imperialism*, London, Longmans, 1972, pp. 117–142.

⁸³ Webster, *op. cit.*, p. 77.

⁸⁴ Knight, “Rethinking British Informal Empire in Latin America”, *op. cit.*; Webster, *op. cit.*, p. 76.

las élites (es decir, volverlas colaborativas), vuelven “relativamente menos costoso” y más “legítimo” el control resultante⁸⁵.

Otro aspecto que refleja el rol de los agentes sub-imperiales en la periferia es su participación como emisarios del capital. A través del capital se sentaron las bases para la transformación de la propiedad y la construcción de Estados en la medida que este aparecía como un estabilizador de las relaciones del mercado, mediaba los conflictos surgidos en torno a la deuda con los acreedores extranjeros y en general para hacer cumplir los contratos y estabilizar el status de la moneda local. En otras palabras, los reclamos de los acreedores para forzar el cumplimiento de los contratos delinearon las expectativas de los gobiernos de la periferia, promoviendo la creación de repúblicas estables o con mayor credibilidad en el mercado financiero. Como dicen Cain y Hopkins: “ya que no puede haber deuda soberana sin soberanía, la unificación política es un prerrequisito para el crédito, y el reconocimiento británico de los nuevos Estados era fundamental para la valoración crediticia”⁸⁶.

Uruguay, Brasil y Argentina fueron los países que mejor experimentaron ese proceso⁸⁷. En el caso neogranadino, sin embargo, tuvo una validez mucho menor. Ello se debía en parte al bajo flujo de inversiones y al establecimiento de una pequeña comunidad de comerciantes británicos, aunque una situación diferente surgiría de los acreedores de la deuda externa. Esa comunidad, aunque no de manera lineal ni siempre pensando en atraer una mayor presencia imperial de la corona británica, generó el efecto suficiente para que el gobierno neogranadino se viera obligado no solo a adoptar instituciones políticas y económicas que le otorgaran mayor estabilidad y credibilidad, sino un tratamiento especial a los residentes británicos⁸⁸.

La cultura

El ejercicio de la hegemonía o del control británico (y en general de las grandes potencias) implica también la exportación de un conjunto de “ideas”. Esas ideas constituían el marco “cultural” con el que las potencias completaban el proceso de incorporación de las repúblicas hispanoamericanas al orden mundial imperante. En el caso específico de Gran Bretaña, esas ideas podían ir desde el fomento del liberalismo económico, el parlamentarismo y el monarquismo, hasta la imposición de un *ethos* anti-esclavista y “caballeresco capitalista”⁸⁹.

Los encuentros culturales pueden ser la base de las negociaciones con las élites locales (para volverlas colaborativas o en la formación de estas cuando no son colaborativas)⁹⁰. Si los agentes sub-imperiales lograban implantar esas ideas a las élites locales a través de cierto proselitismo, lograrían convertirlas al estilo de vida inglés, haciendo con ello menos

⁸⁵ *Ibid.*, p. 35. Sobre las élites locales, ver más adelante.

⁸⁶ Cain y Hopkins, *op. cit.*, p. 248. Cfr. Jeremy Adelman, *Republic of Capital: Buenos Aires and the Legal Transformation of the Atlantic World*, Stanford, University of California, 1999.

⁸⁷ Knight, *Britain and Latin America*, *op. cit.*

⁸⁸ Ver el capítulo 2, la sección dedicada a las condiciones demográficas y al extranjero.

⁸⁹ Cain y Hopkins, *op. cit.*, pp. 22-37.

⁹⁰ Ver anteriormente, sobre la teoría cultural y pos-colonial.

costosa la armonización de sus intereses y su presencia en las sociedades periféricas. En América Latina este proceso era particularmente necesario en tanto que la inmigración inglesa no era numerosa (o debido a que Gran Bretaña no tenía la intención de ejercer un control colonial directo). Esto supone que la estrategia hegemónica/imperial crea un mecanismo de admiración o veneración a su cultura (de una “mentalidad colonial”, en otras palabras) que debe ser internalizado por las élites locales⁹¹.

Si bien existen razones para pensar que la cultura puede tener valor en sí misma como variable explicativa independiente de la dominación que se pretende ejercer o que es ejercida efectivamente, en la mayor parte de los casos la cultura aparece como un instrumento para justificar el control o la hegemonía de una región considerada racialmente inferior, que necesita de la “guía” británica. Asimismo, por más que estuviesen ansiosas por incorporarse al orden mundial *civilizado*, las élites locales eran conscientes de la vulnerabilidad en la que se encontraban y que ello podía justificar el uso de la fuerza para “ajustar” su comportamiento. En otras palabras, la imposición de los valores dominantes no solo estaba aparejada a la creación de un mecanismo cultural de admiración que hiciera más colaborativas a las élites locales, sino al uso de la fuerza. En cualquiera de los casos, la cultura aparece como un instrumento para conseguir otros fines -atraer la inversión económica, estabilizar los sistemas políticos y controlar ciertas zonas de valor estratégico vital⁹².

La “mentalidad imperial” (o la representación estereotipada que hacían los agentes británicos de las sociedades latinoamericanas) comenzó a desarrollarse con la llegada de miles de británicos que lucharon al lado de los independentistas contra la dominación española. Inicialmente, este grupo de personas –mercenarios y aventureros- no traían consigo necesariamente los intereses británicos ni venían con la intención de implantar su cultura a las sociedades locales⁹³. Con el tiempo, los agentes británicos (sobre todo ministros y comerciantes), incluso sin estar comprometidos o interesados en promover sus valores, comenzaron a ser percibidos como agentes imperialistas por la población local, agentes que moldeaban en diversos grados la política de la sociedad⁹⁴.

Para sintetizar lo dicho hasta ahora, comercio, capital y cultura son conceptos clave para entender la naturaleza del control o la hegemonía resultante. Cualquiera que sea la forma de dominación adoptada, las acciones de Gran Bretaña buscaban abrir el comercio o adquirir espacios de valor estratégico en las zonas periféricas, respaldada principalmente en la coacción económica o extra-económica y *apoyada* en diversas actividades culturales en el terreno.

La naturaleza de la influencia británica en la Nueva Granada

⁹¹ Ver más adelante, la sección sobre titulada *Mentalidad Colonial*.

⁹² Sobre la cultura como un instrumento de dominación, ver Robert Aguirre, *Informal Empire: Mexico and Central America in Victorian Culture*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2004.

⁹³ En el caso colombiano, Brown habla de la llegada de unos 7.000 aventureros británicos, en Matthew Brown, *Aventureros, mercenarios y legiones extranjeras en la independencia de la Gran Colombia*, Medellín, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, La Carreta, 2010.

⁹⁴ Matthew Brown, “Introduction”, *op. cit.* Ver el Capítulo 2.

Existen razones para pensar que Colombia no hizo parte del imperialismo británico en América Latina. Si se compara con otros países suramericanos, es evidente que Colombia no era considerada como una zona de vital importancia para esa potencia. En Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo, Gran Bretaña concentraba más del 50% de sus inversiones y exportaciones en América Latina durante el siglo XIX⁹⁵.

Malcolm Deas sostiene que el concepto de imperialismo informal no es aplicable para el caso colombiano. Deas, en *Weapons of the Weak? Colombia and Foreign Powers in the Nineteenth Century*⁹⁶, manifiesta que la condición de Estado débil de Colombia iba aparejada a las humillaciones a las que era sometida por las grandes potencias, la diplomacia de cañoneras y la demanda de disculpas cada vez que sus representantes o algunos ciudadanos extranjeros eran ofendidos. Ello, de acuerdo a Deas, no significa que Colombia hubiese sido parte de un imperio informal británico o estadounidense durante el siglo XIX: “para defender los intereses, por lo general deben tener una existencia sustancial, y en Colombia no eran sustanciales”⁹⁷.

Para apoyar su argumentación, Deas considera varios factores: comercio, inversiones, deuda y cultura. Gran Bretaña fue el principal socio comercial de Colombia hasta principios del siglo XX, relaciones establecidas en un tratado “nada excepcional”⁹⁸. El Estado colombiano reclamaba un mayor equilibrio en las relaciones comerciales para promover su marina mercante, pero más allá de la evidente distribución de fuerzas inequitativa suscitada entre una potencia capitalista y un Estado débil, cuyo estructura comercial era incipiente, Colombia llegó a controlar en todo momento su política arancelaria y comercial (proteccionista o librecambista) sin que los gobiernos extranjeros tuviesen una influencia significativa en la elaboración de esta.

Al igual que en el resto de América Latina, en Colombia también se establecieron comerciantes ingleses y otros extranjeros, pero la mayoría de ellos se retiraron y otros sufrieron por cierta inclinación xenófoba o algunas restricciones del gobierno⁹⁹. Las inversiones, generalmente puestas en las minas de oro, el cultivo de tabaco y la construcción de ferrocarriles, tampoco dieron dividendos o atraieron a los inversionistas extranjeros. A ese desinterés en las inversiones se sumaba el rezago comercial, un volumen de negocios lento con costos de transporte altos y un bajo nivel de retorno de cargas desde el interior hacia los puertos. Tomados en conjunto, esos factores no estimularon el surgimiento de una colonia extranjera influyente en Colombia –como estaba ocurriendo en Buenos Aires, Chile o Lima.

Otro factor es el pago de la deuda. Según Deas, la presión ejercida por los representantes diplomáticos británicos –quienes hacían las veces de intermediarios entre los tenedores de bonos y el gobierno colombiano- se hizo bajo la doctrina de los “buenos oficios”¹⁰⁰. Pero

⁹⁵ Platt, *Latin America and British Trade*, op. cit.

⁹⁶ En Matthew Brown (ed.), *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce, and Capital*, en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, Issue Supplement, 2008.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 175 (traducción libre del autor).

⁹⁸ *Ibid.*, p. 174.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 174-175.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 177.

incluso en los casos extremos de no-pago, cuando Gran Bretaña recurría ocasionalmente a la diplomacia de cañoneras, el Foreign Office manifestaba cierta renuencia al ejercicio coactivo del poder. En lugar de ello, Gran Bretaña adoptaba una actitud más enérgica cuando se trataba de proteger las vidas y propiedades de sus súbditos –aunque más la vida que las propiedades, a diferencia de Estados Unidos, que se preocupaba por ambas.

De acuerdo a Deas, los tenedores de bonos de la deuda no sentían que Colombia era parte de un imperio informal británico¹⁰¹. Asimismo, los pocos residentes extranjeros, cuando eran influyentes, se oponían a ese tipo de intervenciones para no afectar el comercio, mientras los representantes diplomáticos en Bogotá tendían a colocarse a favor del gobierno colombiano o desalentar las reclamaciones de los súbditos británicos. Para el Foreign Office, Colombia solo tenía una importancia estratégica secundaria, como ruta de tránsito para el comercio mundial británico. Por ello Gran Bretaña prefería no entrar en disputas innecesarias¹⁰². Sin embargo, Deas reconoce que hubo una excepción notable: la competencia entre Gran Bretaña, Estados Unidos y en menor medida Francia en torno al control del Istmo de Panamá¹⁰³.

Las élites colombianas, a su vez, mantenían cierta dignidad y eran capaces de presentar algún tipo de resistencia patriótica cada vez que surgía una crisis. Cuando el gobierno neogranadino, en plena guerra civil de los supremos (1841-1842), recurrió a la protección de la flota británica, Deas considera que el poder británico era percibido no en términos hostiles sino amigables. Pero incluso si esto hacía parte de una cultura colonial de las élites, la cultura británica no tenía mucho que ofrecer¹⁰⁴.

Malcolm Deas tiene razón hasta cierto punto. Por ejemplo, es cierto que en una relación asimétrica de poder como la que existió entre Colombia y Gran Bretaña, esas relaciones pueden estar basadas en procesos de persuasión sutiles y fluctuantes conducidas más o menos sobre la base de la igualdad¹⁰⁵. Evidentemente, una relación asimétrica de poder no lleva necesariamente a una situación de control. En algunos casos, las acciones británicas podían asemejarse más a un ejercicio rutinario de influencia, a una relación hegemónica en la que ambas partes obtenían beneficios –a pesar de que los beneficios de la gran potencia sean mayores que los obtenidos por el Estado menor.

También es cierto que Colombia tenía un nivel de importancia medio o bajo en el esquema imperial británico, concentrado tan solo en evitar que otras potencias adquirieran privilegios que amenazaran su preeminencia estratégica y comercial. Como le manifestó el Foreign Office a Bunch, el Encargado británico en Bogotá:

El interés que tenemos en Colombia es simplemente indirecto. Para el país, su Gobierno y su gente nada nos importa, y probablemente su comercio es muy poco importante...

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 180.

¹⁰² *Ibid.*, p. 184.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 185.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 184-186.

¹⁰⁵ Cfr. Martin Lynn, “British Policy, Trade, and Informal Empire in the Mid-Nineteenth Century”, en Andrew Porter (ed.), *The Oxford History of the British Empire: Volume III: The Nineteenth Century*, Oxford, OUP Premium, 2009, pp. 101-121; para un balance historiográfico, ver Anthony Webster, *Issues in Historiography: Debate on the Rise of the British Empire*, Manchester University Press, 2006, pp. 70 y ss.

Colombia es valioso para nosotros como una ruta de tránsito para nuestro comercio, y en ese sentido se está volviendo más valioso cada día; y nuestra política es mantener buenas relaciones con las élites gobernantes para evitar disputas...¹⁰⁶

Este pensamiento del Foreign Office podía aplicar por igual a las solicitudes de intervención que pedía el gobierno colombiano para hacer frente a una amenaza así como para definir una intervención armada en suelo colombiano con el fin de defender sus intereses. En diversas ocasiones, cuando Gran Bretaña usaba la fuerza lo hacía simplemente para hacer cumplir los acuerdos o resarcir el honor nacional. Entre esos casos sobresale el bloqueo de los puertos neogranadinos en 1837 y otro intento en 1857. El primero de ellos se hizo con el fin de resarcir el honor británico después de haber concluido que la captura del cónsul británico en Panamá se había hecho de una manera insultante, mientras que la intervención de 1857 se hizo para presionar para el cobro de la deuda. Sin embargo, en ambos casos no se llegó siquiera al uso real de la violencia, sino que finalizaron de una manera más o menos amistosa, un ejercicio coactivo del poder que simplemente obligaba a las élites neogranadinas a transigir¹⁰⁷.

Hubo otros casos como la eliminación del tráfico de esclavos. La Convención que regularizaría la eliminación del tráfico de esclavos solo se firmaría en 1847, después de múltiples dilaciones del gobierno neogranadino. El principal temor de la Nueva Granada radicaba en que la flota británica irrumpiera sobre los buques neogranadinos bajo cualquier pretexto y con ello violara su soberanía. Durante las negociaciones, de hecho, el Foreign Office presionó a la Nueva Granada a través de la diplomacia de cañoneras y le exigió que eliminara una ley de 1843 que perpetuaba el tráfico de esclavos. Las autoridades neogranadinas llegaron a percibir que se trataba de una imposición de carácter imperial, y si bien es cierto que esa actitud le aseguraba a Gran Bretaña el cumplimiento de ciertos objetivos imperiales a escala global, a decir verdad este caso se adecúa más a un simple ejercicio del poder consistente en hacer cumplir los compromisos adquiridos¹⁰⁸.

Ese caso es similar a la cuestión de la deuda. Durante la guerra civil de los *supremos*, entre 1840 y 1842, el Foreign Office autorizó a la Legación británica en Bogotá para que ideara toda una serie de estrategias que obligaran a la Nueva Granada a pagar la deuda a los acreedores ingleses. Respaldado con la amenaza del uso de la fuerza, el Encaragado británico solicitó al gobierno neogranadino la autorización para que los agentes consulares ingleses en las provincias costeras controlaran las rentas de las aduanas, a lo que las autoridades respondieron afirmativamente¹⁰⁹. Esa sería sin embargo una ocasión excepcional, y tanto antes como después de la guerra civil el Foreign Office desestimó el uso de la fuerza (excepto nuevamente en 1857) y no ejerció virtualmente ningún tipo de medida coercitiva para moldear la política económica neogranadina tendiente a fomentar el aumento de los ingresos nacionales.

Aunque ese caso se adecuaba más a una forma de imperialismo informal, las autoridades neogranadinas, envueltas en una guerra civil que amenazaba su propia supervivencia,

¹⁰⁶ Hammond a Bunch, Londres, 30 de abril de 1867, F.O. 55/195 (traducción libre del autor).

¹⁰⁷ Ver el Capítulo 2.

¹⁰⁸ Ver el Capítulo 2.

¹⁰⁹ Ver el Capítulo 3.

creyeron que el poder británico era más benigno que la amenaza que representaba la oposición virulenta de las élites provinciales, logrando vincular a la flota británica para derrotar a los rebeldes. Como decía Fernández Madrid, uno de los más ilustres diplomáticos neogranadinos de mediados de siglo, las autoridades neogranadinas consideraban a Gran Bretaña “en cierto modo como el árbitro de nuestros destinos”¹¹⁰.

Sin embargo, existen otros casos en los que las acciones británicas se definen mejor como parte de una política imperial más amplia. Esos casos llegan a probar que el argumento de Deas falla por omitir varios detalles. Gran Bretaña, ya sea a través del método clásico de la coacción o ya fuera a través de la persuasión, buscaba consolidar una forma de “control” en algunos aspectos de la soberanía neogranadina. Con ello, buscaba expandir sus intereses o evitar que otras potencias desafiaran su preponderancia. Incluso cuando el Foreign Office autorizaba el uso de la fuerza para defender la vida, las propiedades y el honor nacional, justificaba sus acciones con base en una *mentalidad* imperial –el sentido de superioridad sobre una sociedad inferior.

El alcance de esa política, sin embargo, no debe exagerarse: el imperialismo británico en la Nueva Granada era limitado y reactivo. Era limitado porque tendía a defender o expandir algunos intereses, que, como se ha visto, eran menores en comparación con otros países; y era reactivo porque normalmente estaba impulsado por las condiciones locales, una crisis, la debilidad del Estado neogranadino o el incumplimiento de ciertos convenios. La mejor forma de probar este razonamiento es recurriendo a las percepciones de las mismas élites neogranadinas, que durante algunos incidentes diplomáticos consideraron que Gran Bretaña intentaba ejercer alguna suerte de sujeción imperial. Pedro Fernández Madrid afirmaba lo siguiente:

es tanta la confianza del Gobierno británico en nuestra falta de perseverancia y sistema, que espera atraernos a un Tratado de límites, sobre el territorio de Mosquito, aun contra nuestra voluntad, por medio de lo que los ingleses llaman impulso exterior¹¹¹.

Aunque las élites neogranadinas solían exagerar sus temores, y mientras que en algunos momentos ellas mismas percibían el poderío británico como una fuerza benigna, durante las dos décadas que transcurren entre 1830 y 1850 se generó una actitud de rechazo a la enorme dependencia económica de la Nueva Granada con Gran Bretaña. Ese marco se instauró con el reconocimiento de la Independencia y la firma de un tratado de comercio “desigual”. Gran Bretaña, por supuesto, no delineó la economía política neogranadina, pero ello tampoco significa que hubiese desistido de implantar algunas medidas de control (u obtener unilateralmente beneficios) a través de un tratado que le concedía privilegios exclusivos por encima de otras potencias extranjeras. A través de ese tratado, en otras palabras, Gran Bretaña adquiriría una previsible y estable dominación económica y el

¹¹⁰ “Nuestras Costas Incultas”, *El Día*, No. 391, 1 de noviembre de 1846, en Rivas, *Escritos*, p. 275. El subrayado es nuestro.

¹¹¹ “Nuestras costas incultas”, en *El Día*, No. 391, 1 de noviembre de 1846, reimpreso en Raimundo Rivas, *Escritos de don Pedro Fernández Madrid. Publicados con noticias sobre su vida y su época*, tomo I, Editorial Minerva, Bogotá, 1932, p. 272 (en adelante *Escritos*). La serie “Nuestras costas incultas” consta de trece artículos publicados entre 1846 y 1847 en el periódico *El Día*. Aquí se usará la versión recopilada por Rivas.

aseguramiento de sus intereses cuando estos se veían en riesgo o adquirirían una mayor expansión¹¹².

Hubo otra situación que reflejó el imperialismo británico en suelo neogranadino: la firma de una Convención Postal en la que la corona británica controlaba por intermedio de sus agentes mercantiles el transporte y la seguridad de la correspondencia en el Istmo de Panamá. Si bien la diplomacia británica intentó conseguir ese resultado a través de la *persuasión*, ello tampoco dejaba de ser percibido por las élites neogranadinas como una imposición inequitativa que vejaba la soberanía nacional¹¹³.

Finalmente, cuando Gran Bretaña ejercía la fuerza para resolver a su favor un incidente diplomático sin la intención de controlar algún aspecto de la política neogranadina, esa actitud estaba determinada en gran medida por una *mentalidad* imperial. Las élites neogranadinas eran plenamente conscientes de esto. Como decía Fernández Madrid: “[Los británicos] también nos consideran bárbaros, sólo porque somos débiles”¹¹⁴. A través de esas representaciones culturales se justificaban las intervenciones. Gran Bretaña tenía una percepción estereotipada de índole racista hacia los neogranadinos, a quienes consideraba como una raza semi-bárbara¹¹⁵. Los hombres de Estado que dominaban en el Foreign Office creían que el sistema de gobierno representativo de la Nueva Granada y sus élites, que se “roban entre sí y empobrecen al país”, son responsables por igual de la anarquía reinante¹¹⁶. Estos prejuicios en parte respondían a la exasperación que le provocaba la “timidez, el disimulo y la desvergonzada” política de dilación del gobierno neogranadino a la hora de resolver una crisis diplomática¹¹⁷.

El intervencionismo británico o los intentos de controlar un aspecto de la política neogranadina no siempre llevaron a Gran Bretaña a proyectar una fuerza suficiente. La naturaleza limitada y reactiva del imperialismo británico en la Nueva Granada refleja los límites de la “anomalía” de una “pequeña isla” como gran potencia mundial¹¹⁸. Los agentes británicos no solo tenían que hacer frente a las difíciles condiciones locales –resistencia política de las élites y dificultades económicas-, sino a rivales poderosos como Estados Unidos, que alrededor de 1850 había logrado una situación de equilibrio con Gran Bretaña. Si finalmente Gran Bretaña adoptó una política de equilibrio con Estados Unidos, esto simplemente demuestra que no quería enfrascarse en una disputa abierta con esa potencia y que si bien no tenía muchas razones o intereses que sostener en la Nueva Granada, se sentía satisfecha con la posición hegemónica que había conseguido hasta entonces.

¹¹² Ver el Capítulo 2.

¹¹³ Ver el Capítulo 2.

¹¹⁴ “Nuestras Costas Incultas”, El Día, No. 378, 6 de septiembre de 1846, en Rivas, *Escritos*, p. 202.

¹¹⁵ Palmerston, “Circular. Debts Due by Foreign States to British Subjects”, January, 1848, F.O. 207/52. A fines de siglo aún existía esta percepción, en Jenner a Salisbury, 1 de noviembre de 1895, F.O. 55/366, citado en Clemente Batalla, *Relaciones Internacionales de Colombia en el siglo XIX*, op. cit., p. 15.

¹¹⁶ Russell a Griffith, 1 de noviembre de 1862, F.O. 55/164; O’Leary a Aberdeen, 15 de mayo de 1846, F.O. 55/64 (traducción libre del autor).

¹¹⁷ O’Leary a Aberdeen, 6 de enero de 1845, F.O. 55/56 (traducción libre del autor).

¹¹⁸ David Reynolds, *Britannia Overruled: British Policy and World Power in the 20th Century*, Londres, Longman, 1991, citado en Eugenio Vargas, op. cit., p. 358.

En síntesis, las acciones de Gran Bretaña se encontraban en un punto medio entre un intervencionismo determinado por consideraciones de prestigio y un imperialismo limitado en el marco de un tratado de comercio desigual. Cualquiera que sea el caso, sin embargo, Gran Bretaña llevaba a cabo sus acciones aprovechando la relación asimétrica de poder existente. Como se verá más adelante, ese entorno –definido por la real o potencial amenaza del uso de la fuerza– determinó en buena medida las respuestas diplomáticas de las autoridades neogranadinas.

IV. La Nueva Granada en la concepción geopolítica de Estados Unidos: del proto-imperialismo al nuevo imperialismo (limitado)

A inicios de la década de 1840 dominaba un profundo sentimiento de *anglofobia* en ciertos círculos políticos e intelectuales de la Nueva Granada. Sin embargo, cuando las élites gobernantes comenzaron a percibir un mayor impulso imperialista británico (a raíz de la creación de un protectorado en la Mosquitia), dieron un giro abrupto en la orientación de su política exterior. El rechazo al imperialismo británico terminó generando un nuevo acercamiento hacia los Estados Unidos, a pesar de que las élites neogranadinas eran conscientes del creciente expansionismo estadounidense en su periferia. ¿Cómo definir la naturaleza de las acciones estadounidenses en la Nueva Granada?

Las acciones de Estados Unidos antes de 1850 difícilmente pueden caber dentro de la categoría de imperialismo. De hecho, entre 1830 y 1850, los Estados Unidos adoptaron una postura de cautela o respeto por las élites neogranadinas, promoviendo “pacientemente” mecanismos de entendimiento destinados a resolver los reclamos que tenían sus ciudadanos. Incluso cuando adoptaba un tono más perentorio, los diversos intentos de diplomacia coactiva por parte de sus agentes en Bogotá no llegaron a materializarse.

Para algunos historiadores esa actitud estaba fundada en una supuesta inclinación liberal (bienintencionada) de Estados Unidos¹¹⁹. Esta inclinación liberal se basaba en la idea de un orden mundial plural conformado por Estados democráticos que debían integrarse en un sistema de mercado internacional no discriminatorio, donde no tuvieran cabida los monopolios mercantilistas. Estados Unidos, de acuerdo a esa visión, identificó sus intereses con la salvaguardia de la soberanía nacional de los Estados periféricos, una política que debilitaría o limitaría la influencia –es decir, el imperialismo– de otras potencias. De ese

¹¹⁹ Esta tradición historiográfica fue inaugurada por E. Taylor Park, *Colombia and the United States, 1765-1934*, Durham, North Carolina, Duke University Press, 1935. En su monumental obra, Taylor Park sostiene que las actividades injerencistas de los ministros estadounidenses en Bogotá, si bien fueron imprudentes, se trataba en realidad de políticas “bienintencionadas”, fundadas en un sincero interés en el bienestar nacional colombiano, pp. 147, 151, 158. Helen Delpar, por otra parte, se limita a decir lo siguiente: “Los secretarios de Estado y ministros en Bogotá [de Estados Unidos] a veces asumieron un tono intimidante, incluso beligerante en sus comunicaciones con Colombia”, en “Colombia: Troubled Friendship”, en Thomas Leonard (ed.), *United States-Latin American Relations, 1850–1903: Establishing a Relationship*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1999, pp. 58-80, p. 65 (traducción libre del autor). Cfr. Stephen Randall, *Aliados y distantes. Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*, Bogotá, Tercer Mundo, 1992.

modo, en lugar de adoptar una política imperialista, los Estados Unidos estimularían el crecimiento de los Estados débiles y con ello sus intereses comerciales¹²⁰.

Es cierto que Estados Unidos adoptó una política de cautela o moderación en su periferia antes de 1850, pero por más progresista o liberal que haya sido esta, sus acciones en Colombia reflejaban cierto impulso de dominación egoísta: cuando buscaba promover sus intereses comerciales, ciertamente en un mercado con poco valor como el que representaba el colombiano para Estados Unidos; al defender las propiedades y la vida de sus ciudadanos; y al plantar una abierta oposición a la creación de zonas de influencia por parte de las potencias europeas en la región, al mismo tiempo que buscaba impulsar un sistema económico internacional abierto sin que ninguno de los poderes europeos monopolizara los puntos críticos donde se construiría un canal que conectara el Atlántico con el Pacífico.

Los agentes de Estados Unidos también se involucraban en los asuntos políticos internos de la Nueva Granada. En ocasiones, por ejemplo, esos agentes se oponían a los proyectos monárquicos que surgieron durante la disolución de la Gran Colombia. Tras cada una de estas iniciativas o en general cuando surgía una guerra civil, en las instrucciones diplomáticas que dirigía el Departamento de Estado de Estados Unidos a sus agentes en Bogotá, les exigía usar su “influencia” para obstaculizar esos proyectos¹²¹.

También era frecuente encontrar a los agentes estadounidenses ejerciendo algún tipo de presión para evitar que potencias como Gran Bretaña monopolizaran el comercio regional. Quizás el ejemplo que mejor puede ilustrar esta tendencia es la negociación de un tratado para la construcción de un canal interoceánico a través del Istmo de Panamá, en el que la Nueva Granada podía conceder privilegios comerciales a la nación que aportara los capitales y la seguridad de la ruta comercial. La Nueva Granada invitaba de preferencia a los capitalistas británicos y franceses, pero los agentes estadounidenses manifestaron en más de una ocasión que no iban a tolerar el monopolio de la ruta comercial por parte de otra potencia¹²².

No es seguro cómo hubieran podido ejercer su influencia los agentes estadounidenses en caso de que se llevaran a cabo esos proyectos; de hecho, las medidas coactivas casi siempre fueron desautorizadas, pero en última instancia esas acciones constituían una forma de “intervención” percibida por las élites neogranadinas como intentos de incursión o incursiones de hecho contra su soberanía. Esas acciones, incipientes y basadas más en la persuasión antes que en la coacción, son catalogadas en este estudio como manifestaciones *proto-imperialistas*.

¹²⁰ Tony Smith, *Los modelos de imperialismo. Estados Unidos, Gran Bretaña y el mundo tardíamente industrializado desde 1815*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 158-159.

¹²¹ La injerencia de algunos diplomáticos y ciudadanos estadounidenses en las contiendas armadas se puede ilustrar durante los años críticos que dieron fin a la República de Colombia. En 1829, Henry Clay, el Secretario de Estado, y el ministro radicado en Bogotá, Harrison, acusaron a Bolívar de ser un hombre ambicioso y anti-republicano; el ministro Harrison participó indirectamente en los planes conspirativos contra Bolívar que estaba fraguando el partido opositor, en Raimundo Rivas, *Relaciones internacionales entre Colombia y los Estados Unidos, 1810-1850*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1915, pp. 40, 70.

¹²² Ver el Capítulo 4.

Estados Unidos no adoptaría una política más agresiva o expansionista en la Nueva Granada sino hacia 1850, pero incluso hasta ese momento las élites estadounidenses no habían dejado de pensar en la consolidación de una República Imperial¹²³.

La Doctrina Monroe

Hasta inicios de la década de 1840 Estados Unidos había manifestado una relativa indiferencia hacia América Latina (excepto por su periferia cercana). Esto es particularmente llamativo si se toma en consideración que la política exterior de Estados Unidos definió a la región como una zona que no debía estar sujeta a la dominación colonial europea. Para Estados Unidos el colonialismo europeo era considerado como una amenaza directa a su seguridad y estabilidad. A esa actitud se le conoce como Doctrina Monroe, en referencia al discurso del presidente de Estados Unidos, James Monroe, dirigido al Congreso de Estados Unidos en diciembre de 1823¹²⁴.

Más allá de la visión liberal y anti-colonial en la que estaba fundada, la Doctrina Monroe tenía como fin contener a las potencias europeas sobre la base de un interés “cínicamente egoísta” que negaba a estos el derecho a expandirse, mientras intentaban asegurar el monopolio de ese derecho para ellos mismos¹²⁵. Sin embargo, durante las primeras décadas desde que se emitió la Doctrina, esta se asemejaba más a una declaración de principios que a un esquema real de expansión colonial. Estados Unidos promovió el principio de la no-colonización siendo conscientes de que los poderes europeos no tenían ninguna intención o la capacidad de emprender nuevas aventuras coloniales-monárquicas y, de hecho, la Doctrina Monroe se emitió cuando Estados Unidos tuvo la seguridad de que la flota británica, señora de los mares, se opondría a esa política¹²⁶.

Uno de los motivos más importantes para que Estados Unidos decidiera promover estos principios radicaba justamente en la necesidad de oponerse a la creciente influencia y dominio comercial británicos en la región, atrayendo a las nuevas repúblicas a su órbita¹²⁷. Pero en ese punto tampoco opusieron resistencia digna de mención a los proyectos imperiales de Gran Bretaña (en la Mosquitia, la Orinoquía venezolana, el río de la Plata, el bloqueo de los puertos neogranadinos). Para las nuevas repúblicas, que invocaron

¹²³ Sobre el expansionismo estadounidense antes de la guerra con México de 1846, ver la obra de Bradford Perkins, *The Creation of a Republican Empire, 1776–1865, The Cambridge History of American Foreign Relations, vol. 1*, Cambridge University Press, 1995; William Earl Weeks, *Building the Continental Empire: American Expansion from the Revolution to the Civil War*, Chicago, Ivan R. Dee Publisher, 1996; Frederick Merck, *The Monroe Doctrine and American Expansionism, 1843-1849*, New York, Knopf, 1966.

¹²⁴ Jeffrey Malanson, “Manifest Destiny. The Monroe Doctrine and Westward Expansion, 1816-1861”, en Christos G. Frenzos y Antonio S. Thompson (eds.), *The Routledge Handbook of American Military and Diplomatic*, New York, Routledge, 2014, pp. 215-22.

¹²⁵ La expresión es de Bradford Perkins, *op. cit.*, p. 160; ver también Lester Langley, *America and the Americas: The United States in the Western Hemisphere*, University of Georgia Press, 2010, p. 35.

¹²⁶ W. R. Craven Jr., “The Risk of the Monroe Doctrine (1823– 1824)”, en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 7, 1927, pp. 320-333.

¹²⁷ Jay Sexton, *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, New York, Hill & Wang, 2011; Edward H. Tatum, *The United States and Europe, 1815–1823. A Study in the Background of the Monroe Doctrine*, New York, Russell, 1967; Fred Rippy, *Rivalry of the United States and Great Britain over Latin America (1808-1830)*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1929; William Earl Weeks, *op. cit.*

frecuentemente la Doctrina Monroe para asegurar su soberanía o integridad territorial, esa actitud las llevó a tener una verdadera desafección hacia Estados Unidos¹²⁸.

Estados Unidos no entró en una confrontación directa con Gran Bretaña en parte por la necesidad de preservar el *statu quo* logrado tras la segunda guerra de independencia de 1812¹²⁹. Pero quizás fue más influyente el hecho de que ese país era aún una potencia de segundo orden en el sistema internacional. Las élites neogranadinas eran conscientes de esa posición, aunque también de la diferencia relativa de poder entre ambos países. Estados Unidos tampoco contaba con un gran mercado de capitales ni una balanza comercial significativa en la Nueva Granada, y al reconocer la enorme dependencia de esta con el mercado británico, tuvo que adoptar una política cautelosa, persuasiva, para romper la hegemonía británica¹³⁰.

La élite neogranadina captó perfectamente esa situación. En la década de 1830 y hasta mediados de la de 1840, prevaleció una férrea actitud nacionalista y proteccionista frente a las exigencias mercantilistas de Estados Unidos. Pero a pesar de ello, Estados Unidos nunca abandonó su política de penetración y de hecho no descartó el ejercicio de la fuerza como un mecanismo para promover sus intereses.

Los diplomáticos estadounidenses, asimismo, a pesar de representar a los neogranadinos como una sociedad gobernada por “razas inferiores”, de cuando en cuando en las instrucciones que llegaban de Washington a Bogotá los agentes estadounidenses eran instruidos para que llevaran a cabo las negociaciones como si se tratase de una “república hermana”¹³¹. Sin embargo, esa situación no duraría mucho, o por lo menos se prolongaría hasta que Estados Unidos vio incrementar sus intereses en la Nueva Granada.

El Destino Manifiesto

La doctrina Monroe adquiere una nueva y más agresiva connotación en 1845, al llegar a la presidencia James Polk. Estados Unidos, en ese momento, estaba completando un vigoroso proceso de expansión *continental*, proceso que implicaba la expulsión y remoción de la población nativa y la conquista de nuevos territorios¹³². El discurso que apoyaba este nuevo impulso es conocido como Destino Manifiesto: la misión encomendada por Dios a los blancos anglosajones para que Estados Unidos expandiera sus valores republicanos¹³³.

¹²⁸ Esto se experimentó por primera vez en el Congreso de Panamá de 1826. En esa ocasión, Estados Unidos aceptó la invitación con el fin de promover un “sistema americano” contrario a la propuesta bolivariana tendiente a crear un sistema defensivo frente a los intentos de reconquista española, en Langley, *op. cit.*, pp. 35-36; y Leonard, *op. cit.*

¹²⁹ Mary Williams, “Anglo-American Isthmian Diplomacy, 1815-1915”, en *American Historical Association*, Washington, 1916; Taylor Park, *op. cit.*, p. 128; Langley, *op. cit.*, p. 36-37; Leonard, *op. cit.* Cfr. Reuben Clark, *Memorandum on the Monroe Doctrine*, Washington, Government Printing Office, 1930.

¹³⁰ Ver el Capítulo 4; ver también Rippey, *op. cit.*; y Taylor Park, *op. cit.*, p. 113.

¹³¹ Ver el Capítulo 4; y Foote a Clayton, Bogotá, 5 de julio de 1850, en M.D.C., V, p. 663.

¹³² Langley, *op. cit.*, p. 38-39.

¹³³ Malanson, *op. cit.*

Esta retórica trascendental estaba sin duda mediada por diversos tipos de factores materiales¹³⁴. Uno de ellos estaba relacionado con el temor que suscitaba el supuesto expansionismo británico (y en menor medida francés) en Texas, California y Yucatán¹³⁵. Aún los historiadores discuten si esa política estuvo determinada por fines defensivos o si estuvo influenciada por una agenda expansionista previamente determinada –lo cual es más probable-, pero cualquiera que sea el caso, esa actitud no solo revivió la vieja rivalidad anglo-estadounidense en América Latina, sino que abrió las perspectivas hemisféricas de Estados Unidos¹³⁶.

A partir de entonces, el imperialismo de bajo perfil o el desprecio y la ignorancia que profesaba Estados Unidos por las repúblicas hispanas se transformaron en una cada vez mayor actitud imperialista¹³⁷. Esto se reflejaría principalmente en México. La conquista de Texas y la anexión de California volvió una necesidad imperiosa recortar las enormes distancias de traslado de este a oeste, más aún con el descubrimiento de oro en California a fines de 1848. La construcción de una ruta interoceánica en Centroamérica –Panamá o Nicaragua-, en ese sentido, hizo que se reviviera el interés de los capitalistas y el gobierno estadounidenses para llevar a cabo una empresa que conectara el Atlántico y el Pacífico¹³⁸.

Estados Unidos ya contaba con la ventaja de haber ratificado un tratado con la Nueva Granada en el que esta nación le concedía privilegios comerciales y de transporte en el Istmo de Panamá. Ese tratado, firmado en 1846 y ratificado en 1848, fue negociado por las élites neogranadinas conociendo el *despojo* sufrido por México, causándoles no solo repulsión sino temor al expansionismo estadounidense: en la Nueva Granada eran conscientes de la nueva relación de poder que se estaba fraguando en el sistema americano y que el *imperialismo republicano* de Estados Unidos pondría tarde o temprano sus miras en el Istmo de Panamá¹³⁹.

Tras emerger como potencia continental –o potencia mundial, de acuerdo a las percepciones de las élites hispanoamericanas contemporáneas-, comenzó a migrar una enorme cantidad de personas, capitalistas y especuladores estadounidenses hacia Panamá. Muchas de esas iniciativas eran privadas, pero estaban normalmente respaldadas por el gobierno estadounidense: entre esas cabe destacar la Compañía de Correos que atravesaba

¹³⁴ Entre esos cabe destacar los factores internos –demanda de tierras, adquisición de nuevos puertos y rutas comerciales y finalmente el temor que tenían los esclavistas del sur de ver “africanizada” a Texas. La expansión hacia el Oeste debía permitir al gobierno de Estados Unidos cimentar la unión federal y controlar la “cuestión social” provocada por la aparición de nuevos intereses en pugna entre los colonos (Perkins, *op. cit.*, p. 178; Langley, *op. cit.*, p. 47 y ss.). Este sistema, controlado por la población blanca, limitaba paradójicamente la adquisición de nuevos territorios, ya que las élites no estaban dispuestas a gobernar nuevos territorios de “razas inferiores”, William Earl Weeks, *op. cit.*

¹³⁵ Merck, *op. cit.*; Robert Tucker y David Hendrickson, *Empire of Liberty: The Statecraft of Thomas Jefferson*, New York, Oxford University Press, 1990.

¹³⁶ Perkins, *op. cit.*, pp. 186-187, 199.

¹³⁷ Langley, *op. cit.*, p. 55, 57.

¹³⁸ Taylor Park, *op. cit.*, p. 213.

¹³⁹ Como se verá más adelante, la Nueva Granada consideraba que la mejor alternativa para preservar su integridad territorial era condicionar jurídicamente a las potencias para que estas dieran garantías de seguridad contra cualquier agresión imperial. Cfr. Díaz Callejas, *op. cit.*, pp. 211 y ss.

Panamá partiendo desde el Golfo de México y que llegaba hasta el Oregón en el Pacífico, y la Compañía del Ferrocarril de Panamá, cuya primera línea comenzó a operar en 1855¹⁴⁰.

En muy pocos años Panamá sufrió una verdadera reestructuración social. A la relación más o menos fluida que existía entre las élites dominantes y la población negra que aspiraba a un mayor grado de libertad y movilidad social, se sumaría una numerosa población de blancos estadounidenses racistas. Los agentes estadounidenses (sobre todo los de la Compañía del Ferrocarril) comenzaron a delinear la política local forzando a las autoridades neogranadinas de Panamá a convertir el Istmo en un enclave que les permitiera controlar la ruta ferroviaria y reducir la influencia de la población negra¹⁴¹.

La penetración estadounidense también creó una suerte de división entre las élites locales partidarias de un liberalismo cosmopolita y las que comenzaron a denunciar el imperialismo en suelo panameño. Las dificultades que traía consigo esta estructuración no tardarían en aparecer. Usando el tratado como escudo legal, Estados Unidos intervino durante toda la década para defender sus intereses, que iban desde la protección de sus ciudadanos y sus intereses comerciales hasta la creación de una zona de seguridad estratégica en el Caribe bajo su control¹⁴².

Si bien Estados Unidos ejerció su poder en Panamá de una manera muy activa a través de la diplomacia de cañoneras, en el resto de la Nueva Granada las relaciones eran más equilibradas, sobre todo en lo concerniente a la definición de una tarifa de comercio bilateral basada en la igualdad de condiciones o los reclamos de los ciudadanos estadounidenses. En realidad, al igual que ocurriera con el imperialismo británico, el de Estados Unidos estaba centrado en algunas áreas y se enfrentaba a ciertos límites, lo que por otra parte daba cierto margen de respiro a las élites neogranadinas.

V. Hipótesis: la política internacional de los Estados débiles: acomodamiento, disidencia y mentalidad colonial

El postulado central de esta investigación es que las relaciones de la Nueva Granada con Gran Bretaña y Estados Unidos estuvieron definidas principalmente por la adopción de una política de *acomodamiento* que se veía reflejada de dos maneras -solicitando protección a una de estas o transigiendo ante sus demandas. Desde la perspectiva de la élite neogranadina esa estrategia era esencialmente defensiva, y si bien reconocían que esta conllevaba algunos riesgos -abandono de uno de sus aliados o pérdida de autonomía-, lo hacían con el fin preservar su integridad y soberanía nacionales. En medio de ese proceso, las élites neogranadinas normalmente desafiaban a las potencias respaldándose en sendos discursos nacionalistas o anti-imperialistas, además de dilaciones amparadas en el legalismo. Tal actitud estuvo determinada por una combinación de factores internacionales

¹⁴⁰ Michael Conniff, *United States and the Americas: Panama and the United States: The Forced Alliance*, University of Georgia Press, 2001. Ver el Capítulo 5.

¹⁴¹ El mejor trabajo al respecto es el de Aims McGuinness, *In the Path of Empire: Labor, Land, and Liberty in Panamá during the California Gold Rush, 1848-1860*, Ann Arbor, UMI, 2001; cfr. Langley, *op. cit.*, p. 58. Para una interpretación de los tratados como un instrumento legal del imperialismo, ver Sundhya Pahuja, "The Postcoloniality of International Law", en *Harvard International Law Journal*, Vol. 46, 2005.

¹⁴² Ver el capítulo 5.

–*amenazas* relacionadas con el imperialismo o el intervencionismo de Gran Bretaña y Estados Unidos, y *oportunidades* que emanaban de las rivalidades imperiales- y de factores internos -la debilidad estructural, la vulnerabilidad percibida de las élites y la deslegitimación de las contraélites provinciales que normalmente plantaban una oposición virulenta al poder central. Los factores internacionales tienen sin duda una fuerza explicativa determinante, pero aún más determinante sería la *incapacidad* del Estado neogranadino, no solo en el sentido de alentar a las grandes potencias a adoptar una política más agresiva que deslizaba a las autoridades neogranadinas a someterse a sus demandas, sino, sobre todo, a que otorgaran a una potencia el ejercicio de su soberanía territorial para imponer el orden interno y hacer frente a las amenazas externas.

A continuación se van a elaborar los conceptos de acomodamiento, disidencia y mentalidad colonial como términos clave que recogen la conducta exterior neogranadina de mediados del siglo –conceptos que también pueden ser de utilidad para estudiar el resto de su historia republicana.

Soberanismo vs. Acomodamiento

Los Estados latinoamericanos exhibieron dos patrones en materia de política internacional a lo largo del siglo XIX: el *acomodamiento* y el *soberanismo*. Ambos conceptos suponen que las élites locales toman sus decisiones con el fin de disipar las amenazas existentes en un entorno hostil (tanto externo como interno) y al mismo tiempo gestionar el proceso de consolidación como Estados modernos. El proceso de formación del Estado-nación en América Latina implicó la aparición de un nacionalismo incipiente por parte de las élites criollas encaminado a promover la modernización económica y política de sus respectivas sociedades¹⁴³. La desigualdad frente a las sociedades occidentales y la debilidad estructural heredada de la Colonia generaron justamente un nacionalismo que apuntaba a equiparar o buscar un equilibrio socio-político en torno a los efectos negativos, deficiencias y desniveles de la modernización¹⁴⁴.

En el caso latinoamericano, el incipiente nacionalismo pos-independentista intentaba hacer frente a dos tipos de problemas: los particularismos regionales al interior del Estado, y el intervencionismo extranjero. La combinación de ambos factores solía conspirar para que los Estados latinoamericanos se vieran obligados a escoger entre *acomodarse* o rechazar (*soberanismo*) las políticas injerencistas de las grandes potencias. Ambas manifestaciones reflejan la misma necesidad de consolidar el proyecto de construcción del Estado moderno en América Latina, pero el *soberanismo* y el *acomodamiento* se distinguen por presentar

¹⁴³ Hans-Joachim König, *En el camino hacia la nación, nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750-1856*, Bogotá, Colección Bibliográfica Banco de la República, 1994, pp. 27-30.

¹⁴⁴ Para una perspectiva comparada, ver Tulio Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1972, esp. cap. 3. Sobre el rol de las identidades, ver Francois-Xavier, Guerra, “Las mutaciones de la Identidad en la América Hispánica”, en Antonio Annino, *Inventando la Nación. Iberoamérica siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 185-220. Ver también la obra editada por Marie-Danielle Demelas, Jean Piel, Thierry Saignes e Yves Saint-Geours, *Estados y Naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú*, Tomo I, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Instituto Francés de Estudios Andinos, 1986.

distintos tipos de métodos. Sería de utilidad ilustrar la diferencia de estos dos conceptos utilizando como punto de referencia el rechazo argentino al intervencionismo anglo-francés en la década de 1840.

Tras dos décadas de guerras civiles o conflictos intermitentes entre los partidarios de la unión y los partidarios de la federación, el dictador Juan Manuel Rosas logró controlar entre 1839 y 1841 la provincia de Buenos Aires y en la práctica la mayor parte del país bajo un régimen de excepción dictatorial o centralista. Sin embargo, las Provincias federadas de Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, con más vínculos entre sí y los comerciantes franceses e ingleses que con el gobierno central de Buenos Aires, se mantuvieron como reductos opositores¹⁴⁵.

Paralelamente, Rosas tuvo que enfrentarse en 1839 al bloqueo francés de los puertos argentinos. Francia aducía razones de prestigio –no aceptaba la ley argentina del servicio militar obligatorio para los extranjeros– así como comerciales –debido a los bloqueos constantes del comercio por parte de Rosas¹⁴⁶. Francia también intervino en la guerra civil uruguaya ofreciendo su apoyo al general Rivera, quien tras un golpe militar comenzó a gestar en Uruguay un frente anti-rosista con la ayuda de los rebeldes *unitarios* argentinos exiliados¹⁴⁷.

En 1840 Rosas logró poner fin al bloqueo francés, pero la campaña uruguayo-argentina contra este siguió adelante. Hacia 1842, el gobierno federal argentino derrotó a las fuerzas de Rivera. Francia y Gran Bretaña ofrecieron su mediación, que en realidad tenía más el aspecto de un ultimátum –su aceptación debía ser obligatoria– y tendía a favorecer al movimiento anti-rosista. El general Rosas no aceptó esta imposición, por lo que Francia y Gran Bretaña procedieron al bloqueo de los puertos argentinos. Gran Bretaña se vio empujada a intervenir en la guerra civil para proteger y asimismo expandir el comercio fluvial río arriba hasta Paraguay y el oeste de Brasil, y también para estabilizar al país a instancias de los acreedores de la deuda externa¹⁴⁸.

Después de cinco años de bloqueo, hacia 1850, la diplomacia intervencionista anglo-francesa en Argentina sufrió una humillante derrota. Las maniobras de Rosas –basadas en un audaz juego de equilibrio con sus propios enemigos y complicadas batallas diplomáticas y militares– cristalizaron con la firma de dos acuerdos separados con Francia y Gran Bretaña. A la larga se impuso la libertad de comercio que pretendía implantar Gran

¹⁴⁵ De hecho, las guerras civiles en Argentina durante las tres décadas posteriores a su independencia, estaban relacionadas con la expansión del comercio británico en ese país. Ello se debía en parte a que la expansión británica beneficiaba a un sector de la élite porteña mientras que las élites y en general la población del interior era explotada. Tras la crisis financiera de 1827, y una revuelta del interior contra Buenos Aires, el general Rosas adquiere un notable ascenso, tomando entre otras medidas el bloqueo comercial en las vías fluviales en menoscabo de los intereses británicos. Ver Gallagher y Robinson, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁶ Andrés Cisneros y Carlos Escudé (dirs.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Parte I, Tomo IV, Buenos Aires, Grupos Editor Latinoamericano, 1998, pp. 89-99.

¹⁴⁷ Tulio Halperin-Donghi, *Historia argentina. De la revolución de la independencia a la confederación rosista*, Buenos Aires, Paidós, 1972, pp. 361 y ss.

¹⁴⁸ John F. Cady, *La intervención extranjera en el Río de la Plata, 1838-1850*, Buenos Aires, Losada, 1943; H.S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1968, pp. 257 y ss.

Bretaña, pero las potencias europeas terminaron reconociendo la soberanía argentina sobre los ríos interiores y el derecho a resolver sus disputas sin intervenciones extranjeras¹⁴⁹.

Si se compara con la política *soberanista* de Argentina, se puede argumentar que la actitud de la Nueva Granada compagina más con el concepto de *acomodamiento*. A pesar de que Argentina y la Nueva Granada se encontraban en una situación similar de debilidad estructural frente a las potencias europeas, la diferencia de enfoques radicaba precisamente en la ausencia de mecanismos de acomodamiento entre Rosas y el Imperio británico o francés. Dicho de otro modo, la inclinación por los rebeldes y en general la hostilidad de las potencias europeas contra Rosas llevó al dictador a adoptar medidas militares para hacer frente al imperialismo anglo-francés. En el caso neogranadino, tras las medidas intervencionistas de Gran Bretaña y posteriormente de Estados Unidos, la élite se enfrascaba en el dilema de buscar diversas fórmulas militares o diplomáticas para hacerles frente, pero en diversos casos terminaba adoptando una solución diplomática consistente en evadir la confrontación militar. Si bien esto último se concebía como una política “peligrosa”, desde la percepción de los hombres de Estado neogranadinos ello representaba la alternativa más *racional* para defender la integridad y la soberanía nacionales.

Características conceptuales del acomodamiento

El *acomodamiento* tiene varias manifestaciones. Una primera manifestación se da cuando los Estados débiles terminan cediendo o subordinándose a las exigencias de una gran potencia, exigencias que normalmente respaldaban con el uso de la fuerza o la coacción. Las élites neogranadinas tendían inicialmente a rechazar esas demandas, pero a la larga optaban por evitar la confrontación, creyendo que de esa forma podían evitar una guerra innecesaria, reducir la presión, mantener una cuota de soberanía y preservar el honor nacional.

Como le manifestó el general Santander al general Herrán en 1836, en medio del bloqueo de los puertos neogranadinos por parte de la flota británica:

...estoy esperando que el gobierno inglés haya dado contraorden (al bloqueo)... Mas si nos equivocáramos, haremos nuestro deber hasta donde sea posible. No olvide usted que la clave del gobierno en este delicado negocio es libertar a la Nueva Granada de los desastres y de las hostilidades o de la guerra, dejando salvo su honor y sus leyes...

Más adelante, a pesar de que públicamente exhortaba a los ciudadanos neogranadinos con un encendido discurso nacionalista a que plantaran una recia oposición, el general Santander ponderaba las ventajas de no adoptar una postura belicista o abiertamente soberanista:

Algunos creen que la guerra con Inglaterra nos es ventajosa. Yo creo todo lo contrario. El hacer la paz, porque algún día había que hacerla, nos costaría perder algún territorio, costosas indemnizaciones y remacharnos más el clavo en otro tratado. Jamás la Inglaterra ha hecho guerras para no dejar de sacar todas las ventajas posibles para su territorio, su tesoro y su comercio¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Halperin-Donghi, *op. cit.*; Cady, *op. cit.*

¹⁵⁰ Santander a Herrán, Bogotá, 30 de diciembre de 1836, en Roberto Cortázar (comp.), *Cartas y Mensajes del General Santander*, vol. IX, 1834-1836, Bogotá, Talleres Ed. de Librería Voluntad, 1955, p. 463. Este incidente se desarrolla en el Capítulo 2.

Dos décadas después, en abril de 1856, ocurriría una situación similar, conocida tradicionalmente como la «guerra de la sandía». En esa ocasión fueron los Estados Unidos los que intentaron imponer duras condiciones a la Nueva Granada para resarcir los daños causados durante un incidente en Panamá que dejó el saldo de 17 estadounidenses muertos, a pesar de que la matanza había sido provocada por ciudadanos de ese país. A esa demanda se agregarían otras, como la cesión de algunas islas ubicadas en la Bahía de Panamá y una garantía real que obligaba a la Nueva Granada a proveer seguridad y paz en la vía del Ferrocarril. Estados Unidos, para demostrar que estaba hablando en serio, respaldó sus exigencias con la fuerza. Durante los primeros meses de negociación, los negociadores neogranadinos plantaron una resistencia obstinada, pero al final el gobierno tuvo que ceder y aceptar *su* responsabilidad, comprometiéndose a pagar una indemnización de más de más de 1 millón de pesos¹⁵¹. Para las élites neogranadinas ese Convenio evitaría una guerra que con toda seguridad se iba a perder.

Las autoridades de la Nueva Granada percibían que la fuerza superior que ejercían las grandes potencias para promover sus intereses era parte de una lógica intervencionista o imperial más amplia, que sin embargo era impulsada por la debilidad neogranadina. Como decía Fernández Madrid, el ilustre diplomático neogranadino, con respecto a la cuestión mosquita suscitada a mediados de la década de 1840:

[Los británicos] también nos consideran bárbaros, sólo porque somos débiles.
 ...Permítasenos, pues, continuar la carrera de civilización y de progreso que hemos emprendido, respétense la soberanía de nuestra nación y la integridad de nuestro territorio, no se pretenda arrancarnos concesiones injustas¹⁵².

En otro pasaje manifestaba:

...Triste cosa es, pero innegable. Siempre dispuestos a estrellarnos unos con otros, nunca, sin embargo, hemos intentado medir nuestras fuerzas con alguna de esas potencias realmente extranjeras, porque la costumbre, la ley suprema de los hombres, parece habernos persuadido de que somos absolutamente incapaces de entrar en lid abierta con ellos¹⁵³.

Como se ve, las élites gobernantes neogranadinas consideraban que el intervencionismo de las grandes potencias los forzaba a subordinarse a sus demandas. Sin embargo, también era claro para estas que el intervencionismo o el imperialismo descendía en cascada para reforzar su propia percepción de debilidad, llevándolas paulatinamente a adoptar la política del acomodamiento.

En términos generales, los diversos incidentes diplomáticos —el incidente Russell, el cobro de la deuda, la «guerra de la sandía»— que se verán a lo largo de los siguientes capítulos, reflejan que la política del acomodamiento era adoptada una vez que entraban en escena una compleja combinación de rechazo nacionalista, maniobras legalistas, un espíritu conciliador y un sentido de inferioridad que deslizaba a las élites a evitar una abierta hostilidad con las grandes potencias. Las autoridades neogranadinas, en todo caso, estaban dispuestas a aceptar ese resultado cuando *percibían* que no estaban renunciando al honor o

¹⁵¹ “El Convenio Herran-Cass”, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858. Ver el Capítulo 5.

¹⁵² “Nuestras Costas Incultas”, El Día, No. 378, 6 de septiembre de 1846, en Rivas, *Escritos*, p. 202.

¹⁵³ “Nuestras Costas Incultas”, El Día, No. 486, 19 de febrero de 1847, en Rivas, *Escritos*, p. 298.

a un aspecto crítico de la soberanía territorial, a pesar de que ese no fuera necesariamente el caso. Como decían los congresistas a la hora de justificar el Convenio con Estados Unidos que daba fin al incidente suscitado en 1856:

“[este debía dejar] satisfechas las reclamaciones de los Estados Unidos, sin quedar la Nueva Granada sujeta en ningún caso a obligaciones i compromisos que ninguna Nación tiene derecho a imponerle”¹⁵⁴.

Acomodamiento como oportunismo

El acomodamiento, sin embargo, dista mucho de ser un concepto estático o que haga referencia a una política en la que las élites neogranadinas dejaran de contar con margen de maniobrabilidad.

De ahí se desprende la segunda manifestación de la diplomacia del acomodamiento: cuando son los mismos Estados débiles quienes buscan quedar bajo el abrigo de un Estado mayor para hacer frente a las amenazas externas e internas. Esta doctrina había sido instaurada por el propio Bolívar:

La alianza con Gran Bretaña nos dará una grande importancia y respetabilidad. A su sombra creceremos, y nos presentaremos después entre las naciones civilizadas y fuertes. Los temores de que esa nación poderosa sea el árbitro de los consejos y decisiones de la asamblea [Congreso de Panamá]; que su voz, su voluntad y sus intereses sean el alma de ella, son temores remotos y que, aun cuando se realicen algún día, no pueden balancear las ventajas positivas, próximas y sensibles que nos da ahora. Nacer y robustecerse es lo primero; lo demás vendrá después. En la infancia necesitamos apoyo, que en la virilidad sabremos defendernos. Ahora nos es muy útil, y en lo futuro seremos otra cosa¹⁵⁵.

Durante décadas, el gobierno neogranadino continuó y de hecho profundizó esa política. Las élites neogranadinas solían aprovechar las rivalidades imperiales para intentar neutralizar a las potencias entre sí. Cuando percibían que una de esas potencias era menos amenazante, las autoridades neogranadinas dirigían sus esfuerzos a forjar una alianza defensiva con esta, buscando con ello disuadir una fuente mayor de amenaza. Ello no significaba que las autoridades neogranadinas desconocieran que la potencia “menos” amenazante no constituyera una amenaza real; simplemente percibían que era un mal menor. También podía ocurrir que las élites neogranadinas buscaran alinearse a una potencia que era percibida como una amenaza mayor, con el fin de ponerla de su lado y aprovechar al máximo los beneficios que pudiera ofrecer, apaciguarla o reducir el nivel de amenaza.

Por esa razón, las élites neogranadinas, conscientes de las fluctuaciones existentes en el sistema internacional (aumento o disminución de las rivalidades, formación o anulación de las alianzas, incremento o disminución del nivel de amenaza), no deseaban dejar las cosas al azar. En lugar de esperar que las oportunidades que emanaban de las rivalidades imperiales redujeran la presión por sí solas, preferían neutralizar las ambiciones de las potencias oponiéndolas entre sí atándolas jurídicamente a través de tratados de

¹⁵⁴ “Manifiesto dirigido a la nación, por algunos representantes sobre el Convenio Herran-Cass”, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858, pp. 1-2, 9.

¹⁵⁵ Bolívar a Revenga, 17 de febrero de 1826, en *Obras Completas*, Bogotá, Editor FICA, 1979, Tomo III, p. 122.

neutralización, ofreciéndoles en compensación ventajas comerciales o apoyo político-estratégico en el marco más amplio de su agenda internacional¹⁵⁶.

Este aspecto del acomodamiento obedecía a una compleja combinación de factores. En primera instancia, a las amenazas externas percibidas y a la existencia de una relación asimétrica de poder. El entorno internacional, en ese sentido, podía ser fuente tanto de amenazas como de oportunidades.

Ahora bien, si el entorno internacional determinaba el nivel de amenazas u oportunidades, eran sin embargo los factores internos más decisivos a la hora de adoptar esa política. La fuente principal de este aspecto del acomodamiento era la debilidad estructural y la percepción de vulnerabilidad de las élites neogranadinas. Las percepciones de las élites solían ser decisivas no solo para delinear el nivel de amenazas -que a veces eran reales o potenciales y otras veces exageradas- sino para imaginar todo un mundo de oportunidades. Pero ya fueran reales o imaginarias estas amenazas u oportunidades, el hecho es que las élites neogranadinas tenían una fuerte percepción de vulnerabilidad, un temor atávico a ser presa de conspiraciones imperialistas o intervencionistas en su contra.

Las preferencias, los rasgos de la personalidad y los caracteres de los hombres de Estados desempeñaban un rol importante, a pesar de sus distintos matices, en la elección de esa política¹⁵⁷. Sin embargo, existe otra consideración de carácter interno más decisiva: la dificultad que tenían las autoridades centrales para lograr legitimar su poder frente a las contraélites provinciales que amenazaban permanentemente con llevar a cabo sus proyectos separatistas de manera violenta. En ese sentido, el acomodamiento a una potencia tenía como fin conseguir que una de estas apoyara a la Nueva Granada en la represión de los movimientos opositores y en la consolidación del arduo proceso de construcción como Estado moderno.

En síntesis, esta manifestación del acomodamiento, que se le puede denominar *oportunismo*, consistía en prevenir un mayor impulso imperialista o de las contraélites separatistas, en donde las élites del poder central eludían su responsabilidad y se subordinaban a una gran potencia otorgando el ejercicio de su soberanía a estas¹⁵⁸.

Fue en torno a la soberanía de Panamá donde se reflejó esa lógica con mayor claridad. Allí, la Nueva Granada era incapaz de gestionar el control territorial y político frente del movimiento separatista de las élites comerciales de Ciudad de Panamá, y aún más para prevenir las inclinaciones expansionistas de las grandes potencias¹⁵⁹. Otro momento que refleja la adopción de esa política fue cuando el Foreign Office exigió a la Nueva Granada destinar *todas* las rentas de las aduanas al pago de la deuda. Durante la guerra civil de 1840, el gobierno neogranadino aceptó esa imposición, pero debido a que la política británica era

¹⁵⁶ Ver los Capítulos 4 y 5.

¹⁵⁷ Estas condiciones se desarrollan en el Capítulo 2.

¹⁵⁸ Esto lo captó de una manera muy clara el Encargado británico en Bogotá, en Griffith a Clarendon, 22 de junio de 1857, F.O. 55/131.

¹⁵⁹ Sobre el proyecto separatista de las élites panameñas, ver el Capítulo 2, la sección titulada Panamá: provincia rebelde, codicia imperial; la diplomacia en torno a los tratados de neutralización, se desarrolla en los Capítulos 4 y 5.

percibida como una amenaza “menor” frente al separatismo de las élites provinciales, a cambio logró involucrar momentáneamente a la flota británica del lado suyo para combatir las en las provincias de la costa norte¹⁶⁰.

Para las élites neogranadinas, esa manifestación del acomodamiento debía ser momentánea, mientras aumentaba sus capacidades o implementaba reformas político-económicas que lograran la estabilidad interna. Tal manifestación del acomodamiento (que, como se verá más adelante, puede ser confundida con una actitud denominada “mentalidad colonial”) no constituía garantía alguna para preservar la soberanía; de hecho, esa política llegaba a impulsar un mayor grado de intervencionismo. Pedro Fernández Madrid era consciente de ello, sobre todo del carácter cambiante de las alianzas en el sistema internacional. Esto último, que representaba una de las desventajas del acomodamiento, lo llevaba a recomendar al gobierno central que solo confiara en sí mismo:

Mucho podemos hacer, y desde luego debemos resolernos a no fundar nuestras esperanzas únicamente en el auxilio directo y espontáneo de otras naciones: es posible que ellas lleguen a prestárnoslo...pero entre tanto, sin dejar de cultivar la amistad de todas las naciones, preparémonos a contar principalmente con nosotros mismos: acostumbremos a contar y confiar en nuestras propias fuerzas para sostener nuestra dignidad...¹⁶¹.

A pesar de ese anhelo, la inestabilidad interna y el intervencionismo extranjero casi siempre terminaban frustrando esas esperanzas, por lo que las autoridades neogranadinas no tenían más remedio que buscar la ayuda extranjera¹⁶².

Mentalidad colonial

Las élites neogranadinas terminaban confiando más en esas fuentes alternativas de apoyo en lugar —o ante la imposibilidad de— adoptar una verdadera política de modernización autónoma. Como decía Miguel Samper, el joven político y diplomático neogranadino que entró a la vida pública a mediados del siglo XIX: “Halaga ciertamente la idea de ser temibles i temidos, pero hai mejores medios [refiriéndose a un tratado de neutralización con las grandes potencias] para que lleguemos a ser respetados”¹⁶³.

A simple vista, esta actitud acomodaticia puede ser catalogada de sujeción o subordinación servil a un gran poder. También puede ser interpretada como un tipo particular de ideología proimperial¹⁶⁴. Esta representación, que en este estudio será denominada *mentalidad colonial*, es perfectamente válida. Pero existen razones para pensar que esa actitud está

¹⁶⁰ Este aspecto se desarrolla en el Capítulo 2, en las secciones dedicadas a las negociaciones en torno al pago de la deuda externa.

¹⁶¹ “Nuestras Costas Incultas”, El Día, No. 391, 1 de noviembre de 1846, en Rivas, *Escritos*, pp. 274-275.

¹⁶² Al presidente Mosquera, por ejemplo, le irritaba que surgieran crisis internacionales imprevistas, ya que ello lo obligaba a desviar los pocos fondos destinados a la modernización estatal, en Mosquera a Herrán, Bogotá, 11 de noviembre de 1846, A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 1, Carpeta 1.

¹⁶³ “Esposicion del secretario de Hacienda i Fomento ante el Senado de plenipotenciarios al considerarse el informe de la comision acerca del convenio para la apertura del canal interoceanico”, Bogotá, 23 de febrero de 1869, en *Documentos relativos al Canal interoceanico*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1869, p. 15.

¹⁶⁴ Díaz Callejas, *op. cit.*, habla de una innata ideología de “subordinación voluntaria” que guía a las elites colombianas; cfr. Renán Vega, et al., *op. cit.*; cfr. Tickner, *op. cit.*, quien hace referencia al término “subordinación por invitación”.

basada más en consideraciones materiales –la enorme disparidad de poder y la percepción de vulnerabilidad que se genera en consecuencia- que en consideraciones ideológicas.

El término mentalidad colonial hace referencia al sentido de inferioridad de algunas sociedades pos-coloniales frente a los valores o el poder de una sociedad dominante, y por ende a la aceptación de una supuesta superioridad de su cultura por parte de las élites y un amplio sector de las sociedades desprendidas de la dominación colonial¹⁶⁵. Debido a la enorme disparidad del poder imperial y la incapacidad para resistirse a este, la población subordinada suele aceptar la sujeción al poder extranjero como una realidad de la que difícilmente pueden escapar. Con el tiempo, las sociedades o los individuos subordinados intentan superar el sentimiento de inferioridad imitando al poder extranjero, asociando el poder y el éxito con sus formas, desarrollando un intenso deseo de distanciarse de su identidad estereotipada para transformarse en alguien parecido lo más posible al colonizador¹⁶⁶. En síntesis, el proceso en que los individuos o grupos oprimidos llegan a creer que son inferiores frente al más poderoso obedece a la internalización de la opresión sistemática y sostenida del más poderoso sobre el más débil¹⁶⁷.

En todo caso, se debe advertir que las élites hispanoamericanas, si se compara con otras sociedades poscoloniales de África o Asia, se consideraban a sí mismas como herederas de la tradición occidental, con la misión de *occidentalizar* o modernizar sus sociedades¹⁶⁸. En América Latina ese proceso sería producto del legado de tres siglos de dominación colonial española e impulsado por las nuevas fuerzas surgidas en el siglo XIX -Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos¹⁶⁹.

Tras la Independencia, las nuevas generaciones republicanas iniciaron toda una serie de viajes y aventuras en el Viejo Mundo, forjando aún más su sentido de pertenencia al mundo

¹⁶⁵ Para un balance del término mentalidad colonial, ver E. J. R. David y Sumie Okazaki, “Colonial Mentality: A Review and Recommendation for Filipino American Psychology”, en *Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology*, Vol. 12, No. 1, 2006, pp. 1-16.

¹⁶⁶ S. Bhatia, “Acculturation, dialogical voices, and the construction of the diasporic self”, en *Theory & Psychology*, Vol. 12, 2002, pp. 55-77; S. Bhatia y A. Ram, “Locating the dialogical self in the age of transnational migrations, border crossings and diasporas”, en *Culture & Psychology*, Vol. 7, pp. 297-309, 2001. M. Brave Heart, “The return to the sacred path: Healing the historical trauma and historical unresolved grief response among the Lakota”, en *Smith College Studies in Social Work*, Vol. 68, pp. 287-305, 1998. Desde el punto de vista de la psicología colectiva, ver E. Duran y B. Duran, *Native American postcolonial psychology*, Albany, SUNY Press, 1995; y David y Okazaki, op. cit.

¹⁶⁷ Frantz Fanon, *The wretched of the earth*, New York, Grove, 1965.

¹⁶⁸ David Rock, “The British in Argentina: From Informal Empire to Postcolonialism”, en *Bulletin of Latin American Research*, Supplement, Vol. 27, No.1, 2008, pp. 49-77.

¹⁶⁹ Muchos miembros de la *intelligentsia* liberal denunciaron ese legado, argumentando que ese era uno de los principales obstáculos para llevar a la práctica los ideales y expectativas de los hombres de la Independencia. Con ello en mente, atacaron abiertamente las costumbres heredadas del colonialismo español, instando a la consolidación de un Estado secular moderno. Entre esos pensadores estaban los argentinos Esteban Echeverría y Juan Bautista Alberdi, el chileno José Victoriano Lastarria y en Colombia Miguel Samper y José María Samper. Ver las obras de Charles A. Hale, “Political and social ideas in Latin America, 1870-1930”, en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America, Vol. IV, c. 1870 to 1930*, New York, Cambridge University Press, 1986, pp. 367-442, p. 378; y Oscar Martí, “Breaking with the Past: Philosophy and Its History in Latin America”, en Arleen Sales y Elizabeth Millán-Zaibert, *The Role of History in Latin American Philosophy: Contemporary Perspectives*, New York, State University of New York, 2005, pp. 75-106, p. 86.

occidental¹⁷⁰. Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña eran sus principales destinos, de los que pretendían adoptar sus principios políticos o valores. Para una pequeña minoría hispanoamericana, el sistema monárquico de Gran Bretaña era el mejor sistema a adoptar. La mayoría, sin embargo, tan solo rescataba su *ethos* capitalista y caballeresco.

Fernández Madrid, en un arrebato ultra-nacionalista, denunció el hábito de “alzar para todo los ojos hacia Inglaterra...*constituyéndonos voluntariamente* en una sujeción innecesaria para aquella potencia, vergonzosa para nosotros y ofensiva para las demás naciones”¹⁷¹. Este nivel de “colonialidad” entre las élites neogranadinas se manifestó incluso con ocasión del expansionismo británico en la Mosquitia¹⁷². El cónsul inglés en Cartagena lo manifestó así:

“...los sentimientos de celos momentáneos sobre el asunto de las supuestas usurpaciones de Gran Bretaña [en la Mosquitia]...están siempre acompañados de la convicción en las mentes de los más ilustrados de que las medidas británicas traen civilización, cultura y comercio”¹⁷³.

Con respecto a Estados Unidos, algunos miembros de la élite neogranadina también comenzaron a experimentar una sensación similar a medida que doblaba el medio siglo. Estas, plenamente conscientes del avance de la civilización anglosajona (estadounidense), llegaron incluso a pensar en incorporarse a la Unión norteamericana¹⁷⁴.

Esta especie de cosmopolitismo euro-centrista no implicaba una sujeción incondicional o una imitación ilimitada. Las élites neogranadinas, por ejemplo, reconocían que la dependencia económica con Gran Bretaña llevaba a un tipo de subordinación que si bien no era formal y le podría generar beneficios, también otorgaba a aquella potencia algún grado de predominio político sobre las élites locales¹⁷⁵. En otras palabras, eran conscientes de la vulnerabilidad en la que se encontraban y que la sujeción concomitante era el producto de una constante amenaza de intervención. Los llamados a la anexión “voluntaria”, en ese sentido, no eran más que el producto de una retórica desesperada contra el expansionismo y al mismo tiempo del estado de anarquía y ruina nacionales. De hecho, un amplio sector de la opinión y las élites ilustradas se oponía vehementemente a esos proyectos¹⁷⁶.

Disidencia en las relaciones internacionales de los Estados débiles: legalismo y nacionalismo

¹⁷⁰ Este aspecto se desarrolla en el Capítulo 2, en la sección dedicada a los hombres de Estado.

¹⁷¹ “Nuestras Costas Incultas”, *El Día*, No. 391, 1 de noviembre de 1846, en Rivas, *Escritos*, p. 275. El subrayado es nuestro.

¹⁷² Sobre el término “colonialidad”, como un patrón de poder heredado del colonialismo, tales como la representación social a través del racismo, ver Aníbal Quijano, “Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina”, en Edgardo Lander (comp), *Colonialidad del Saber, Eurocentrismo y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, CLACSO-UNESCO, 2000, pp. 201-246.

¹⁷³ Kortright a Aberdeen, Panamá, 30 de septiembre de 1845, F.O. 55/58 (traducción libre del autor).

¹⁷⁴ Entre esas personalidades figuraban Mariano Ospina Rodríguez y Florentino González. Ver, de este último, “Proyecto de Constitución para la Nueva Granada, propuesto al Congreso de 1858 por el Procurador Jeneral de la Nación”, en *Gaceta Oficial*, No. 2214, 13 de febrero de 1858; No. 2215, 15 de febrero de 1858; y No. 2216, 16 de febrero de 1858. Sobre Mariano Ospina, ver los Capítulos 2 y 5.

¹⁷⁵ Knight, *op. cit.*, pp. 124-125; Webster, *op. cit.*, p. 70.

¹⁷⁶ Ver los Capítulos 2 y 5.

Mientras se acomodaban a una gran potencia, las autoridades neogranadinas alternaban la puesta en práctica de diversas estrategias diplomáticas para hacer frente al intervencionismo o a las amenazas internas, tales como el legalismo y un poderoso discurso nacionalista anti-imperialista. A través de estas, la élite neogranadina buscaba sacar la mayor ventaja posible. Una de esas estrategias era el legalismo¹⁷⁷. El legalismo consistía en recurrir al Congreso, al poder judicial o al ordenamiento legal para dilatar o amortiguar la muy segura derrota diplomática, y en el interregno la Nueva Granada recurría a sendos llamados patrióticos para generar una mala percepción sobre las grandes potencias. Para Gran Bretaña, por ejemplo, el legalismo era visto como un paso “indirecto y nada honorable” del gobierno neogranadino que terminaba exasperándola¹⁷⁸.

Las imposiciones o la presión ejercida por una gran potencia volvían a las élites neogranadinas particularmente colaborativas, y ello era seguido de un periodo de calma o estabilidad en las relaciones entre la Nueva Granada y la gran potencia. La armonía, sin embargo, era momentánea. El Encargado de Negocios británico en Bogotá lo captó de una manera bastante clara:

Los gobiernos de estos nuevos Estados no están nunca dispuestos a hacer concesiones a las naciones extranjeras a no ser que estén bajo circunstancias muy difíciles¹⁷⁹.

Durante los cortos intervalos de estabilidad interna las élites ampliaban el margen de maniobrabilidad para implementar reformas que le permitieran desprenderse de la dependencia que tenían con esas potencias. La exposición de los Estados débiles al poder económico y político del Estado poderoso puede influenciar ese proceso: los gobiernos periféricos pueden expresar su descontento en la medida en que los contactos o la dependencia económica y política tiende a alienar a las élites colaborativas que son vitales para mantener el statu quo, o a fomentar la aparición de nuevas agrupaciones socio-políticas capaces de desafiar a las élites gobernantes y los poderes extranjeros. Esta presión no solo es ejercida por las elites no-colaborativas o las organizaciones nacionalistas que se oponen a la colaboración creada entre el gobierno periférico y la metrópoli, sino que –y esto es algo frecuente– es ejercida por las mismas élites colaborativas o acomodadas¹⁸⁰.

Otros tipos de variables internacionales también influyen ese resultado. A veces las potencias emprenden su retirada cuando no tienen grandes intereses que sostener, pero es todavía más determinante el hecho de que aparezcan nuevas rivalidades entre estas o que alguna de ellas comience a ver disminuido su poderío. Esto permite a las élites locales tener fuentes alternativas de apoyo y en últimas burlar el control de las potencias. Sin embargo,

¹⁷⁷ Otras estrategias consistían en sacar provecho de su posición geopolítica y el americanismo. Ver el capítulo 1.

¹⁷⁸ Griffith a Clarendon, Bogotá, 12 de marzo de 1858, F.O. 55/138 (traducción libre el autor).

¹⁷⁹ O’Leary a Aberdeen, Bogotá, 30 de diciembre de 1845, F.O. 55/57 (traducción libre del autor).

¹⁸⁰ Sobre el inicio de la ruptura con Gran Bretaña, ver el Capítulo 2, y con Estados Unidos, el Capítulo 5. Cfr. Webster, *op. cit.*, pp. 74-75. Como se dijo más arriba, la colaboración o no colaboración de las élites locales determinan en buena medida el carácter o naturaleza del control resultante. Pero este proceso trae consigo riesgos de disidencia y desobediencia: “tarde o temprano [el imperio] se enfrenta a desafíos tanto desde dentro y desde fuera; y, en ausencia de control formal, estos desafíos no pueden ser golpeados con confianza”, Knight, “Rethinking British Informal Empire in Latin America”, *op. cit.*, pp. 29, 35.

en el caso neogranadino llama la atención que el desprendimiento de la sujeción británica terminó siendo suplido, en parte y solo de manera limitada, por la estadounidense.

En resumen, la política de acomodamiento que terminaba adoptando la Nueva Granada, después de dilaciones legalistas y la puesta en escena de encendidos discursos nacionalistas, no debe ser confundida con el término “mentalidad colonial”. Acomodamiento no significa sumisión incondicional. Por supuesto, la mentalidad colonial puede influenciar el proceso de decisión de la política exterior de un Estado débil, pero solo explica una parte de la historia: *facilita* el proceso de decisión o adopción de una política de acomodamiento.

VI. Estructura de la investigación

El primer capítulo se dedicará a elaborar un estudio sobre las condiciones de fondo que determinaron la conducta exterior neogranadina: los movimientos políticos y los hombres de Estado, los factores económicos y socio-demográficos. En cada uno de esos factores se incorporará una breve contextualización de los diversos debates historiográficos en torno a los más importantes incidentes diplomáticos con Gran Bretaña y Estados Unidos, y su relación con esas condiciones de fondo y las presiones exógenas (imperialismo/hegemonía).

Los siguientes cuatro capítulos abordarán los diversos incidentes diplomáticos. El capítulo 2 se dedicará a hacer un recuento, análisis e interpretación de las relaciones entre la Nueva Granada y Gran Bretaña en torno a los siguientes ejes:

- El incidente Russell
- El cobro de la deuda por parte de los acreedores ingleses y el respaldo del gobierno británico a estos
- La imposición de una Convención Postal por parte de Gran Bretaña en territorio panameño
- La eliminación del tráfico de esclavos y las relaciones comerciales

Debido a que es uno de los incidentes más delicados a los que tuvo que hacer frente la Nueva Granada, la «cuestión Mosquitia» será abordada en un capítulo aparte. El capítulo 3 se dedicará a comprender las razones que tuvo Gran Bretaña para llevar a cabo un proyecto de expansión imperial (informal) en el litoral atlántico centroamericano, donde la Nueva Granada tenía intereses territoriales. También se mostrará cómo la Nueva Granada implementó distintos tipos de mecanismos diplomáticos para mantener una posición negociadora en medio de su debilidad, acomodándose a las exigencias británicas pero sin renunciar a los principios elementales de la soberanía territorial y el honor nacionales. Al final, una de sus estrategias diplomáticas –recurrir a la intervención estadounidense- le permitió librarse de la presión británica, pero a cambio de un costo elevado.

Esto último nos lleva a los dos capítulos finales. El capítulo 4 se dedicará a estudiar la diplomacia neogranadina frente a los Estados Unidos. Si bien se dedicará algún espacio a temas como las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses y el comercio bilateral, este capítulo se enfocará en la diplomacia y las negociaciones que llevan a la firma del Tratado Mallarino–Bidlack sobre neutralización de Panamá.

El capítulo 5 se dedicará a estudiar los efectos de ese tratado. Se mostrará cómo en la práctica ese tratado convirtió a Panamá en una especie de “protectorado” estadounidense y los diversos incidentes diplomáticos que surgieron en la década de 1850 en torno a la disputa de la soberanía de ese territorio.

CAPÍTULO 1.

LA NUEVA GRANADA Y LAS CONDICIONES DE FONDO DE SU POLÍTICA INTERNACIONAL: política, economía y sociedad

En este capítulo se van a discernir los caracteres materiales y culturales para entender la diplomacia neogranadina en su lucha por la supervivencia. ¿Qué lugar dar a los hombres de Estado y los movimientos políticos? ¿Cómo influyen, en fin, los factores económicos y socio-demográficos, además de las corrientes de la psicología colectiva?

I. Los movimientos políticos y los hombres de Estado en la naciente República neogranadina

La república de la Nueva Granada emergió formalmente a la vida independiente en octubre de 1831, luego de la desmembración de la Gran Colombia. La Gran Colombia, conformada por las dependencias coloniales del Virreinato de la Nueva Granada, la Capitanía de Venezuela, la Presidencia de Quito y la Audiencia de Panamá, había sido en buena medida el producto del genio militar, la enorme voluntad y el gran influjo que irradiaba Simón Bolívar y los militares que lo acompañaron en la gesta independentista. Pero esta creación no resistiría las pruebas del nacionalismo y los intereses de las élites que dominaban en cada una de las secciones de la República. Una vez constituidas cada una de las secciones en Estados soberanos, la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador intentaron reconstituirse en una especie de Confederación, pero esos esfuerzos serían vanos. Las autoridades del Departamento de Panamá manifestaron su intención separatista en dos ocasiones, aunque diversas maniobras político-diplomáticas tanto en el plano local como en el nacional contribuyeron a mantener –fragilmente- el lazo entre las élites del Istmo y las de la naciente República neogranadina.

De la Gran Colombia a la Nueva Granada: bolivarianismo y santanderismo

Constituida en 1819 por la necesidad de hacer frente a España a través de un frente unido, la Gran Colombia rápidamente pasó del fervor que suscitó la Independencia a la desilusión generalizada y con ello a su desmembramiento en 1830¹⁸¹. A pesar de que en el centro del poder en Bogotá el alto mando civil y militar recaía sobre el venezolano Simón Bolívar, en Caracas y otras partes de Venezuela existía un fuerte resentimiento hacia aquel y en general porque la Nueva Granada absorbía los beneficios de la unión¹⁸². La fuente de este descontento provenía de la centralización del sistema político y las distancias geográficas entre Caracas y Bogotá, aunado a la reivindicación histórica de una mayor autonomía o independencia por parte de las élites militaristas caraqueñas. En Ecuador (realmente el

¹⁸¹ La Gran Colombia, que instauró un régimen centralista por las necesidades de la guerra, estaba conformada por 10 Departamentos, que reunían las diversas provincias del antiguo orden colonial. Tres de estos Departamentos conformarían posteriormente la República de Venezuela –Orinoco, Venezuela, Zulia-, otros dos al futuro Ecuador -Quito y Guayaquil- y los restantes 5 la futura República de la Nueva Granada -Boyacá, Cundinamarca, Cauca, Magdalena, Panamá y Veraguas. En 1824 se crean otros dos Departamentos, Azuay y Apure. Ver Armando Martínez Garnica, “La vida política”, en Adolfo Meisel Roca (coord.), *Colombia, Crisis imperial e independencia*, tomo I, Madrid, Fundación Mapfre, pp. 37-86, esp. pp. 63-66.

¹⁸² David Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta, 2007, p. 99.

Departamento de Quito antes que el de Guayaquil), el resentimiento provenía de los perjuicios que ocasionaba a la industria artesanal textil la política económica, que tendía a reducir las barreras comerciales –una política que por lo demás beneficiaba a Venezuela por ser una economía exportadora de productos agrícolas. A ello se agregaba el resentimiento de las élites ultramontanas por las reformas anticlericales del Congreso, exacerbado por el hecho de que en Bogotá no existía casi ninguna figura política o militar proveniente de Ecuador¹⁸³.

Con ese telón de fondo, el detonante de la desunión surgió en 1826 con el estallido de una revuelta protagonizada por José Antonio Páez, comandante militar de Venezuela. Páez, por ordenar el reclutamiento en las calles *a punta de fusil*, fue llamado a juicio por las autoridades en Bogotá, y al negarse a asistir, este y otros miembros de la aristocracia militar venezolana se rebelaron contra el gobierno central. Si bien las acusaciones contra Páez habían sido exageradas, este hecho demostraría a la larga el nivel de resentimiento que existía entre el mando en Bogotá, a la cabeza de Francisco de Paula Santander, vicepresidente de la República, y las élites de Caracas. Por otra parte, en Ecuador comenzaron a formarse asambleas locales que exigían reformas constitucionales, que en ese momento oscilaban entre la puesta en práctica de un sistema federalista y la implantación de un régimen dictatorial a la cabeza de Bolívar. Al regresar de Bolivia, a la que había dotado a la víspera de una constitución *napoleónica*, Bolívar terminó zanjando la disputa a favor de Páez y deslizándose paulatinamente hacia la dictadura¹⁸⁴.

A mediados de 1828, tanto Bolívar como Santander, impulsados por un clamor nacional reformista, decidieron convocar una Asamblea Constituyente. Bolívar y Santander encarnaron en la Asamblea dos proyectos opuestos, aunque si bien en el mismo marco de referencia liberal, oscilaban entre los odios personales y los intereses de clase que representaban cada uno de ellos. Con el tiempo, al despuntar la década de 1840, estas dos tendencias darían paso a la formación de los dos primeros y más representativos partidos políticos en la historia republicana de Colombia –el Conservador y el Liberal. Pero así como a mediados de siglo era difícil discernir tanto el origen socio-económico como ideológico de los miembros de cada partido, en la historia temprana de la República fue aún más difícil establecer un patrón común tanto en las ideas de Bolívar y Santander así como en el núcleo social que los rodeaba. Santander, por ejemplo, cambió en varias ocasiones sus inclinaciones entre un sistema centralista y uno federalista, dependiendo en parte del estado de ánimo de la oposición y sus ideas, atacándolos de acuerdo a su conveniencia. Bolívar, a su vez, si bien era partidario de reformas anti-clericales graduales, tomó como bandera el clericalismo para granjearse el apoyo del clero y la aristocracia terrateniente conservadora¹⁸⁵.

¹⁸³ *Ibíd.* Sobre el rol de las diversidades provinciales y el sentimiento autonomista heredado de la era colonial, ver Germán Colmenares, *Partidos políticos y clases sociales*, Bogotá, Tercer Mundo, 1997.

¹⁸⁴ Martínez Garnica, “La vida política”, *op. cit.*, pp. 76 y ss.

¹⁸⁵ John Lynch, *Simón Bolívar*, New Haven, Yale University Press, 2006; Gerhard Masur, *Simón Bolívar*, vol. II, Bogotá, Editorial Colombia Nueva, 1980; David Bushnell, “Bolívar y Santander, dos vertientes de una sola política”, en *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, No. 511, 1980, pp. 39-46; y del mismo autor, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, El Ancora Editores, 1985.

No obstante, es posible discernir algunos elementos. Las ideas de Bolívar de una presidencia vitalicia había calado tan solo entre la casta militar ecuatoriana –por cierto casi todos de origen venezolano- y los miembros del clero y la aristocracia en la ciudades negoradinas de Cartagena, Bogotá y Popayán. En cambio, la oposición que encabezaba el general Santander estaba conformada por un conjunto de liberales profesionales, abogados, militares de rango medio, hacendados y comerciantes de segunda categoría provenientes sobre todo de las regiones periféricas que buscaban escalar en la sociedad y la política¹⁸⁶. Algunos santanderistas, como el almirante José Padilla, de origen *pardo*, o José María Obando, miembro ilegítimo de una familia aristocrática de Popayán, se presentaron a la palestra pública representando a las clases populares. Esos caudillos probablemente canalizaban con sinceridad los intereses de las masas, pero en muchos casos el resentimiento de estas fue explotado con el fin de apuntalar las aspiraciones regionalistas o nacionales que encarnaban sus jefes¹⁸⁷.

En todo caso, el santanderismo y el bolivarianismo no contaban con mayorías en la Asamblea. Santander, centralista durante sus años de vicepresidencia, adoptó por conveniencia opositorista la bandera del federalismo; asimismo, muchos notables venezolanos defendieron esa bandera simplemente para oponerse a Bolívar y conseguir mayor autonomía. Así como el federalismo no triunfó, el proyecto bolivariano de un gobierno central fuerte no tuvo acogida en la Asamblea por no contar con mayorías. Disuelta la Asamblea, en Bogotá y en otras muchas provincias un grupo notable de bolivarianos cedió a Bolívar poderes dictatoriales¹⁸⁸.

Bolívar comenzó a revertir una tras otra las reformas liberales, intentando con ello contener el resentimiento del clero, la aristocracia terrateniente y los intereses de la clase manufacturera. A pesar de que Bolívar sabía que tarde o temprano iba a dominar el movimiento secesionista, a la larga no solo buscaba acallar esos sentimientos en Venezuela y Ecuador, sino imponer cierto orden a través de la dictadura. La dictadura de Bolívar fue ciertamente moderada y la oposición santanderista no fue particularmente reprimida, aunque para estos la supresión de la vicepresidencia y el cierre de la prensa liberal representaba un significativo golpe. Ello llevó a la oposición a buscar fórmulas para derrocar a Bolívar, y un pequeño grupo de exaltados liberales intentó asesinarlo en septiembre de 1828¹⁸⁹.

Este intento fracasó. Bolívar mandó a ejecutar y desterrar a decenas de sospechosos, muchos de ellos solo por pertenecer a la oposición, y después de ello endureció su dictadura. Santander fue condenado inicialmente a la pena de muerte pero finalmente el Ejecutivo lo condenó al destierro. A este panorama vino a traer mayores complicaciones la guerra con el Perú, y paralelamente la ruina fiscal provocada por el colapso financiero de Colombia en el mercado de capitales europeos por su incapacidad para pagar los intereses de la deuda¹⁹⁰. Las relaciones entre Colombia y Perú habían llegado a un punto tenso por la

¹⁸⁶ Frank Safford, *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, Medellín, Ediciones Hombre Nuevo, 1977.

¹⁸⁷ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., pp. 105-106.

¹⁸⁸ Martínez Garnica, “La vida política”, op. cit., pp. 78 y ss.

¹⁸⁹ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., p. 109.

¹⁹⁰ *Ibíd.* En parte, el derrumbe financiero de Colombia también se debía a la quiebra de la compañía londinense Goldschmidt, que había entregado el primer gran empréstito a Colombia en 1824, y en

disputa de la provincia de Guayaquil, además de las dilaciones en la liquidación de la deuda contraída por los peruanos con Colombia. Tras la liberación de Perú, Bolívar instauró un régimen republicano gobernado por las élites limeñas, pero en 1827 una revuelta terminaría trastornando ese régimen, marginando a los partidarios de Bolívar; a mediados de 1828 una división militar colombiana que estaba apostada en Perú se amotinó y el gobierno peruano decide mandarla a Guayaquil, un movimiento que Bolívar veía como una estrategia peruana para apropiarse de esa provincia. Tras una corta guerra que concluyó a inicios de 1829, el ejército colombiano logró vencer al peruano, pero la guerra consumió una enorme cantidad de recursos y dio pie para que se llevaran a cabo diversos tipos de levantamientos en las provincias donde dominaba el espíritu liberal y anti-bolivariano¹⁹¹.

Uno de esos levantamientos estalló al sur de la Nueva Granada, al mando de los coroneles santanderistas José María Obando y José Hilario López. En septiembre de 1829 estalló otro levantamiento en Antioquia, aunque tanto este como aquel fueron rápidamente suprimidos. Sin embargo, el movimiento que estallaría en Venezuela a fines de 1829 adquirió un carácter diferente en términos de su alcance, ya que daría el golpe de gracia a la unidad de la Gran Colombia unos meses después. A las quejas presentadas por la élite caraqueña unos años atrás se agregarían otras nuevas, unas que correspondían a las medidas de la dictadura como tal —el clericalismo y el aumento de las tarifas aduaneras— y otras que surgieron al calor de los acontecimientos, sobresaliendo la idea de instaurar una monarquía regentada por un príncipe europeo. Este plan había sido ideado por el Consejo de Ministros de Bolívar, que si bien conocía este plan, no le puso mucho empeño. En todo caso, el Consejo de Ministros comenzó a gestionarlo con los representantes de Gran Bretaña y Francia¹⁹². Para los miembros del Consejo de Ministros, la monarquía no solo ayudaría a limitar las “libertades” otorgadas por el régimen republicano a la riada de “caudillos” y sus masas, sino crear una comunidad de intereses con las monarquías europeas y con ello las ventajas de ser parte de esa constelación monárquica¹⁹³.

El Foreign Office, sin embargo, no recibió con entusiasmo esa propuesta, y lo sepultó de esta manera:

Si tuviéramos un príncipe que dar a estos Estados no dudo que sería posible confederar a los Estados de Haití, Venezuela, Nueva Granada, Ecuador, Perú y Bolivia bajo un príncipe británico según el modelo de Holanda, bajo el Stathouden. Pero como Inglaterra no tiene ningún príncipe que proporcionar, presumo que será nuestro deber cuidarnos de que ninguna nación europea enemiga de nuestras opiniones y hostil a nuestros intereses asuma el gobierno de estos estados, y así mismo evitar la alternativa opuesta de permitir que los Estados Unidos de Norteamérica posean una indebida influencia en el Nuevo Mundo¹⁹⁴.

consecuencia no pudo desembolsar una parte del crédito a la República, en Frank Safford, “El proceso económico”, en Beatriz Castro Carvajal (coord.), *Colombia. La construcción nacional, tomo 2, 1830-1880*, Madrid, Fundación Mapfre y Santillana Ediciones, 2012, pp. 129-181, p. 132.

¹⁹¹ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., pp. 110 y ss.

¹⁹² Gustavo Arboleda, *Historia Contemporánea de Colombia (Desde la disolución de la antigua República de ese nombre hasta la época presente)*, tomo I, Bogotá, Librería Colombiana de Camacho Roldán & Tamayo, 1919, pp. 10-13.

¹⁹³ Frank Safford, “Política, ideología y sociedad”, en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina. América Latina independiente, 1820-1870*, vol. 6, Barcelona, Crítica, 2000, pp. 54 y ss.

¹⁹⁴ Robert Sutherland a John Bidwell, Londres, 7 de febrero de 1832, en S.N.I., p. 5.

Y tras conocer que el agente británico en Bogotá intentó mediar y de hecho amenazó con abrogar el tratado de 1825 como una forma de presión para mantener la unión grancolombiana, se dispuso desde Londres que

los agentes de su majestad acreditados en estos estados deben tener gran cuidado en no predicar una constante cruzada contra estos hombres y re-crear todas las sangrientas escenas de una nueva revolución, dando a Inglaterra el carácter de hipócrita en el Nuevo Mundo, destruyendo nuestra influencia política y comercial, y dejando a otras naciones ceñir el laurel al cual sólo Inglaterra tiene derecho¹⁹⁵.

Los agentes británicos acreditados en Bogotá, de hecho, manifestaron abiertamente su simpatía por la dictadura bolivariana. Desde la Independencia, Gran Bretaña representaba para Colombia una fuente de apoyo importante, y esta situación se reforzó gracias a que el Foreign Office adoptó una política de neutralización contra la Santa Alianza –esto es, evitar que se llevara a cabo alguna maniobra diplomática o militar a favor de España para reconquistar sus colonias. La Independencia de Colombia se había logrado sin duda gracias al sacrificio de las élites criollas y las masas reclutadas, pero en alguna medida u otra este resultado debía ir acompañado del reconocimiento internacional de las grandes potencias. El reconocimiento reportaría ventajas para ambas partes. Gran Bretaña, por ejemplo, tendría todo un campo para expandir sus intereses comerciales y estratégicos, mientras que a Colombia le permitiría confirmar y legitimar el éxito de la Independencia. Esto, a su vez, le ayudaría a disminuir la presión ante eventuales intervenciones extranjeras en torno a disputas territoriales o reclamaciones comerciales y de crédito¹⁹⁶.

Ahora bien, Bolívar y su séquito sabían que el reconocimiento de Gran Bretaña los colocaría en una posición inferior. El tratado firmado en 1825 otorgó a Gran Bretaña una posición comercial privilegiada, que se vería reflejada en el otorgamiento de derechos de importación igualados a los derechos que debían pagar los ciudadanos colombianos. Con el correr de los años, la dependencia política y comercial creada permitió a los británicos utilizar su influencia para consolidar su posición como potencia dominante, aunque esto no significara que la política económica fuese dictaminada desde Londres¹⁹⁷. En realidad, para la corona británica era suficiente con mantener un tipo de control indirecto a través de la persuasión, la coacción o la amenaza de una intervención, y de vez en cuando ejerciendo algún tipo de injerencia –aunque oficialmente fuese prohibida- en la política interna¹⁹⁸.

Los agentes estadounidenses en Bogotá también se opusieron al ensayo monarquista. Para Estados Unidos la unión era necesaria en el entendido de que una nación más grande y poderosa ayudaría a contener las aspiraciones de Gran Bretaña¹⁹⁹.

La idea de restablecer una monarquía en Colombia fue tomada por los separatistas en Venezuela como el pretexto ideal para desprenderse definitivamente del bolivarianismo. Páez en Venezuela y el general Flores en Ecuador, quienes iniciaron sus revueltas con un

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ David Bushnell, “Colombia en el mundo”, en Adolfo Meisel Roca (coord.), *Colombia, Crisis imperial e independencia*, tomo I, Madrid, Fundación Mapfre, pp. 87-146, pp. 109-110.

¹⁹⁷ Ver más adelante, la sección titulada *Factores Económicos*.

¹⁹⁸ Ver los Capítulos 2 y 3.

¹⁹⁹ Ver el Capítulo 4.

carácter abiertamente separatista, lograron cristalizar sus movimientos en enero y mayo de 1830, respectivamente. Ni la nueva Constitución –que había eliminado la presidencia vitalicia o los vestigios de un sistema monárquico- ni las comisiones de paz enviadas a Caracas y Quito hicieron retroceder este movimiento²⁰⁰. Bolívar finalmente se retiró del poder y tuvo algunos meses más de vida para ver cómo se derrumbaba la República en medio del caos y la guerra civil en la Nueva Granada.

Los primeros pasos de la Nueva Granada como República

Desmembrada la Gran Colombia, las provincias que hacían parte del antiguo virreinato de la Nueva Granada pasarían en adelante a denominarse República de la Nueva Granada. Pero este paso se dio gradualmente y solo llegó a cristalizarse unos cuantos meses después de la disolución. El confuso espectro político creado con la separación de Venezuela y Ecuador, como se dijo más arriba, intentó ser remediado con la aprobación de una nueva Constitución en marzo de 1830. Se suponía que esa Constitución englobaba al conjunto de la Gran Colombia, y esa confusión sería confirmada por el hecho de que la separación no se había establecido formalmente en ninguna de las secciones de la República. Sin embargo, en la práctica, Venezuela, Ecuador y la Nueva Granada tenían sus propios gobiernos de facto. La Nueva Granada heredó momentáneamente la Constitución de 1830, y la Asamblea Constituyente designó a dos miembros de la aristocracia de Popayán como su presidente y vicepresidente, Joaquín Mosquera, y Domingo Caicedo, respectivamente.

En agosto de 1830 un general venezolano, Rafael Urdaneta, encabezó en Bogotá un levantamiento militar apoyado por el clero y diversos notables de la ciudad (con el respaldo de la Legación británica), inaugurando una nueva y efímera dictadura bolivariana. Urdaneta intentó reestablecer la unión, pero el efecto fue todo lo contrario. Su golpe llevó a una sucesión de movimientos separatistas en diversas provincias, ya sea porque algunas de ellas solo aceptarían la vuelta a la Unión grancolombiana mientras la gobernara Bolívar, como ocurrió en Panamá, o ya sea porque rechazaban violentamente un gobierno presidido por Bolívar, como ocurriera en Casanare o el Cauca. Urdaneta finalmente abandonó el poder a inicios de 1831, después de una victoriosa campaña militar comandada por viejos oficiales santanderistas²⁰¹.

Restablecida la calma e instaurada una nueva Convención Constituyente, el santanderismo logró imponerse y elegir como presidente en 1832 al general Santander, quien aún se encontraba en el exilio. La nueva Constitución, expedida ese mismo año, dio oficialmente al *Estado* el nombre de Nueva Granada -la denominación de Estado suponía que la Nueva Granada eventualmente se uniría a los otros Estados de Venezuela y Ecuador en alguna forma de Confederación. Esto último nunca llegaría a materializarse. En realidad, la Nueva Granada, consciente de su condición como República soberana, emprendió un largo y tortuoso camino de negociaciones con Venezuela y Ecuador sobre diversos asuntos como el reparto de la deuda que heredaron de la Gran Colombia, además de la definición de sus respectivas fronteras nacionales.

²⁰⁰ Martínez Garnica, “La vida política”, op. cit., pp. 80-81.

²⁰¹ Arboleda, op. cit., t. I. Ver el Capítulo 2.

Cuando Santander llegó del exilio en septiembre de 1832 a asumir el poder ejecutivo, se encontró con un ordenamiento legal que recogía las reformas liberales de los años que antecedieron a la dictadura bolivariana y un sistema de gobierno centralista que sin embargo permitía cierta autonomía a las provincias en algunos asuntos menores. Santander y los santanderistas llevaron a cabo una campaña implacable contra los militares bolivarianos, algunos de los cuales retornaron a su natal Venezuela mientras otros sufrieron la persecución o una purga generalizada. Esto sería el preludio de futuras complicaciones, pero durante los años de gobierno de Santander, la Nueva Granada, a diferencia del resto de Suramérica, experimentó cierta estabilidad. Santander también logró aplacar los reductos separatistas en Panamá utilizando su influjo personal sobre las élites liberales de esa provincia²⁰², o preservar la provincia de Pasto, implementando estrategias que alternaban entre la diplomacia y las intimaciones militares contra Ecuador, que buscaba ampliar su territorio alentando los movimientos separatistas de las provincias del sur y occidente neogranadinos²⁰³.

Santander: militar de pluma, hombre de leyes

El general Francisco de Paula Santander es uno de los dos personajes cruciales, junto a Bolívar, en los periplos independentistas y republicanos de Colombia. Como mucho de sus contemporáneos, Santander provenía de una familia ligada a la burocracia colonial, las profesiones liberales o las haciendas de rango de segundo orden. Muchos de ellos se colocaron el ropaje militar mientras combatieron a la corona española, y ellos mismos se dieron los rangos, promovieron los ascensos, reclutaron en masa a los esclavos prometiéndoles su liberación y finalmente intentaron darle una estructura moderna al naciente ejército²⁰⁴.

Como militar, Santander ascendió meteóricamente desde que estalló el movimiento revolucionario en 1810. Siendo apenas un estudiante de derecho de 18 años, a los 27, cuando se estableció la República de Colombia, se convirtió en vicepresidente y en 1832 presidente de la Nueva Granada.

Los pasajes de la obra militar de Santander están cubiertos por su sello distintivo como hombre de pluma. Esta impronta comenzó a cimentarla desde que se convirtió en uno de los pocos oficiales granadinos que sobrevivieron a la reconquista española en los primeros años de insurgencia, uniéndose a los rebeldes venezolanos en el territorio fronterizo de Casanare. Allí demostró tener más talento literario que militar, pero incluso el generalato venezolano, mandado por Bolívar y otros *bravos llaneros*, reconocieron la necesidad de contar en sus filas con Santander. Ascendido a general de brigada por Bolívar, Santander daba cierta legitimidad al movimiento independentista desde el lado neogranadino, algo muy útil si se considera que el virreinato, casi en su totalidad recuperado por la corona española, debía ser liberado como parte de una operación militar previa para avanzar en la liberación de las provincias orientales y del sur. Asimismo, Santander representaba para las élites criollas neogranadinas partidarias de la Independencia una especie de freno a las aspiraciones

²⁰² Sobre este punto, ver más adelante, la sección titulada *Panamá: provincia rebelde, codicia imperial*.

²⁰³ Cfr. Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., p. 133.

²⁰⁴ Fernando Guillén Martínez, *El Poder Político en Colombia*, Bogotá, Editorial Punta de Lanza, 1979.

hegemónicas del generalato venezolano. Desde entonces Santander encarnó el ideal nacional de la Nueva Granada por su orientación anti-venezolana, el carácter legalista y liberal y los valores de una nación mestiza y proto-burguesa²⁰⁵.

El carácter legalista de Santander estaba enmarcado en los parámetros de una educación latinista y eclesiástica heredada de la tradición colonial. En el imaginario político colombiano el legalismo tiene el significado peryorativo de manipular un resultado egoísta dando la impresión de que se hizo con apego a la ley. Santander y el santanderismo orientaban sus actos con base en ese significado, pero ellos también ejercieron una forma particular de gobierno basada en el cumplimiento irrestricto a la normas. Santander imprimió al gobierno colombiano el *civilismo*, opuesto al *militarismo*, una doctrina que mezclaba el apego a las normas y los detalles administrativos, con la inclinación a renunciar al fuero militar para darle paso a un gobierno mandado por *ciudadanos*, incluso si este era de origen militar.

La labor administrativa de Santander fue tan tenaz que la posteridad lo recuerda como el Hombre de la Leyes y el Organizador de la Victoria. Durante sus diversos periodos como gobernante, primero como vicepresidente (1819-1826), luego como primer mandatario (1832-1837), gestionó con algún éxito la reglamentación del ramo de la hacienda, el reconocimiento internacional de Colombia, la regularización de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, la organización y promoción de una educación laica y la defensa de un régimen relativamente proteccionista de la incipiente industria nacional. No obstante la penuria fiscal y las intermitentes presiones de la aristocracia militar bolivariana, logró poner en práctica la mayor parte de las negocios administrativos, jugando un juego de cesiones y contracesiones hechas entre él y el Congreso para ejecutar la administración del Estado²⁰⁶.

Santander también estaba dominado por un implacable espíritu vengativo. En 1833, una red compuesta por bolivarianos y oficiales desafectos por las purgas de los años anteriores, decidió tomar las armas y conspirar para derrocarlo. Este plan, liderado por el general Sardá, fue descubierto rápidamente, y Santander ordenó el fusilamiento y destierro de decenas de conspiradores. Al excluir violentamente del poder a los bolivarianos, Santander buscaba garantizar un mínimo de estabilidad, y en efecto gracias a que lo logró pudo emprender en alguna medida su plan de reformas. Con unas finanzas muy pobres, gracias a sus talentos administrativos, su austeridad y su espíritu reformista moderado, logró intermitentemente superar el déficit y tener algo de solvencia. Santander, en síntesis, aprovechó el mínimo de estabilidad conseguida para reducir el tamaño del ejército²⁰⁷.

En parte, eso se debía a que las élites conservadoras provenientes de las grandes haciendas intentaron revertir el influjo que comenzaron a adquirir los nuevos oficiales, reclutados entre la población mestiza y cuya movilidad social amenazaba los intereses y la sociedad de castas que aquellos intentaban sostener²⁰⁸. Esta medida, por otra parte, buscaba aumentar

²⁰⁵ Pilar Moreno de Ángel, *Santander: biografía*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.

²⁰⁶ Bushnell, *El régimen de Santander*, op. cit.

²⁰⁷ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, pp. 133-134.

²⁰⁸ Guillén Martínez, op. cit.

las arcas del tesoro nacional y fomentar el *civilismo* (esto es, reducir el influjo del bolivarianismo).

Santander también sostuvo durante su presidencia el monopolio estatal del tabaco y puso en práctica un régimen proteccionista moderado. También promocionó a través de la lectura de Bentham una educación más liberal que terminó causando estupor entre los conservadores radicales; pero al final logró imponer su Plan de Estudios, con la finalidad de promover la libertad de cultos y preparar a las futuras generaciones para que implementaran las reformas que se demandaban²⁰⁹.

La orientación político-internacional de Santander: nacionalismo, geopolítica y legalismo

A Santander y a los santanderistas los guiaba un furioso discurso nacionalista y anti-imperialista (anti-británico). Al llegar al poder en 1831, los santanderistas quisieron desprenderse del tratado que ataba a la Nueva Granada con Gran Bretaña, que de acuerdo a su razonamiento le aseguraba a esa potencia “un completo monopolio del comercio del país, lo cual es completamente ruinoso para los intereses de este último”²¹⁰. Las élites neogranadinas también percibían que Gran Bretaña tenía un desgnio imperial más amplio sobre el territorio nacional, lo que llevó a muchos de sus miembros más ilustres a manifestar su disposición a batirse en la lucha para defender la integridad territorial o el honor nacional. Sus esperanzas estaban fundadas en diversos postulados geopolíticos y románticos. Cuando Gran Bretaña bloqueó los puertos neogranadinos en 1837, esto manifestó un prominente miembro de la élite provincial de Santa Marta:

a nuestra debilidad presente no debemos añadir nuestra impotencia futura. Creo que debemos aguardar que se baje el brazo y que podamos llamarlos [a los británicos] al monte para poder igualarlos en fuerza, y para estos momentos es que se necesitan los reales y la gente, y para entonces me reservo llamar al servicio los hombres que yo conozco que son de armas tomar y los oficiales de plaza²¹¹.

El romanticismo heroico heredado de la Independencia respaldaba ese razonamiento:

‘GRANADINOS: Contando con el coraje de los habitantes de esta provincia, me atrevo a asegurar que si llega por desgracia a resonar el clarín de la Guerra, la soberbia Albión morderá el polvo de estas playas y aprenderá a respetar los derechos de un pueblo libre. INGLESES: Los vencedores del fierro león de Iberia no se asustan con relinchos de caballos marinos’²¹².

Uno de los más furiosos santanderistas, el general Obando, había anticipado esa doctrina en su Exposición como Secretario de Guerra en 1831:

La fuerza de Resistencia de que es susceptible la Nueva Granada por los obstáculos de la naturaleza. El mar, grandes cadenas de montañas, inmensos bosques, estrechas gargantas y precisos desfiladeros, separan nuestras fronteras de las diferentes naciones. Estas ventajas, favorecidas por el clima mortífero de nuestras costas, la grande extensión de nuestra tierra y lo impracticable de nuestros caminos, son otras fortalezas naturales,

²⁰⁹ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., p. 136.

²¹⁰ Turner a Palmerston, Bogotá, 7 de junio de 1832, S.N.I., I, p. 19.

²¹¹ Miguel García a Santander, Santa Marta, 25 de enero de 1837, en S.N.I., tomo II, pp. 433. Ver el Capítulo

2.

²¹² *Ibid.*

superiores a todos los trabajos de la invención y del arte. La naturaleza misma es el antemural de la independencia y libertad de los granadinos²¹³.

Pero hablar es muy fácil. El mismo general Santander, consciente de que la debilidad estructural neogranadina no apoyaba su encendida retórica anti-imperialista, terminaba acomodándose a las demandas de las grandes potencias²¹⁴. Por ese motivo, quiso convertir en dogma de fe dos principios hermanos para la conducción de la política exterior: la neutralidad y la no-intervención en los asuntos de los demás Estados. Al promover esos dos principios fue enfático en la contrapartida, manifestando que no permitiría que se mezclaran los gobiernos extranjeros en “nuestros negocios domésticos”²¹⁵. Con algunas variaciones y violaciones excepcionales, durante toda su existencia republicana los distintos gobiernos colombianos, cualquiera que sea su filiación política, han promovido o respetado esos principios²¹⁶.

Esa noción estaba complementada con la del aislacionismo²¹⁷. Sin embargo, el Estado neogranadino tuvo que aceptar paulatinamente que no estaba aislado en el mundo. En ello influyó la necesidad de abrir los mercados hacia el exterior y la preocupación que despertaba el imperialismo británico. A fines de la década de 1830 la Nueva Granada decidió abrir aún más las relaciones comerciales con las repúblicas hispanoamericanas, aunque el paso decisivo lo daría con la firma de un tratado con Estados Unidos, que eliminó de tajo las restricciones comerciales para ese país²¹⁸.

Quizás el principal aporte de Santander fue la doctrina del *legalismo* como principio rector de la política exterior neogranadina. El legalismo es una noción según la cual las élites gobernantes creen que es posible negociar con las grandes potencias en igualdad de condiciones sobre la base de normas de convivencia pacífica. Estas normas, que emanaban de los juristas del mundo atlántico, fueron internalizadas por la Nueva Granada desde la Independencia²¹⁹.

A simple vista, esta creencia puede ser catalogada de *idealista*. Los diplomáticos neogranadinos, sin embargo, comprendían muy bien la dinámica del orden mundial, cuyo principal reflejo es la permanente lucha por la hegemonía o el equilibrio del poder entre las potencias. Por ello, las élites neogranadinas recurrían al Derecho Internacional como su

²¹³ “Administraciones de Santander, Vol. 3/6, 1831-1833”, Luis Horacio López Domínguez (comp.), Bogotá, Fundación para la conmemoración del Bicentenario del Natalicio y el Sesquicentenario de la muerte del General Francisco de la Paula Santander, 1990, p. 85.

²¹⁴ Ver el Capítulo 2.

²¹⁵ Citado en José Manuel Restrepo, *Diario Político y Militar sobre los sucesos de la época para servir a la historia de la revolución de Colombia y de la Nueva Granada desde 1819 para adelante*, tomo II, Bogotá, Imprenta Nacional, 1954 [terminado en 1858], p. 255.

²¹⁶ Cfr. Germán Cavalier, *La política internacional de Colombia*, op. cit., tomo I, pp. 174, 186.

²¹⁷ Pedro Fernández Madrid, “Nuestras Relaciones Exteriores”, en *El Día*, No. 425, 9 de mayo de 1847, en *Escritos*, pp. 316-322; y Gustavo Arboleda, *Historia Contemporánea de Colombia*, op. cit., tomo II, p. 360.

²¹⁸ Gustavo Arboleda, *Historia Contemporánea de Colombia*, op. cit., I, pp. 292-293, 333, y II, pp. 305 y ss. También se intentó la apertura comercial con Rusia, Holanda y las Ciudades Hanseáticas. Con España el Congreso se mostró reticente, ya que todavía existían muchos representantes que exhalaban una vieja *hispanofobia* y que al mismo tiempo seguían defendiendo el proteccionismo, pero finalmente fue aprobada la ley que permitía la introducción de mercancías y ciudadanos españoles.

²¹⁹ Urrutia, op. cit.

principal mecanismo para hacer frente a esa realidad en una posición de debilidad, no necesariamente por el respeto al derecho, sino para dilatar el previsible resultado diplomático adverso sin comprometer la integridad territorial o lo poco que quedaba del honor nacional²²⁰. En ese sentido, el Derecho Internacional se convirtió en el arma más efectiva para la defensa de la soberanía nacional: el idealismo terminaba convirtiéndose en la práctica en una estrategia realista²²¹.

¿Santander...pro-estadounidense?

Si Santander profesaba una abierta inclinación anti-británica, se puede sostener que al mismo tiempo manifestó una abierta simpatía por la política y los políticos liberales de Estados Unidos, aunque con ciertas prevenciones. Esta inclinación la adquirió en gran medida durante su exilio en Estados Unidos entre 1831 y 1832. En contrapartida, y a diferencia de la cercanía creada entre los británicos y los bolivarianos, como se verá más adelante, los agentes estadounidenses en Bogotá tenían cierta simpatía por los liberales republicanos comandados por Santander²²².

El propio Santander, sin embargo, cuando llegó a Estados Unidos y se reunió con el presidente Andrew Jackson, tuvo motivos para formarse una total animadversión por este. El presidente Jackson tampoco profesaba una simpatía especial por Santander. Llama la atención que el modelo de nación de Santander tenía semejanzas con el modelo *jacksoniano*. Jackson encarnaba el ideal de una nación de pequeños burgueses y propietarios agrícolas, en contraposición con los intereses de la oligarquía financiera (aunque no de los esclavistas). Ese estilo de democracia popular hace recordar a Santander recorriendo las calles de Bogotá mezclándose con los artesanos y luciendo trajes fabricados en la Nueva Granada²²³. A pesar de ello, Santander manifestó una animadversión particular por Jackson durante su exilio, gracias a que este no intercedió por aquél para que el gobierno de Bolívar le permitiera salir del encierro y partir para otro país, de lo que nunca recibió respuesta; también influyó el hecho de que Santander era admirado por figuras políticas estadounidenses opuestas al presidente Jackson, como Henry Clay²²⁴.

Aun cuando el santanderismo había adoptado la forma de un verdadero movimiento anti-británico, los Estados Unidos tampoco tenían el camino abierto para armonizar sus intereses en la Nueva Granada. Santander, cuando llegó al poder en 1832, se negó a renovar el tratado comercial con Estados Unidos de la manera como ese país lo exigía²²⁵.

²²⁰ José Manuel Restrepo, *Diario Político y Militar*, op. cit., pp. 76-77; y Rivas, *Escritos*, pp. 158-169, 332-338.

²²¹ Ver Clemente Batalla, *Relaciones Internacionales de Colombia en la Cuenca del Caribe...*, pp. 8-10; y también "Colombia en el mundo", en Beatriz Castro Carvajal (coord.), *Colombia. La construcción nacional, tomo 2, 1830-1880*, Madrid, Fundación Mapfre y Santillana Ediciones, 2012, pp. 77-127, p. 83.

²²² Ver el Capítulo 4.

²²³ David Sowell y David Bushnell, "Santander y los Estados Unidos: la opinión pública norteamericana dividida entre Bolívarismo y Santanderismo", en *Revista Credencial Historia*, No. 28, 1992; Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., p. 135.

²²⁴ Sowell y Bushnell, *op. cit.*

²²⁵ Ver el Capítulo 4.

Política y hombres de Estado después de Santander

Cuando Santander se aprestaba a dejar el poder en 1837, la contienda electoral, centrada entre su candidato favorito, el general Obando, y el candidato de los liberales moderados, el vicepresidente José Ignacio de Márquez, salieron a flote nuevamente las rivalidades. Márquez lograría vencer en las elecciones, pero tuvo que enfrentar una dura campaña de desprestigio emprendida por los liberales santanderistas radicales. Y si bien la transición se hizo pacíficamente, a diferencia de lo que ocurriera a lo largo del siglo XIX en otros espacios latinoamericanos y en la propia Colombia, con el paso de los meses la presidencia de Márquez inauguraría otra era de inestabilidad.

El liberalismo heredado de la Independencia comenzó a sufrir una seria escisión a fines de la década de 1830: en medio de los progresistas-santanderistas y los reaccionarios se encontraban los liberales moderados. Los hombres de Estado, sus ideologías y caracteres, atizaron las pasiones de todas las facciones en contienda; como un catalizador, la guerra civil de los *supremos* revelaría las condiciones de fondo.

José Ignacio de Márquez, presidente de la Nueva Granada entre 1837 y 1841, estaba moldeado por la impronta del *civilismo*. Esta actitud tenía dos fuentes: de su padre adquirió el gusto por la administración en los negocios públicos, y del *genio nacional* el apego a las leyes y su *manipulación*. Márquez compartía ese espíritu con el hombre más influyente de su época, el general Santander, y ambos se habían incorporado a la República como organizadores de la administración civil. Sin embargo, a pesar de que ambos trabajaron juntos en la era bolivariana, y de hecho habían sido compañeros como presidente y vicepresidente, Santander y Márquez terminaron distanciándose. Una primera razón es atribuible a las divergencias *legales*: en 1837, al ser elegido presidente de la Nueva Granada, Márquez fue acusado de candidatizarse ilegalmente al ocupar paralelamente la vicepresidencia, maquinación que los santanderistas nunca le perdonaron²²⁶. Otro factor está relacionado con el talante y el temperamento político: mientras que Santander nunca abandonó su postura antibolivariana, Márquez en cambio fue más abierto al bolivarianismo y fue un liberal aún más moderado²²⁷.

A pesar de que ambos estadistas tenían el mismo espíritu liberal, y de que sus diferencias eran básicamente de estilo y temperamentos, Márquez logró la presidencia por el apoyo que consiguió en el Congreso de los liberales moderados y los bolivarianos. Antes de llegar a la presidencia, Márquez ya era reconocido como un hábil hombre político. Cuando ocupó los cargos de ministro de hacienda, congresista y vicepresidente, desplegó considerablemente sus talentos: gran capacidad oratoria y la diligencia de un hombre de gabinete. Incluso sus más acendrados rivales le reconocían su erudición e ilustración; era, como muchos de sus

²²⁶ Carlos Cuervo Márquez, *Vida del doctor José Ignacio de Márquez*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1917.

²²⁷ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., p. 138. Existieron también diferencias pasionales, ya que se atribuye a Márquez haber tenido encuentros amorosos con una amante de Santander, en Horacio Gómez Aristizábal, "Introducción a la vida sentimental de Santander. La mujer casanova. Amores tormentosos de los presidentes de Colombia: Bolívar, Santander y Núñez", en *Revista Institucional de la Academia Hispana de Letras y Ciencias*, Bogotá, 2005, pp. 51-66. Cfr. Cuervo Márquez, op. cit., pp. 29-32, 38-40, 60, 78.

colaboradores, un ferviente patriota republicano²²⁸. Fue además austero y estuvo dominado por un espíritu reservado. Creía que por medio de una educación racional y moralizante podría impulsar la riqueza, la estabilidad y el orden²²⁹. Su labor se enfocaría en el incremento de las rentas y el fomento de la industria de una manera racional, incentivando, aunque con pocos resultados, reformas graduales del sistema tributario colonial.

Márquez era considerado por sus adversarios como un político irresoluto, un simple hombre de gabinete “sin fe en el porvenir”²³⁰. A pesar de defender el *statu quo*, fue combatido por los reaccionarios, los partidarios de una sociedad jerárquica y una formación católica. En el otro extremo los radicales lo acusaron de traicionar los ideales de la soberanía del individuo. Cuando finalmente fue elegido presidente en 1837, intentó aplacar a los santanderistas mediante el reparto de cargos públicos, actitud catalogada de irresponsable por los reaccionarios, y en la que los mismos santanderistas tampoco condescendieron²³¹. Por la debilidad de su carácter, por ser tan imprevisible, se mostró incapaz de superar las rivalidades partidistas y hacer frente a las invectivas del santanderismo radical representado por figuras como Florentino González, Vicente Azuero y Lorenzo María Lleras. En parte, esta situación contribuyó para que estallara la guerra de los *supremos* en Pasto, una lejana provincia ubicada en el extremo suroccidental de la Nueva Granada.

La guerra de los supremos

La guerra civil de los *supremos* (1839-1842) reflejaba las contradicciones típicas en la construcción del Estado-nación en América Latina. Esas contradicciones en gran medida habían sido heredadas de la era colonial: las viejas rivalidades entre las provincias y el choque inevitable que generaban sus respectivas identidades, como la religiosa en las provincias del sur, o las seculares-liberales, en las del norte; el caudillismo, representante del *pueblo fanático* o de las masas, que buscaba un equilibrio entre la preponderancia del gobierno central y los gobiernos provinciales; la imposición, en fin, de la idea nacional forjada desde el centro²³².

Con ese telón de fondo, la contienda estalló una vez que el gobierno nacional intentó implementar una ley *liberal* que buscaba suprimir los conventos religiosos menores en la provincia de Pasto. Esta ley fue tomada por la población pastusa como una ofensa a la religión y una intromisión de Bogotá en sus asuntos. La rebelión de los pastusos estuvo a punto de extinguirse a mediados de 1840, pero volvió a atizarse cuando el general Obando asumió el mando en nombre de la *divinidad*. Obando, derrotado en la campaña presidencial de 1837, representaba en realidad al liberalismo y no al clero, por lo que su liderazgo en la rebelión obedecía más a otros tipos de factores. Uno de ellos estaba

²²⁸ José María Samper, *Apuntamientos para la historia de la Nueva Granada*, Bogotá, Editorial Incunables, 1984 [1853], p. 283.

²²⁹ Cuervo Márquez, *op. cit.*, pp. 63 y ss.

²³⁰ Samper, *op. cit.*, p. 284.

²³¹ Cuervo Márquez, *op. cit.*, pp. 80, 101; Samper, *op. cit.*, p. 284.

²³² Robert Gilmore, *El federalismo en Colombia, 1810-1858*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia/Sociedad Santanderista de Colombia, 1995; y Víctor Uribe, *Abogados, partidos políticos y Estado en la Nueva Granada, 1790-1850*, Bogotá, Banco de la República, 1992.

relacionado con su propio prestigio –ya que el bolivarianismo lo había acusado de ser el autor del asesinato de Antonio José de Sucre diez años atrás, y asimismo porque Pasto era su base de apoyo regional-, aunque en el fondo se trataba de la continuación por medios violentos de una abierta oposición que él y los liberales radicales habían plantado al presidente Márquez. Desde su posición en la Cámara del Congreso, Santander se había opuesto al empleo de métodos violentos para derrocar a Márquez, pero tras su muerte en mayo de 1840 el santanderismo y el liberalismo radical –denominados progresistas- ya no tuvieron ningún impedimento para rebelarse abiertamente contra el presidente. No todos los progresistas se levantaron en armas, prefiriendo llevar a cabo una oposición virulenta en el Congreso y la prensa. Otros sí se armaron. Obando, quien dio el primer paso, se proclamó Director Supremo de Pasto, y tras él comenzaron a aparecer en otras provincias jefes revolucionarios que también adoptaron el nombre de Supremos Directores. De ahí el nombre de guerra de los supremos²³³.

Aunque no existió una coordinación real entre el supremo de Pasto y los demás jefes revolucionarios a lo largo de la Nueva Granada, Obando había asumido un liderazgo nacional de facto. Estos adoptaron el federalismo como bandera, aunque más como una movida táctica antes que por pura convicción doctrinaria. Los rebeldes tampoco llegaron a coordinar o librar batallas decisivas, excepto en la costa atlántica, donde tuvieron avances significativos. En medio de las batallas, el presidente Márquez se alejó momentáneamente de la administración, dejando el mando civil a sus ministros y el militar a dos jefes bolivarianos, Pedro Alcántara Herrán y Tomás Cipriano de Mosquera²³⁴.

Herrán asume el poder

Las fuerzas legitimistas, finalmente, lograron reponerse. Mientras avanzaban en la recuperación de una tras otra provincia, convocaron las elecciones regulares para presidencia. El general Pedro Alcántara Herrán fue elegido, una movida que demostró no solo el declive y la desmoralización generalizada de los progresistas, sino el realineamiento en torno a las fuerzas bolivarianas.

Pedro Alcántara Herrán asumió la presidencia entre 1841 y 1845, y comenzó su labor como general en jefe en plena campaña contra los *supremos*. Como militar, logró ascender meteóricamente, llegando a los 28 años a consagrarse como general de la República. Contaba, al igual que muchos criollos independenstistas, con una sensibilidad particular por

²³³ Safford, *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, op. cit.; Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit.

²³⁴ Cuervo Márquez, op. cit., pp. 95-96, 275; Ángel y Rufino Cuervo, *Vida de Rufino Cuervo y noticias de su época*, tomo I, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1946, p. 281. El *ausentismo* del que fuera acusado Márquez hacía referencia al abandono de su cargo durante la guerra civil, aunque pudo tratarse de una estrategia deliberada para aplacar los ánimos de los radicales que exigían una transición hacia un nuevo gobierno sin la presencia de Márquez. A instancia de su propio gabinete, Márquez aceptó esa fórmula para ir en busca de los generales Herrán y Mosquera al sur, y luego volver al poder junto a sus generales, que venían avanzando a pasos agigantados contra los rebeldes.

el espíritu latinista y civilista, pero desde que abandonó la toga a la edad de 13 años para incorporarse al ejército insurgente, consagró su existencia a la vida militar y diplomática²³⁵.

Aunque por conveniencia, Herrán era del mismo modo un bolivariano de principios²³⁶. En ello influía que Herrán no provenía de una familia aristocrática, por lo que su movilidad y ascenso socio-militar tenía que ir aparejado a la figura de su ídolo caraqueño. Al igual que Bolívar, le gustaba abandonar temporalmente sus cargos ministeriales y la presidencia misma par sofocar las sublevaciones. De hecho, como Secretario del Interior y Relaciones Exteriores durante el gobierno de Márquez, comandó en el terreno a las fuerzas legitimistas contra los *supremos*, una tarea que terminó de completar como presidente durante unos cuantos meses más. Su capacidad para organizar y ejecutar la guerra en el sur le valió precisamente el apoyo a la candidatura presidencial de parte de muchos liberales moderados y bolivarianos.

Sus adversarios, sin embargo, lo catalogaron como un simple militar cuyos títulos estaban respaldados únicamente por el sable y algunas “escaramuzas de facción”²³⁷. También lo consideraban un hombre consagrado a sus intereses y ambiciones personales. Pero es más verosímil creer que sobresalía por ser un hombre enérgico y empírico, dispuesto a solucionar los problemas del país fuera de una concepción regionalista o particularista, sino más bien nacionalista²³⁸.

Herrán era romántico. En sus correrías por Europa quiso unirse a los liberales polacos y españoles que luchaban contra la *tiranía*. Durante su estancia en Gran Bretaña adquirió un notable sentido de anglofilia, marcado por el espíritu empirista y el don inglés de acomodarse a las circunstancias²³⁹. Prudente y benévolo, su conducta con los desafectos al orden lo llevó a ofrecer indultos hábilmente. Sus principios políticos estaban centrados en la defensa del orden y la concentración del poder en un ejecutivo responsable y justo²⁴⁰. El círculo que lo rodeaba, además, logró reformar la constitución en 1843. Con ello lograron darle mayor poder al Ejecutivo, sin que eso significara que Herrán y los liberales moderados hubiesen pretendido reinstaurar sus viejos proyectos bolivarianos dictatoriales. Imbuido por cierto espíritu conservador, reinstauró a los jesuitas en la Nueva Granada, e impulsó la eliminación de la filosofía benthamiana del *pensum* escolar para dar paso a una educación más técnica²⁴¹.

Puesto que Herrán llegó a la presidencia de la república sin contar con el genio del hombre de Estado –prefería la aventura militar o simplemente alejarse de la política de facciones–, confió todo su gobierno a un *Richelieu* que gobernara en su nombre: el ministro Mariano

²³⁵ Eduardo Posada y Pedro María Ibáñez, *Vida de Herrán*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1903, pp. 68-69.

²³⁶ *Ibid.*, p. 103.

²³⁷ Samper, *op. cit.*, pp. 344-345.

²³⁸ Robert H. Davis, “Apuntes biográficos e interpretativos sobre el general Pedro Alcántara Herrán”, en J. León Helguera y Robert H. Davis (comps.), *Archivo epistolar del general Mosquera. Correspondencia con el general Pedro Alcántara Herrán, 1827-1840*, Tomo I, Bogotá, Editorial Kelly, 1972, p. 92.

²³⁹ *Ibid.* Ver también Eduardo Posada y Pedro María Ibáñez, *op. cit.*, pp. 68-69, 87, 97-98, 111-118, 125.

²⁴⁰ Posada e Ibáñez, *op. cit.*

²⁴¹ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, *op. cit.*, pp. 145-146.

Ospina Rodríguez²⁴². Ospina era un hombre que desplegaba un gran talento; calculador y austero, llegó a incorporarse a los altos círculos de la política colombiana aprendiendo de la dureza y las penalidades que le rodeaban. Ospina fue un ferviente liberal en los años críticos que vivió la consolidación de la república, siendo uno de los conspiradores contra la dictadura bolivariana en 1828. Pero una vez establecido en el poder, como el verdadero jefe del ejecutivo en 1841, reapareció siendo el principal inspirador del conservadurismo más radical. Es posible que en el temperamento del ministro haya influido el hecho de que nunca hubiese viajado, y que solo conociera la herencia de la civilización *mestiza*, acostumbrada como estaba a las turbulencias y a la anarquía²⁴³.

Internacionalismo pragmático

La doctrina de política exterior de Márquez y Herrán era muy simple: la defensa de la soberanía y la integridad territorial debían basarse en el derecho, pero ante las dificultades se puede tolerar cierto grado de intervencionismo de otros Estados en los asuntos internos. La guerra civil le dio contenido a esa doctrina. Durante la guerra civil, por ejemplo, en los gobiernos de ambos presidentes, se llegó a solicitar al presidente de Ecuador su intervención para sofocar a los rebeldes de Pasto, ofreciéndole a cambio algunos puntos en la frontera –Túquerres, Tumaco y eventualmente toda la provincia de Pasto–, localidades a las que el propio Flores había puesto sus ojos desde hacía una década. Estos pasos, que en principio buscaban aplacar las intrigas secesionistas de Flores, llevaron a diversos liberales contemporáneos y a otros tantos historiadores a acusar a esos hombres de ser *inconsultos* ante la defensa de la dignidad nacional²⁴⁴.

Herrán comprometió su carrera para satisfacer las demandas del general Flores, ya que la ayuda que este le prestó constituyó en últimas un invaluable apoyo para derrotar a los insurrectos en la provincia de Pasto. La cesión territorial, en todo caso, seguramente hubiera contado con una férrea oposición en Bogotá, y sobre todo de una de las principales figuras diplomáticas, Rufino Cuervo, el auténtico dueño del servicio diplomático neogranadino en Quito²⁴⁵. Cuervo tenía el genio del diplomático del siglo XIX: de buen vivir, galante y lisonjero, no daba, sin embargo, un paso antes de calcular metódicamente el resultado permitido. Además, contaba con el talento de un “brillante ultramontano”²⁴⁶. Su *franqueza fingida* se convertía en un verdadero destello de decoro ante la adversidad, lo que le llevó finalmente a rebatir en la legación ecuatoriana las ofertas de Pedro Alcántara Herrán y Tomás Cipriano Mosquera en la definición de la frontera²⁴⁷.

²⁴² El término es de Samper, *op. cit.*, pp. 344-345. Cfr. Davis, *op. cit.*, pp. 89-90.

²⁴³ Estanislao Gómez Barrientos, *Don Mariano Ospina y su tiempo*, Medellín, Editorial Gaceta Antioqueña, 1913-1915, pp. 295-296; y Samper, *op. cit.*, pp. 347-350, 362.

²⁴⁴ Estanislao Gómez Barrientos, *op. cit.*, pp. 213-214; Posada e Ibáñez, *op. cit.*, pp. 103-104; Samper, *op. cit.*, p. 285; y Raimundo Rivas, *Escritos*, pp. 143-145, 148.

²⁴⁵ Ver la correspondencia de Rufino Cuervo, en Luis Augusto Cuervo Márquez, *Epistolario del doctor Rufino Cuervo (1841-1842)*, tomo II, Bogotá, Imprenta Nacional, 1920, pp. 205, 207, 219-220, 226-228, 299, 302-307; y Ángel y Rufino Cuervo, *op. cit.*, pp. 284 y ss.

²⁴⁶ Samper, *op. cit.*, pp. 398-399.

²⁴⁷ Ángel y Rufino Cuervo, *op. cit.*, pp. 17, 37.

Manuel María Mosquera –hermano del general y futuro presidente Tomás Cipriano- tenía una misión todavía más ardua como representante neogranadino en Londres. Manuel María Mosquera era el tipo de diplomático que conocía perfectamente su condición: aristocrático y liberal, se movía en la corte inglesa, sin embargo, como un hombre que representaba a una nación débil²⁴⁸. En la Nueva Granada contaba con la ventaja de ser respetado y admirado por todas las facciones. Frente al pago de la deuda y la cuestión mosquitia -las dos cuestiones diplomáticas más importantes de su Misión- destiló una verdadera ilustración y el don para redactar y presentar contestaciones que son verdaderas reliquias de la historia diplomática colombiana²⁴⁹.

El asunto de la deuda con los acreedores ingleses fue sin duda el más espinoso. Al declararse la Nueva Granada insolvente y, por tanto, incapaz de asumir el pago de la deuda, el Foreign Office respaldó sus reclamaciones y autorizó a sus representantes en Bogotá para que reclamaran el pago a través de medidas coactivas. Entre las medidas que adoptó Adams, el Encargado británico en Bogotá, estuvo la de convertir su Legación en una especie de gobierno paralelo en la Nueva Granada durante la guerra civil, ya que bajo su responsabilidad, tanto los cónsules como los comandantes de la flota británica en el Caribe llegaron al punto de administrar las rentas de las aduanas y a suministrar protección a los súbditos ingleses en los puertos neogranadinos. El Ejecutivo neogranadino quiso aprovechar el injerencismo británico para pedir a Adams que extendiera la protección de la Armada británica a las fuerzas legitimistas y de paso le ayudara a derrotar a los facciosos federalistas. Adams aceptó, y la Armada Real terminó convirtiéndose en el brazo armado marítimo del gobierno neogranadino²⁵⁰.

Al concluir la guerra civil, los acreedores ingleses, con el respaldo de la diplomacia de cañoneras, exigieron como garantía de pago el control de las ya pobres rentas nacionales. Las autoridades neogranadinas manifestaron estar dispuestas a cederlas, pero pidieron a cambio la *protección* británica ante futuras sublevaciones en las provincias costeras –que entre otras cosas estaban resentidas por las permanentes exacciones de sus rentas de aduanas-, buscando con ello evadir los gastos militares y de ese modo destinar los recursos al pago de la deuda. Gran Bretaña no aceptó esa salida, y solo hasta 1845, cuando en la Nueva Granada soplaban vientos más favorables y el Foreign Office desestimó el uso de la fuerza, se terminó firmando un convenio algo más equitativo y realista para la amortización de la deuda.

La solicitud de protección a la corona británica para sofocar a los rebeldes ha sido aborada por muy pocos historiadores. Malcom Deas, por ejemplo, sostiene que esa solicitud fue

²⁴⁸ Manuel María Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 1 de noviembre de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

²⁴⁹ La correspondencia diplomática entre Manuel María Mosquera y el Foreign Office, y entre aquel y el gobierno de la Nueva Granada, en el Archivo del Foreign Office y el Archivo Diplomático y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia; el uso detallado de estas se hace en los siguientes capítulos. Para un balance biográfico, ver Arcesio Aragón, *Fastos payaneses*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1939; José Arboleda Llorente, *Popayán a través del arte y de la historia*, Popayán, Universidad del Cauca, 1966. Y en el Boletín de Historia y Antigüedades, *Documentos Inéditos. Manuel María Mosquera en Baden-Baden 1863: revelaciones autobiográficas de un diplomático refinado*, vol. 94, no. 839, oct-dic, 2007, pp. 835-846.

²⁵⁰ Ver el Capítulo 2.

impulsada por las autoridades neogranadina por una inclinación amistosa hacia la Gran Bretaña, lo que a su vez prueba que aquellas no percibían a esta potencia como un poder imperial²⁵¹. En cambio, los historiadores diplomáticos tradicionales, si bien reconocen que las autoridades neogranadinas estaban motivadas por una *exagerada tendencia* hacia los ingleses, le dan más peso a los errores de cálculo y la falta de energía para preservar la dignidad nacional²⁵². Cuervo Márquez –descendiente y biógrafo del presidente José Ignacio Márquez- adopta una visión similar, aunque mucho más realista. Al defender esa política, basada en las circunstancias de la guerra civil y en una estrategia ambigua destinada a acallar al encargado británico, consideró en todo caso que fue un error funesto acceder a las presiones de este, y juzgó que el Ejecutivo pudo haber adoptado una postura más firme²⁵³. Depurándolo de su juicio de valor, el planteamiento de Cuervo Márquez es acertado. Esta investigación retomará su hipótesis, aunque redefiniéndola a través del uso de nuevas fuentes que reposan tanto en los archivos británicos como los colombianos. En síntesis, la solicitud de protección sería más el producto de la presión de Adams y los acreedores, y al mismo tiempo una estrategia diplomática para sacar el mayor provecho del poderío británico tanto para acallar sus demandas como para ponerla de su lado para disuadir a los rebeldes²⁵⁴.

¿Cosmopolitismo o nacionalismo?

Esos mismos hombres de Estado -Mariano Ospina Rodríguez y otros conservadores como Rufino Cuervo, Lino de Pombo y Tomás Cipriano Mosquera- promovieron, defraudados por las instituciones republicanas, la vuelta a un sistema monárquico respaldado por Gran Bretaña, Francia o la propia España²⁵⁵.

Con el desastroso balance de la guerra civil, la opinión ilustrada quiso privilegiar los valores de una civilización racional, capitalista y cristiana. A ese conjunto de ideas Frederic Martínez le llama *imaginario político cosmopolita*. Tal actitud de concebir el progreso de la nación bajo el ropaje de la civilización occidental comenzó a calar gracias a la iniciativa de la vieja generación independentista. Después fueron los jóvenes intelectuales románticos educados en un ambiente republicano los que comenzaron a impulsar con mayor vigor estos ideales, reforzando su formación cosmopolita durante sus viajes a Inglaterra, Francia o Estados Unidos, muchos de los cuales retornaron a la Nueva Granada a ocupar posiciones políticas destacadas²⁵⁶.

²⁵¹ “‘Weapons of the Weak’?”, *op. cit.*

²⁵² Los más duros críticos de esta tendencia fueron Ángel y Rufino Cuervo, *op. cit.*, pp. 49-50; Raimundo Rivas, *Escritos*, pp. 143-148; Posada e Ibáñez, *op. cit.*, p. 120.

²⁵³ Cuervo Márquez, *op. cit.*, pp. 299-307.

²⁵⁴ Ver el Capítulo 2.

²⁵⁵ Lino de Pombo a Manuel Ancizar, Caracas, 20 de noviembre de 1843, en Archivo Ancizar; y Lino de Pombo a Rufino Cuervo, Caracas, 30 de marzo de 1842, en Luis Augusto Cuervo (comp.), *Epistolario del doctor Rufino Cuervo (1841-1842)*, tomo II, Bogotá, Imprenta Nacional, 1920, p. 233. El representante de Estados Unidos en Bogotá conoció ese proyecto, y pensaba que Tomás Cipriano Mosquera era su promotor, en Blackford a Webster, Bogotá, 20 de octubre de 1842, en M.D.C., V, pp. 591-592.

²⁵⁶ Frederic Martínez, *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional de Colombia, 1845-1900*, Bogotá, Banco de la República-Instituto Francés de Estudios Andinos, 2001.

La década de 1840, en muchos sentidos, reflejó la confusión y el entrecruzamiento de las ideas de la vieja generación independentista de conservadores o liberales moderados, por un lado, con la nueva generación de intelectuales educados con los dogmas del liberalismo radical, semianárquico y romántico, por el otro. La ola revolucionaria de 1848 en Europa fue el estímulo para los liberales radicales de la Nueva Granada. Ese espíritu había llegado a la Nueva Granada a través de las lecturas de legislación de Bentham; a través del liberalismo español, por otra parte, también benthamista, llegó el anti-clericalismo. Los más radicales evolucionaron finalmente hacia el socialismo francés, vulgarmente copiado, vislumbrando un nuevo mundo más cristiano, solidario y libertario. Y de Luis Blanc los radicales neogranadinos aprendieron a “inflamar las muchedumbres”²⁵⁷.

Algunos liberales, como Florentino González, adoptaron el librecambismo como dogma de fe durante sus viajes a Inglaterra²⁵⁸. Este impulso liberal ayudaría a mediados de siglo a inaugurar una nueva era en la formación de la opinión neogranadina, hasta ese entonces atrasada en términos de imprenta, tecnologías de difusión, la inexistencia de diarios y cierta censura²⁵⁹. El diario *El Neogranadino*, fundado en 1848, contribuyó en ese proceso.

Preocupados por estos avances, los conservadores como Mariano Ospina respondieron creando diversos diarios inspirados en los dogmas católicos y movidos por la urgencia de cooptar a sus prosélitos y reproducir un modelo de nación particular –esto es, de control social e identidad nacional. Los conservadores también tenían sus propios modelos: la revista *Civilita Cattolica*, un agente de propaganda doctrinal del Papa Pío IX; o *L'Univers*, el periódico francés católico ultramontano dirigido por Louis Veuillot²⁶⁰.

A mediados de siglo, sin embargo, tanto las élites liberales como conservadoras compartían el temor al ascenso popular²⁶¹. En la práctica, también se batieron por los ideales de una instrucción ilustrada, el aumento de la riqueza y el capital, aunque también de la *moralidad*²⁶². Para la opinión neogranadina –esto es, la de los propietarios letrados-, la moralidad en cuestión debía compaginar con las virtudes cristianas heredadas de España: la América hispana solo necesitaba depurar de la civilización latina la tradición de un *sistema colonial absurdo*. La ilustración sin virtud no era útil, y la virtud (sobre todo para los conservadores) debía estar sancionada por la moral evangélica²⁶³.

²⁵⁷ Ángel y Rufino Cuervo, *op. cit.*, pp. 182-187; ver también Eduardo Posada Carbó, “New Granada and the European Revolutions of 1848”, en Guy Thomson, *The European Revolutions of 1848 and the Americas*, London, Institute of Latin American Studies, 2002, pp. 217-240.

²⁵⁸ Safford, “El proceso económico”, *op. cit.*, pp. 147-148.

²⁵⁹ Esto era especialmente evidente si se contrasta con los avances en Perú o Venezuela, en Gilberto Loaiza Cano, “La Cultura”, en Beatriz Castro Carvajal (coord.), *Colombia. La construcción nacional, tomo 2, 1830-1880*, Madrid, Fundación Mapfre y Santillana Ediciones, 2012, pp. 237-297, p. 259, 262.

²⁶⁰ Loaiza Cano, “La Cultura”, p. 263.

²⁶¹ Cfr. Frederic Martínez, *op. cit.*

²⁶² Mariano Ospina Rodríguez, “La civilización”, 9 de agosto de 1849, en Mariano Ospina Rodríguez, *Escritos sobre economía y política*, Bogotá, Universidad Nacional, 1969, pp. 73-101. Ver también Jaime Jaramillo Uribe, *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, Bogotá, Temis, 1982, pp. 29 y ss., 157 y ss.

²⁶³ Ángel y Rufino Cuervo, *op. cit.*, p. 81. Cfr. *El Tiempo*, “Destino Manifiesto. Área de Libertad-Razas”, No. 152, 24 de noviembre de 1857.

Esta era la visión dominante de las élites que gobernaron a la Nueva Granada. ¿Qué alcance podía tener esa visión cosmopolita de las élites en la conducción de las relaciones internacionales? ¿Buscaban las élites fundirse en una civilización universal, o primaba más bien una especie de nacionalismo cosmopolita? Durante las tres décadas que transcurren desde la gesta independentista, las posibilidades de refundar una monarquía borbónica en la Nueva Granada nunca fueron abandonadas²⁶⁴. Este tipo de imaginario cosmopolita universal suponía que aún existía un atavismo indisociable con la Madre Patria o en general con la civilización atlántica, que además podía establecer una comunidad de intereses con las monarquías europeas y con ello prevenir ser presa de sus ambiciones imperiales²⁶⁵. Una consideración similar servía de base para que algunos miembros de la élite defendieran la idea del protectorado británico referida anteriormente.

A diferencia de los santanderistas y los liberales radicales, algunos conservadores tenían una fuerte inclinación por Gran Bretaña, sus valores, su cultura y su poderío. Ese espíritu de anglofilia era especialmente dominante entre bolivarianos furibundos como Herrán. En Bogotá, por cierto, durante los gobiernos bolivarianos, se creó una comunidad de espíritu entre estos -partidarios de una estructura de gobierno fuerte- y las distintas Legaciones británicas, quienes consagraron a Bolívar como una figura eximia entre una pléyade de *bárbaros* incapaces de darse un gobierno republicano²⁶⁶.

El cosmopolitismo universal –ya fuera en la versión monárquica o ya fuera en la idea del protectorado- no tuvo arraigo alguno; y si bien la legitimación del poder central se escudaba en los modelos políticos europeo o estadounidense, y aunque incorporaron sus normas de civilización para ser reconocidas en el mundo, la élite neogranadina, en realidad, estaba dominada por una especie de nacionalismo republicano.

Hacia el reformismo liberal: presidencia de Mosquera

Tomás Cipriano Mosquera, quien conocía perfectamente los planes monarquistas o de protectorado, los quiso llevar a la práctica, aunque experimentando con la puesta en práctica de un sistema republicano rígido, centralizado y a la cabeza de un solo poder, el suyo propio.

Mosquera, que provenía de una familia aristocrática de Popayán, solo creía en los atributos que rodeaban su personalidad y el influjo que su carácter pudiera implantar en el de la nación. Desde muy joven se alistó en el ejército republicano. Poco tiempo después, a pesar de que su carrera militar no había deslumbrado más que en algunas escaramuzas, recibió los encargos de diversas intendencias y gobernaciones en el sur de Colombia, siendo comisionado a una edad temprana como secretario general de Bolívar. Tras el derrumbe de la dictadura bolivariana y el ascenso al poder del santanderismo, Mosquera decide

²⁶⁴ Como se vio anteriormente, en la década de 1820 hubo por lo menos dos intentos de fundar un sistema monárquico en Colombia, y en la década de 1840 surgió otro intento auspiciado por la vieja generación independentista que encabezaban Mariano Ospina, Rufino Cuervo y Lino de Pombo. Cfr. Gustavo Arboleda, *op. cit.*, tomo I, pp. 10-13; Estanislao Gómez Barrientos, *Don Mariano Ospina y su época*, Medellín, Imprenta Editorial, 1913.

²⁶⁵ Safford, “Política, ideología y sociedad”, *op. cit.*, pp. 54 y ss.

²⁶⁶ Ver los Capítulos 2 y 4.

emprender un largo viaje hacia Europa. Allí, pero especialmente en Francia, quedó deslumbrado por la monarquía orleanista²⁶⁷.

Al volver de Europa, se reincorporó a la vida política. Tras un periodo de varios años en el Congreso, es nombrado durante la presidencia de Márquez como Secretario de Guerra. En esa posición, en plena guerra civil, asumió la segunda comandancia de las fuerzas militares en el sur, al mando de Herrán. En la medida que iba doblegando a los rebeldes federalistas, dejaba caer toda su ira vengativa y represiva sobre aquellos. Así como Herrán, Mosquera logró la primera magistratura en 1845 por sus servicios como jefe militar en las campañas contra los *supremos*, aunque también porque aparecía ante los conservadores como un adalid del *statu quo*. Pero a diferencia de Márquez y Herrán, a Mosquera le gustaba dominar a los hombres y a las facciones. Precisamente la facción que llevó a Mosquera al poder (liberales moderados y conservadores, que luego formarían oficialmente el Partido Conservador) conocería muy pronto los desplantes de su política, ya que el general abrazaría el liberalismo reformador paulatinamente y uno más radical a medida que avanzaba su gobierno²⁶⁸.

Un bolivariano furibundo, que odiaba frenéticamente a Santander y al santanderismo, era partidario de un gobierno central fuerte liberado de las ataduras de los partidos. Sus reformas buscaban fomentar el individualismo económico con el respaldo de un Estado regidor. Por encima de todo, Mosquera propugnó en sus cuatro presidencias la idea moderna de la soberanía estatal, en contravía del conservadurismo clerical²⁶⁹. La facción dominante en el Congreso y los liberales moderados del país estaban de acuerdo en que la paz y el orden –la esencia de la constitución de 1843- solo podían asegurarlos el general Mosquera, pero su idea era todavía más absolutista: al renegar de los partidos se empeñó en establecer una única idea de nación²⁷⁰. Esta actitud doctrinaria, que en parte asimiló durante su estancia en Francia, terminó pardójicamente en la cristalización de los partidos que venía fraguándose desde dos décadas atrás –los Partido Liberal y Conservador.

Es bastante verosímil que su carrera política haya estado marcada por la ascendencia contradictoria de su personalidad. Visto por sus contemporáneos como el *galán de la oligarquía*²⁷¹, pensaba no sin cierto atavismo extemporáneo que el poder le correspondía por su naturaleza o ascendiente aristocrático. Sus brillantes cualidades las usaba sobretodo para inflamar su propio prestigio, consumado en ocasiones en delirantes actos

²⁶⁷ Ver la Introducción de J. León Helguera al *Archivo epistolar del general Mosquera*, tomo I, *op. cit.*, p. 26.

²⁶⁸ Augusto Castrillón Arboleda, *Tomás Cipriano de Mosquera*, Bogotá, Banco de la República, 1979; Joaquín Estrada Monsalve, *Mosquera, su grandeza y su comedia*, Bogotá, Minerva, 1945; Joaquín Tamayo, *Don Tomás Cipriano de Mosquera, 1798-1878*, Bogotá, Editorial Cromos, 1936.

²⁶⁹ A la Iglesia, de hecho, le tocó vivir un proceso de secularización abrumador, en Luis Carlos Mantilla, “La guerra religiosa de Tomás Cipriano de Mosquera, o la lucha contra el poder temporal de la Iglesia en Colombia (1861-1878)”, en *Boletín de Historia y Antigüedades*, vol. XCVII, no. 849, abril-mayo-junio, 2010, pp. 277-294; cfr. Fernán González, “Iglesia y Estado desde la Convención de Rionegro hasta el Olimpo Radical, 1863-1879”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, no. 15, 1987.

²⁷⁰ Ver la impresión de un documento inédito del general Mosquera hecha por Guillermo Hernández de Alba, “Tomás Cipriano de Mosquera: el pensamiento político del gran General”, en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. 15, no. 1, diciembre, 1978, pp. 7-15.

²⁷¹ El término es de Samper, *op. cit.*, p. 396.

“vanidosos..., ridículos y grotescos”²⁷². En una ocasión, por ejemplo, llegó a decir que era descendiente de Carlomagno²⁷³.

Como miembro de la aristocracia militar, se sentía superior a los civiles. Además, por su arrogancia, exhalaba un “tono sultánico” —es decir, que pocas personas se atrevían a censurar— entre sus subalternos; pero entre los demás miembros de la aristocracia militar exhibía alteraciones en su temperamento: generoso e intolerante, afable y desdeñoso, independiente e insustancial²⁷⁴. Es probable, con todo, que Mosquera hubiese intuido con realismo —rodeado de tantas contradicciones y personalidades con distintos idearios— ubicar su *revolución* en un lugar donde coincidiera su propia individualidad con la necesidad histórica²⁷⁵.

Mosquera era inconstante. Se permitía ser influenciado por personalidades ilustradas, tanto liberales radicales como moderados. Para sorpresa de muchos nombró como Secretario de Hacienda a un veterano santanderista radical, Florentino González. Este llegó al cargo tras una renuncia masiva del gabinete ministerial que acompañaba a Mosquera, quienes no soportaban los “caprichos” del presidente²⁷⁶. Florentino González, imbuido del espíritu inglés librecambista, le presentó a Mosquera astutamente un plan de reforma como si hubiese salido de su propia mente, aunque este, al igual que buena parte de la opinión ilustrada liberal, ya había comenzado a deslizarse a favor de la reforma. En todo caso, el simple gesto de Mosquera, al nombrar previamente a Florentino González como Secretario de Hacienda, simbolizaba una de las vanidades del presidente: un acto de poder²⁷⁷.

Aunque sus adversarios le sacaban a relucir que no tenía ninguna idea fija, en realidad el general estaba guiado tanto por consideraciones de prestigio como su idea *absoluta* de nación. Si algún pensamiento lo guiaba, es que quería encontrar las bases para el despeje de la economía y la prosperidad nacionales, y en ese sentido es que se mostró extraordinariamente flexible en términos doctrinarios. Mosquera emprendió un plan de obras públicas y progresos técnicos sin precedentes, destacando entre sus novedades la introducción del sistema métrico y el establecimiento permanente de la navegación a vapor por el río Magdalena²⁷⁸.

La política internacional de Mosquera

²⁷² J. León Helguera, *The first Mosquera Administration in New Granada, 1845-1849*, Chapel Hill, 1959, p. 44; Ángel y Rufino Cuervo, *op. cit.*, pp. 87-88.

²⁷³ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, *op. cit.*, p. 148.

²⁷⁴ León Helguera, *The first Mosquera Administration*, *op. cit.*, p. 46.

²⁷⁵ Esta es la interpretación de Víctor Paz Otero, *El demente exquisito. La vida estafalaria de Tomás Cipriano de Mosquera*, Bogotá, Villegas Editores, p. 604.

²⁷⁶ Esta era la explicación que daba Mariano Ospina Rodríguez en 1876, en Gómez Barrientos, *op. cit.*, tomo I, p. 431.

²⁷⁷ Jaime Duarte French, *Florentino González. Razón y sinrazón de una lucha política*, Bogotá, Banco de la República, 1971, pp. 334-337.

²⁷⁸ La navegación a vapor por el río Magdalena fue introducida en la década de 1820 por el alemán Elbers, pero su servicio era irregular y sufría constantemente encallamientos, en Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, *op. cit.*, pp. 96, 149.

Mosquera buscaba con las reformas apoyar una política interna y exterior estables. Algunos historiadores lo han acusado de ser un *profanador* de la integridad territorial neogranadina. Esa acusación es frecuente cuando se trae a colación la referida cesión de varias localidades de la provincia de Pasto a Ecuador, o cuando estuvo a punto de descuidar las pretensiones inglesas en la cuestión mosquita²⁷⁹. Fue durante su administración que se firmó el tratado Mallarino-Bidlack con Estados Unidos, y tanto él como su ministro Mallarino, al cambiar drásticamente hacia los Estados Unidos la orientación internacional de la Nueva Granada, fueron juzgados con severidad por desconocer la política de expansión estadounidense en el Caribe²⁸⁰.

Mosquera, en realidad, juzgaba la política internacional de otra manera. A pesar de que no ocupaba un lugar especialmente importante en su agenda, su doctrina internacional oscilaba entre el cosmopolitismo que adquirió en sus innumerables viajes a Europa y la defensa del interés nacional. Esto significa que Mosquera quería colocar a la Nueva Granada en una posición segura en un sistema internacional dominado por naciones poderosas, aceptando sus normas de comportamiento y al mismo tiempo a adoptar una política pragmática frente a estas.

Su pensamiento internacional estaba guiado por un realismo manipulador. Para defender la soberanía acudía a la cortesía diplomática, y paralelamente utilizaba agentes y estrategias subterfugios que condenaban las agresiones imperialistas de las grandes potencias; durante su administración la prensa desempeñaría un rol fundamental en la concepción de una estrategia destinada a condenar la presencia británica en la Mosquitia o para generar el ambiente favorable en torno al acercamiento a los Estados Unidos. Dentro de esa lógica, Mosquera reconocía perfectamente los movimientos estadounidenses, y llegó a convencerse que era mejor *acomodarse* a los Estados Unidos.

A Mosquera le preocupaban más las condiciones internas, y por ello le mortificaba que surgieran crisis internacionales imprevistas que lo obligaban a desviar los pocos fondos destinados a la modernización nacional²⁸¹. Sin embargo, era consciente de la necesidad de mantener por lo menos las Legaciones en Washington y Londres, y algún contacto diplomático con las Repúblicas suramericanas. Con estas, intentó organizar una especie de defensa colectiva o solidaria mediante mecanismos tales como el arbitraje, la libertad de navegación de los mares y los tratados de unión, liga y confederación. El Congreso de Lima de 1847 se convocó con ese fin, en medio de un entorno internacional inseguro mareado por las ambiciones de Estados Unidos en México, de Gran Bretaña en la Mosquitia o el río de la Plata, y especialmente para crear un frente común contra el general Flores, que buscaba conquistar el poder en Ecuador bajo el mando de un movimiento *monarquista* auspiciado por la corte española y algunos comerciantes y aventureros británicos²⁸².

²⁷⁹ Alfredo Vásquez Carrizosa, *Relatos de historia diplomática de Colombia*, tomo II, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 1996, pp. 500, 637; Ángel y Rufino Cuervo, *op. cit.*, pp. 7, 19.

²⁸⁰ Vásquez Carrizosa, *op. cit.*, p. 637.

²⁸¹ Mosquera a Herrán, Bogotá, 11 de noviembre de 1846, A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 1, Carpeta 1.

²⁸² Ver el Capítulo 4.

El intento del general Flores fracasó, pero esto no se debió a la supuesta fuerza disuasoria del Congreso de Lima, que de hecho terminó clausurándose sin ningún resultado. En realidad, buena parte del fracaso del Congreso tuvo que ver con el hecho de que la Nueva Granada había decidido apostarle a la diplomacia bilateral con Estados Unidos, fulminando cualquier aspiración de integración latinoamericana²⁸³. Este resultado también tuvo que ver con la vanidad del general Mosquera, que no estaba dispuesto a “obrar bajo la dependencia de otro general... porque entre todos los generales peruanos y ecuatorianos no veo uno que sea digno de mandarme”²⁸⁴.

Mosquera, como se ve, era más partidario de generar vínculos bilaterales directos con las grandes potencias. Sin embargo, en ese sentido también tuvo dificultades para conseguir fondos para el sostenimiento de las legaciones en Londres y Washington. Los diplomáticos neogranadinos tenían que superar los problemas internos derivados de la penuria fiscal, las pasiones y las divergencias políticas entre los congresistas y el Ejecutivo. Por ejemplo, en 1847, mientras Herrán negociaba en los Estados Unidos la ratificación del tratado Mallarino-Bidlack, el Congreso se negó a proveer los recursos para mantener esa y las otras pocas legaciones que mantenía en el exterior –como la de Roma y la de Londres, sirviendo esta última como sede para las misiones en París y Madrid²⁸⁵. Aparte de las pasiones partidistas, los congresistas se rehusaban a las representaciones en el exterior imbuidos todavía de un espíritu patriota: el aislacionismo era una dogma de fe²⁸⁶.

Aunque estuvo al frente de las relaciones internacionales, Mosquera otorgó un amplio margen de maniobrabilidad a hombres como Manuel Ancizar y Pedro Fernández Madrid. Manuel Ancizar provenía de una familia vasca que se radicó en Bogotá al final de la era colonial, que se vio obligada a refugiarse en Cuba debido a las vicisitudes de la guerra de independencia. Allí se convirtió en un fervoroso republicano, y posteriormente, tras realizar sus estudios en Estados Unidos, adquirió el tono de pragmático liberal que lo caracterizaría durante casi toda su vida²⁸⁷.

Después de radicarse por un tiempo en Venezuela, Ancizar decide retornar a su natal Nueva Granada. Su retorno estuvo antecedido por la curiosidad que despertó en figuras prominentes de la élite política y diplomática neogranadinas. A pesar de haber sufrido el exilio familiar desde muy joven, y vivir buena parte de su vida en Cuba o Venezuela, no era una figura extraña para las élites neogranadinas. Lino de Pombo, por ejemplo, mantuvo correspondencia con Ancizar, y quedó impresionado por sus dotes de periodista y el conocimiento histórico que demostró tener sobre el litigio fronterizo con Venezuela.

Contrariado por el poderoso influjo de Gran Bretaña en la Nueva Granada, contribuyó a que la diplomacia neogranadina diera un giro abrupto hacia los Estados Unidos. Ancizar abonó el terreno en 1843. En el intercambio de cartas con el veterano diplomático Lino de

²⁸³ Ver el Capítulo 4.

²⁸⁴ Mosquera a Herrán, Bogotá, 2 de marzo de 1848, A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 1, Carpeta 1.

²⁸⁵ Mosquera a Herrán, Bogotá, 19 de mayo de 1848, A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 1, Carpeta 1.

²⁸⁶ Pedro Fernández Madrid, “Nuestras Relaciones Exteriores”, en *El Día*, No. 425, 9 de mayo de 1847, en *Escritos*, pp. 316-322; y Gustavo Arboleda, *op. cit.*, tomo II, p. 360.

²⁸⁷ Gilberto Loaiza Cano, *Manuel Ancizar y su época. Biografía de un político hispanoamericano del siglo XIX*, Medellín, Fondo Editorial Universidad Eafit, 2004, pp. 87 y ss.

Pombo, enunció categóricamente su postura. No solo denunció las ambiciones imperialistas-mercantilistas británicas, sino que propuso organizar “urgentemente un sistema de resistencia y de cautelas para combatir el veneno de discordia derramado por nuestros esquiladores, y preparar sobre firmes bases la obra de nuestra emancipación económica y de nuestra consolidación interior”²⁸⁸.

En 1843, cuando aún se hallaba en Venezuela, Ancízar instaba a buscar los medios para emanciparse económicamente de los británicos. Para ello sugirió recurrir a la propaganda para quitarse la venda de anglofobia, una enseñanza técnica sin profesores británicos o anglófilos, y finalmente fundando sociedades de consumidores que prefieran los artículos nacionales²⁸⁹.

El llamado de Ancízar no debe ser tomado como un encendido discurso xenófobo, sino más bien un plan nacionalista que intentaba rescatar las ventajas de la civilización material de las grandes potencias para ponerlas en práctica en suelo neogranadino, con personas y métodos acordes con la realidad nacional²⁹⁰. Cuando volvió a la Nueva Granada, el presidente Mosquera lo nombra Sub-secretario de Relaciones Exteriores. Este paso, junto al nombramiento de figuras liberales como Florentino González, sería el preámbulo de una larga inclinación pro-estadounidense de la Nueva Granada²⁹¹.

Pedro Fernández Madrid, al igual que Ancízar, dominaba magistralmente el acontecer internacional. Desde su posición como funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fernández Madrid no solo elaboró algunos de los más importantes análisis de política exterior que servían como insumo al gobierno nacional, sino que irradió durante la década de 1840 y 1850 sendas proclamas anti-imperialistas y anti-británicas en la prensa nacional²⁹². Fernández Madrid, al igual que el resto del cuerpo diplomático, tenía el don de la dilación, el legalismo y las florituras gramaticales, que los Encargados de Estados Unidos y Gran Bretaña no soportaban²⁹³.

Un mayor impulso liberal: presidencia de López y Obando

Al doblar el siglo, la administración Mosquera no solo había sentado las bases para las futuras reformas económicas –eliminación del monopolio del tabaco, reducción de los aranceles- sino para la cristalización definitiva de los partidos liberal y conservador. El propio Mosquera logró dividir a su partido. Por ese motivo, los conservadores pierden las elecciones de 1849, dando paso al gobierno de un liberal santanderista, el veterano general de la Independencia José Hilario López.

²⁸⁸ Ancízar a Pombo, Valencia, 20 de noviembre de 1843, en Archivo Ancízar.

²⁸⁹ Ancízar a Pombo, Caracas, 11 de junio de 1845, en Archivo Ancízar.

²⁹⁰ De hecho, Ancízar era partidario como todos sus contemporáneos de atraer población europea como una forma de “sacar civilización”, pero no más que esto, en Manuel Ancízar, “Exposición sobre la conveniencia de reformar la Lista Diplomática”, 22 de diciembre de 1847, en Archivo Ancízar.

²⁹¹ Ver Manuel Ancízar, “Exposición de la conveniencia de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos”, 11 de agosto de 1847, en Archivo Ancízar. Ver también el Capítulo 4.

²⁹² Rivas, *Escritos*.

²⁹³ Cfr. Isabel Clemente Batalla, *Relaciones Internacionales de Colombia en el siglo XIX*, op. cit., p. 12.

López profundizó aún más las reformas iniciadas en la presidencia de Mosquera. Asimismo, estuvo rodeado de una nueva generación de neogranadinos imbuida del espíritu revolucionario, dogmático y semi-anarquista que adoptaron de la ola revolucionaria acaecida en Europa a mediados del siglo XIX. Estas ideas calaron en la nueva generación de neogranadinos educada en un ambiente republicano, lo que a la larga significaría la incorporación de nuevos líderes que impulsarían reformas más radicales²⁹⁴.

Aparte de las ideas, el telón de fondo de esta evolución política era manifiestamente económico. En ese sentido, el liberalismo que dominaría la vida política nacional durante el cuarto de siglo que concluye en 1880 estaba asociado a la aparición de una clase burguesa más dinámica, a una nueva era de despegue económico y una mayor inserción del mercado neogranadino a las economías del Atlántico Norte. Por supuesto, a mediados de siglo no existía en Colombia un orden capitalista consolidado y una burguesía sólida como en Gran Bretaña, Estados Unidos o Francia, proceso que solo cristalizaría un siglo después. Pero la desolación causada por la guerra de Independencia 30 años atrás se estaba superando, y las reformas de la década anterior, junto a un crecimiento demográfico sostenido, contribuyeron a generar un nuevo potencial de crecimiento económico²⁹⁵.

La mayor parte de los reformadores liberales consideraba que una política de reformas debía hacer congruente la liberalización económica con la liberalización política y religiosa. El “reino de la libertad absoluta” se materializó en la Constitución de 1853 con la implantación de un sistema federal²⁹⁶; estos reformadores pensaban que existía una correspondencia entre liberalismo y federalismo, y debido a que el gobierno central aún tenía cierta preponderancia, profundizaron la federalización a través de otra obra constitucional en 1863. En ese interregno, el presidente López eliminó de tajo los vestigios de la esclavitud, los resguardos indígenas comenzaron a disolverse y por primera vez se introdujo el sufragio universal masculino. Otro aspecto, no menos crucial, fue la separación entre la Iglesia y el Estado, traducida en la pérdida de privilegios y de protección que tenía garantizadas en la Constitución de 1853.

Este nuevo estado de cosas no tenía por qué estar exento de dificultades. Los que más motivos tenían para resentirse eran los artesanos urbanos. Muchos de ellos cumplían con los requisitos para ejercer el voto, ya sea porque adquirieron el derecho antes de ser promulgada la ley que otorgaba el sufragio universal, o ya fuera porque la ley los colocara en una nueva posición como actores políticos. Reunidos en las Sociedades Democráticas, su mayor interés era hacer retroceder las reformas librecambistas, una promesa incumplida del gobierno que iba en perjuicio de sus ingresos. Otro grupo de artesanos y trabajadores de las zonas menos pobladas tenían más interés en hacer retroceder las reformas que privatizaban los antiguos ejidos (zonas de pastoreo comunal) o la apropiación de estos por parte de los grandes terratenientes. Hacia 1851, una combinación de resentimiento popular de clase y de descontento partidista por parte de los conservadores esclavistas, llevó al

²⁹⁴ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., p. 154.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 155. Ver más adelante, la sección sobre Factores Económicos.

²⁹⁶ El término es de Bushnell, *Ibid.*, p. 162.

estallido de una rebelión conservadora en el occidente del país, que en todo caso fue rápidamente suprimida²⁹⁷.

Esta rebelión tendría consecuencias políticas más duraderas. Por un lado sacó a la luz la división entre los liberales que defendían las reformas a ultranza y los que se aglutinaron en torno a los artesanos y pregonaban un reformismo gradual; por otro lado, sentaría las bases para que de sus filas resurgiera como cabecilla del movimiento liberal una figura que contaba con suficiente apoyo popular entre los artesanos y las provincias: el general Obando.

Obando era hijo ilegítimo de una familia aristocrática caucana, ligada de hecho a los Mosquera. Marginado y despreciado por estos, Obando inició su carrera militar y política por cuenta propia, aunque con el padrinazgo del prominente comerciante Juan Luis Obando, quien junto a su esposa lo había adoptado a la edad de dos años. Aunque durante su juventud sirvió a las filas realistas, a la edad de 26 años se enroló al ejército *libertador*. Para entonces el ejército español ya se encontraba a punto de ser derrotado, y desde entonces defendió a ultranza las ideas republicanas, el igualitarismo y la abolición de la esclavitud²⁹⁸.

Obando también se convertiría en un furibundo santanderista. Esta actitud se reflejó en el momento que decidió rebelarse contra la dictadura de Bolívar. Durante la guerra civil de 1830-1831, que dio paso a la formación de la Nueva Granada, Obando llegaría a ocupar provisionalmente la presidencia de la naciente república, y votó resueltamente por la elección de Santander y su retorno del exilio para tomar las riendas del Ejecutivo. En las elecciones presidenciales de 1837, como se dijo más arriba, sería derrotado por una coalición de liberales moderados y conservadores, donde ocupaba un lugar prominente Tomás Cipriano Mosquera (su familiar ilegítimo)²⁹⁹.

Esta derrota despertó el viejo odio personal que existía entre ambos. En una ocasión, tras ser acusado por Mosquera del asesinato del mariscal Sucre, ambos se batieron en duelo. Derrotado por los lugartenientes de Mosquera en la guerra de los supremos confederados, Obando se exilió durante 7 años en Perú. Mosquera consagró de manera obsesiva y vengativa su pluma y su influencia para lograr extraditarlo a la Nueva Granada, pero en 1849, antes de terminar su periodo presidencial, le otorgó un indulto. Como dice Gutiérrez Cely, Mosquera “buscaba dejar en la opinión pública la sensación de que el asesinato de Sucre había quedado impune, no por la inocencia probada de Obando, sino por la magnanimidad de su rival al perdonarlo”³⁰⁰.

²⁹⁷ Fernán González, *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*, t. II, Bogotá, Cinep, 1997.

²⁹⁸ Luis Martínez Delgado, *Apuntes histórico-biográficos*, Bogotá, Editorial ABC, 1940; Horacio Rodríguez Plata, *José María Obando íntimo*, Bogotá, Editorial Sucre, 1958; Francisco Zuluaga, *José María Obando. De soldado realista a caudillo republicano*, Bogotá, Banco Popular, 1985.

²⁹⁹ Eugenio Gutiérrez Cely, “Mosquera frente a Obando: pretexto, el asesinato de Sucre”, en *Revista Credencial*, No. 31, 1992.

³⁰⁰ *Ibid.*

La elección de José Hilario López le volvió a abrir las puertas en el mundo de la política neogranadina. Devuelto su prestigio, Obando es elegido para el periodo presidencial de 1853 a 1857. Pero su gobierno escasamente duraría un año. En abril de 1854 el general José María Melo, comandante de la guarnición de Bogotá, encabezó un golpe de Estado *popular* que recogía las demandas de los artesanos y los militares desafectos, defraudados no tanto con las medidas económicas de Obando sino más bien por la disminución de la Guardia Nacional, conformada sobre todo por artesanos y oficiales de estratificación media que vieron disminuidas sus oportunidades de movilidad social³⁰¹.

El golpe de Melo fue rápidamente frustrado por una alianza liberal-conservadora temerosa de las aspiraciones populares. La aristocracia militar –entre ellos Mosquera- no solo reprimió duramente a los partidarios de Melo, sino que además aprovecharon la coyuntura para anular el mandato constitucional de Obando. Esta coalición colocaría a la cabeza del Ejecutivo al conservador Manuel María Mallarino –el mismo que firmó como canciller en 1846 el tratado con Estados Unidos. Este interregno conservador se prolongaría unos años más, cuando es elegido en 1857 Mariano Ospina Rodríguez como presidente de la Nueva Granada. Sin embargo, su periodo constitucional terminaría abruptamente con el estallido de otra guerra civil (en la que curiosamente Obando se vuelve aliado de Mosquera por petición de este). Obando termina muerto en una batalla, y Tomás Cipriano Mosquera, al salir victorioso, llega a la presidencia inaugurando una nueva era de liberalismo radical³⁰².

Durante los años que transcurren entre la elección de Obando y la presidencia de Ospina Rodríguez, las relaciones internacionales de la Nueva Granada estuvieron marcadas por diversos hechos menores -incidentes con las legaciones extranjeras en Bogotá provocados por las guerras civiles, entre otros. Pero hubo una cuestión que por sí sola acaparaba la atención de los sucesivos gobiernos: el imperialismo estadounidense en Panamá.

Mariano Ospina, el viejo político conservador amante de proyectos monárquicos o protectorados extranjeros, al ver la nueva amenaza que representaba Estados Unidos, quiso promover un plan más amplio de incorporación de Panamá y de toda la Nueva Granada a ese país. Ospina llegó a considerar que “si alguna vez los Estados Unidos consentían en que los Estados de la Nueva Granada se incorporasen voluntaria y condicionalmente con la Confederación norteamericana”, esta idea podría traer “orden y seguridad para la Nueva Granada”³⁰³.

Así como esas propuestas reflejaban un estado de ánimo muy peculiar surgido a raíz del intervencionismo estadounidense en Panamá, una “guerra de exterminio que indudablemente terminaría en favor de la primera de estas razas”³⁰⁴, un amplio sector de la

³⁰¹ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., pp. 170 y ss.

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ Ospina a Herrán, Bogotá, 12 de junio y 24 de julio de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4. Florentino González también se sumó momentáneamente a esa idea, “Proyecto de Constitución para la Nueva Granada, propuesto al Congreso de 1858 por el Procurador Jeneral de la Nación”, en *Gaceta Oficial*, No. 2214, 13 de febrero de 1858; No. 2215, 15 de febrero de 1858; y No. 2216, 16 de febrero de 1858.

³⁰⁴ Ospina a Herrán, *Ibid.* Ver el Capítulo 5.

opinión y las élites ilustradas se opusieron vehementemente a estos proyectos³⁰⁵. En realidad, ni el propio Ospina se tomaba en serio ese proyecto, y por el contrario quiso profundizar una de sus ideas más originales y obsesivas: la neutralización de Panamá recurriendo a la ayuda de Gran Bretaña y Francia.

II. Panamá: provincia rebelde, codicia imperial

Panamá merece un capítulo aparte en el estudio de la evolución de la vida internacional de la Nueva Granada durante sus primeros años de existencia republicana. Ello se debe en gran medida a que el Istmo de Panamá se había convertido en una zona de interés comercial y estratégico para potencias como Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, pero también a las tendencias *separatistas* de las élites panameñas, quienes recurrían a esas potencias para conseguir su respaldo y consolidar su proyecto. Este doble temor llevó a las autoridades centrales a enfrascarse en una carrera diplomática interminable para salvaguardar su soberanía territorial en Panamá.

En la mayor parte de los casos los historiadores colombianos y panameños han terminado dándole prelación a una u otra variable. La historiografía oficial panameña, inaugurada por los propios artífices de la separación definitiva de Colombia en 1903, sostiene que todos los intentos separatistas del siglo XIX hacían parte de un *continuum* teleológico que llevaría tarde o temprano a la independencia de Panamá. La incorporación a la Gran Colombia en 1821 (y las sucesivas anexiones a la Nueva Granada en el transcurso de las siguientes décadas) es presentada como una manifestación *libre y espontánea*, una necesidad temporal de las élites panameñas tendiente a preservar su existencia *nacional* mientras se hacía apta para manejar sus intereses de manera independiente³⁰⁶. En ese sentido, el poder central en Bogotá buscó obtener de las grandes potencias una garantía de neutralización del Istmo impulsado por el deseo de reprimir el derecho de los panameños a adquirir su *independencia*.

La historiografía revisionista colombiana (y panameña) ha presentado una versión radicalmente opuesta. Si por un lado consideran que los intentos de neutralización del Istmo obedecían a los temores que generaba el interés de las grandes potencias por apoderarse del Istmo, por otro lado señalan que los diversos intentos separatistas de las élites panameñas no iban más allá de simples reivindicaciones autonomistas o federalistas³⁰⁷.

³⁰⁵ El propio Florentino González manifestó en privado que manifestó su oposición a la anexión porque esto implicaba someter a la esclavitud a la población negra del valle del Magdalena, en González a Herrán, 10 de abril de 1858, A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 17, Carpeta 72.

³⁰⁶ José Agustín Arango, “Datos para la historia de la Independencia del Istmo proclamada el 3 de noviembre de 1903”, en Ernesto Castillero Reyes (comp.), *Documentos históricos de la Independencia del Istmo de Panamá*, Panamá, Instituto Nacional, 1930; y Ramón Maximiliano Valdés, *La Independencia del Istmo de Panamá, sus antecedentes, sus causas, su justificación*, Panamá, Imprenta Star and Herald, 1903. En el medio colombiano, esta tradición fue seguida por Eduardo Lemaitre, *Panamá y su separación de Colombia*, Bogotá, Editorial Pluma, 1980, pp. 10, 13, 18. Para una visión actual, ver Alfredo Castillero Calvo, “Las claves del periodo”, en Alfredo Castillero Calvo (dir.), *Panamá. Historia Contemporánea*, Panamá, Taurus, 2015.

³⁰⁷ Ver, principalmente, Armando Martínez Garnica, “La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada, 1848-1855”, pp. 37-91; también de Martínez Garnica, “La biografía de la nación panameña”, pp. 215-236; Gustavo Montañez, “El Istmo de Panamá y Colombia: de puente natural a juego geopolítico de la Unión”, pp. 125-154; y Fabio Zambrano, “Panamá y

De acuerdo a estos historiadores, las aspiraciones de las élites panameñas no se salían del marco de la nacionalidad neogranadina, el reconocimiento de su constitución y sus leyes. Entre las aspiraciones de las élites panameñas caben destacar dos: obtener “soberanía” para administrar los asuntos locales, y la implantación de un régimen de libre comercio acorde con su condición geográfica, favorable para el transporte de mercancías y personas a través de su estrecha faja istmica. El corolario lógico de esta última demanda era la construcción de una vía interoceánica. Esta exigencia estaba condicionada por la larga depresión económica que había sufrido Panamá entre 1739 y 1849, es decir, desde que la corona española prohibió el transporte del oro proveniente del Perú a través de los puertos panameños, hasta el año en que comienza un ciclo de bonanza generada por la “fiebre del oro” californiana, que convirtió a Panamá en una ruta de paso obligada para grandes cantidades de personas, capitales y empresas estadounidenses. En otras palabras, las élites panameñas partidarias de la federación simplemente pretendían establecer un sistema de gobierno autónomo que promoviera su riqueza a través del fomento de las actividades comerciales con el resto del mundo, y no un gobierno cuya función básica sería consolidar el territorio interior, extraer recursos, asegurar el orden interno y proveer la defensa en contra de un ataque extranjero³⁰⁸.

Esta visión, que es perfectamente válida, tiende sin embargo a desconocer que el proyecto separatista de las élites panameñas podía transformarse en un verdadero movimiento independentista y que al mismo tiempo esas élites habían generado múltiples tipos de vínculos con otros actores internacionales para cristalizar su proyecto³⁰⁹. Y esa relación hacía que Panamá tuviera en muchos sentidos una gran diferencia con el resto de los movimientos separatistas que encarnaban las provincias costeras.

El separatismo en una dimensión internacional

Tras independizarse de España en noviembre de 1821, la Audiencia de Panamá –en ese entonces nominalmente atada al Virreinato de la Nueva Granada-, se incorporó a la Gran Colombia como el cuarto Departamento, junto a Venezuela, Ecuador y Cundinamarca (Nueva Granada). Luego, en el proceso de desmembración de la Gran Colombia, en el momento en que una tras otra provincia se pronunciaba a favor o en contra de la unión, las élites panameñas proclamaron en dos ocasiones su “separación”³¹⁰. El primer intento fue en

sus efectos territoriales en Colombia. Siglos XIX y XX”, pp. 201-214, todos estos capítulos en Heraclio Bonilla y Gustavo Montañez (eds.), *Colombia y Panamá, La metamorfosis de la nación en el siglo XX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004. Desde el punto de vista de la historiografía panameña, ver Olmedo Beluche, *La verdadera historia de la separación de 1903. Reflexiones en torno al Centenario*, Panamá, Talleres de la Imprenta ARTICSA, 2003.

³⁰⁸ Robert Aguirre, *The Panama Canal*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 139.

³⁰⁹ Algunos historiadores revisionistas panameños, en cambio, han rescatado esta relación, aunque sin la suficiente evidencia documental. Ver, por ejemplo, Alfredo Figueroa, *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano, 1821-1903*, Ciudad de Panamá, Imprenta Panamá, 1978.

³¹⁰ En este punto se adopta la caracterización que hace Alfredo Figueroa, quien describe a las élites separatistas como una pequeña oligarquía portuaria de orientación marítima y comercial establecida en Ciudad de Panamá; asimismo, las élites del interior, dedicadas a las actividades mineras, las plantaciones y la hacienda, se opusieron en más de una ocasión a estos planes, en Alfredo Figueroa, *op. cit.* Ver también

septiembre de 1830³¹¹. Este movimiento, liderado por el general José Domingo Espinar, era de corte bolivariano, y debido a esa tendencia y a que había sido designado como Gobernador en contra de la voluntad de la élite liberal panameña, Espinar experimentarían rápidamente el desprecio y rechazo de los más ilustres miembros de Ciudad de Panamá. Espinar no tuvo más remedio que proclamar la separación, anclando su base de apoyo social y político en la población negra y mestiza de los “arrabales”. Mientras tanto, las élites panameñas, temiendo por una represión generalizada, recurrieron a la ayuda de la flota británica en Jamaica y de hecho pidieron su apoyo para separarse de Colombia. Los agentes británicos no respondieron a ese llamado, y Espinar, tanto por la indiferencia de Bolívar –en ese momento auto-exiliado-, así como por la implantación en Bogotá de un régimen dictatorial transitorio de corte bolivariano, decidió detener su obra separatista y retornar al seno familiar³¹².

Pocos tiempo después, el 9 de julio de 1831, se produjo el segundo levantamiento. Este se dio en el momento en que la Gran Colombia ya no era más que una quimera y en Bogotá se estaban dando pasos agigantados para establecer la nueva República de la Nueva Granada. Las élites comerciales panameñas consideraban que no tenían ningún motivo para generar un nuevo vínculo con Bogotá, argumentando que el *pacto* de unión había sido establecido con la Gran Colombia y no con la Nueva Granada; estas élites, además, consideraban que Panamá tenía el derecho a seguir la misma suerte que las otras secciones –Venezuela y Ecuador-, y que solo se reincorporarían cuando todas ellas se conformaran en un sistema confederado. Pero quizás la razón más importante radicaba en que la unión a la Nueva Granada no reportaba ningún beneficio comercial, ya que Panamá tenía más vínculos mercantiles con Ecuador que con las provincias del interior neogranadino. Fue bajo esas consideraciones que las élites panameñas, que además tenían a la movilización popular, alentaron al general Juan Eligio Alzuru para que llevara a cabo un golpe contra el gobernador Espinar. Alzuru, sin embargo, para consolidar su nueva posición en el gobierno, decide implantar un régimen de excepción que no solo le permitiría reprimir o excluir a las élites dominantes, sino hacer frente a la expedición militar neogranadina que se había destinado al Istmo para restablecer su poder. Tras una corta guerra entre las fuerzas neogranadinas, comandadas por un coronel de origen panameño, Tomás Herrera, y apoyada por las élites locales que se habían distanciado de Alzuru, el Istmo de Panamá es incorporado a la Nueva Granada el 27 de julio de 1831, tan solo 18 días después de haber proclamado su separación³¹³.

Celestino Andrés Araúz, *La independencia de Panamá en 1821: antecedentes, balance y proyecciones*, Panamá, Academia Panameña de Historia, 1980.

³¹¹ En realidad, la primera manifestación “autonomista” se dio en 1826 cuando las élites liberales se opusieron a la constitución “bolivariana”. En ese entonces surgió la idea de conformarse como una liga hanseática, bajo la protección británica, propuesta que fue rechazada. Ver Alfredo Castellero Calvo, “Las claves del periodo”, *op. cit.*

³¹² Gustavo Arboleda, *op. cit.*, tomo I, pp. 63, 84; Castellero Calvo, “Las claves del periodo”, *op. cit.*; y Celestino Andrés Araúz, *Bocas del Toro y el Caribe Occidental: periferia y marginalidad, siglos XVI-XIX*, Panamá, Instituto Nacional de Cultura, 2006, p. 132.

³¹³ Gustavo Arboleda, *op. cit.*, tomo I, pp. 84-85, 103-106; Eduardo Lemaitre, *op. cit.*, pp. 14-19; y Castellero Calvo, “Las claves del periodo”, *op. cit.*

A partir de entonces, comenzó un corto interregno en el que un amplio sector de las élites panameñas participarían activamente en la formación de la “nacionalidad” neogranadina, participando en la elaboración de la Constitución centralista de 1832 y enviando a sus representantes a Bogotá a las sesiones anuales del Congreso. Durante los siguientes años, por tanto, el movimiento separatista fue silenciado gracias a un conjunto de maniobras militares y políticas implementadas por el poder central y reproducidas por las élites panameñas. Pero ello no llevó a que desapareciera del todo el sentimiento separatista. De hecho, en 1832 surgió otra intentona. En esta ocasión los separatistas estaban divididos en dos grupos. El primero, liderado por Mariano Arosemena, pretendía crear una especie de República Hanseática protegida por Gran Bretaña y Estados Unidos, aunque los cónsules de esas potencias no prestaron atención a sus pretensiones; y el otro, liderado por José de Obaldía, buscaba unirse al general Flores para crear una especie de confederación con el Ecuador³¹⁴.

Mariano Arosemena y José de Obaldía eran miembros prominentes de la élite panameña, e incluso llegarían a ocupar cargos políticos importantes en Bogotá. Pero a pesar de ello, esta vez sus ideas no contaron con el apoyo de los gobernadores civiles y militares del Istmo – cuyo miembro más prominente, el coronel Herrera, había declarado una absoluta fidelidad al presidente Santander. Quizás por esa posición llegaron a ser indultados, aunque el movimiento fue duramente reprimido³¹⁵.

El gobierno neogranadino solía admitir con razón las demandas progresistas de la élite panameña, pero no sin imponer algunas condiciones. Por ejemplo, cuando en 1835 se emitió una ley que declaraba puertos libres a Panamá y Portobelo, el gobierno central condicionó la puesta en práctica de estas ventajas a la terminación de una vía interoceánica que atravesara los océanos Atlántico y Pacífico. Como ese proyecto no se avizoraba en el futuro inmediato, las élites panameñas consideraron que esa “traba” era una estrategia tendiente a evitar que el Istmo se enriqueciera, y de esa forma ver aplazado “su largamente acariciado deseo de separación de la Nueva Granada”³¹⁶.

³¹⁴ La idea de confederarse con Ecuador no era nueva. Durante los años finales de la Gran Colombia surgió un grupo de liberales neogranadinos anti-bolivarianos que buscaron crear un cuarto Estado federal que atravesaría todo el litoral pacífico neogranadino y ecuatoriano. Esa estrategia se adoptó con el fin de contener las aspiraciones del general Flores, quien precisamente buscaba ampliar el futuro Estado de Ecuador a través del litoral pacífico, incluyendo Panamá. Fue la acción de esos mismos liberales (Obando, López, Santander y el coronel panameño Tomás Herrera) quienes luego influyeron para que Panamá se mantuviera como un departamento atado a la decadente república gran-colombiana y posteriormente a la naciente república de la Nueva Granada. Esa idea sería retomada por el general Obando en 1832, aunque sin ningún resultado. Ver la carta de Tomás Cipriano de Mosquera a Pedro Alcántara Herrán, 26 de febrero de 1833, en *Archivo epistolar del general Mosquera*, op. cit., pp. 173-174; y Martínez Garnica, “La biografía de la nación panameña”, op. cit., pp. 2, 19-20.

³¹⁵ Ello incluyó el fusilamiento de dos oficiales que simpatizaban abiertamente con el proyecto floreano. Ver Mariano Arosemena, *Apuntamientos históricos, 1801-1840*, Panamá, edición recopilada por la Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, 1868; y Ernesto Castellero Reyes, *Historia de Panamá*, Panamá, Impresora Panamá, 1962, p. 86.

³¹⁶ Esta impresión fue recogida por el Encargado británico en Bogotá, en Turner a Wellington, 18 de junio de 1835, en S.N.I., I, P. 371. El general Santander también era consciente del malestar que ocasionaba esta decisión y del despertar separatista que conllevaba, en Santander a Tomás Herrera, 6 de junio de 1834, en *Cartas y Mensajes del General Santander*, IX, op. cit., p. 113.

El resentimiento panameño no duraría mucho en aflorar. En noviembre de 1840, durante la guerra civil de los supremos, las provincias de Panamá y Veraguas –esta última bajo la presión del gobernador militar- proclamaron por tercera vez su separación, presentándose ante el mundo como *Estado Libre del Istmo*. Con el término Estado Libre del Istmo sus artífices pretendían dar cierto aire de neutralidad para evitar una eventual retaliación del gobierno neogranadino, aunque en el fondo aspiraban a promover su derecho a la “estatalidad” o soberanía federal y evitar los desastres económicos que provocaría la guerra civil. Sin embargo, al llegar a su primer semestre de vida *independiente*, a mediados de 1841, el veterano gobernador militar Tomás Herrera, elegido a la sazón presidente del Estado, decidió dar un paso más: comenzó diversas gestiones diplomáticas para sostener su proyecto.

Las autoridades panameñas se dirigieron a la vecina Costa Rica, a quien le prometieron resolver equitativamente el litigio territorial en la Provincia de Veraguas³¹⁷; enviaron a Estados Unidos a William Radcliff –un ciudadano estadounidense radicado en Panamá con una larga trayectoria como especulador capitalista- con el fin de entablar *relaciones internacionales* y obtener la *neutralidad* del Istmo³¹⁸; y finalmente otorgaron a la Compañía Real Británica de Navegación a Vapor franquicia absoluta para el paso de la correspondencia oficial y comercial de los súbditos británicos³¹⁹.

Las autoridades centrales en Bogotá, verdaderamente alarmadas, decidieron adelantarse a los sucesos en Panamá. Entre las diversas medidas que tomaron se apresuraron a ofrecer a los acreedores ingleses terrenos baldíos en el Istmo como un medio para pagar la deuda. Con ese paso se suponía que las fuerzas legitimistas, al conseguir el apoyo de Gran Bretaña, desestimularía a las élites panameñas privándolos de los más valiosos activos del Istmo. Esta eventual cesión de tierras probablemente llegó a sus oídos, y también es probable que los haya alentado aún más³²⁰.

Para no empeorar las cosas, las autoridades neogranadinas actuaron con cautela mientras lograban recuperar terreno en el campo de batalla y en el terreno diplomático. Esto se pudo reflejar cuando los generales Herrán y Mosquera buscaron evitar la posibilidad de que los panameños hicieran causa común con Ecuador para crear el postergado Estado del Pacífico. Debe recordarse que durante la guerra civil el general Flores prestó apoyo a Herrán y Mosquera para aplacar a los federalistas en Pasto, en la frontera con Ecuador, y a cambio esperaba impacientemente que el gobierno neogranadino cumpliera su promesa de cesión territorial. Flores de hecho amenazó con ir a la guerra o eventualmente unirse al general

³¹⁷ “Tratado de amistad y comercio con el Estado del Istmo (Panamá)”, tomado de Historia Costa Rica, Escuela de Historia – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, s.f.

³¹⁸ Tomás Herrera al presidente de Estados Unidos, Martin van Buren, Panamá, 5 de diciembre de 1840; Mariano Arosemena a Webster, Panamá, 23 de julio de 1841; y Radcliff a Webster, 31 de diciembre de 1841, en M.D.C., V, pp. 570-571, 574-581. Cfr. Alfredo Castellero Calvo, quien señala que las élites panameñas sostuvieron esa iniciativa con el fin de conseguir la neutralidad conjunta de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, así como en la promoción de la idea *hanseatista*, en “Las claves del periodo”, *op. cit.*

³¹⁹ Mosquera a la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1 de diciembre de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

³²⁰ Esta impresión se recoge de la nota enviada por el Encargado de Estados Unidos en Bogotá, James Semple, al Secretario de Estado Forsyth, Bogotá, 2 de octubre de 1840, en M.D.C., V, pp. 568-569. Sobre la cesión de tierras en Panamá, ver el Capítulo 2.

Obando en caso de ver incumplidas sus demandas. Ante esa eventualidad, Herrán le dice a Mosquera que no era necesario

pelear por ahora la provincia de Pasto..., mucho más cuando necesitamos urgentemente la mayor parte del ejército del sur para someter a la Costa; por otra parte si rompemos con el Ecuador antes de recuperar el Istmo es seguro que lo perdemos porque las relaciones que aquellas provincias tienen con el Ecuador, sus simpatías que eran bien pronunciadas entre los comerciantes cuando yo estuve en Panamá [se refiere a su estancia como comandante militar en 1836, durante el incidente Russell con Gran Bretaña] y sobre todo la necesidad obligará a los facciosos del Istmo a hacer causa común con el Ecuador y los uniré como aliados o federados para siempre³²¹.

Mientras las tropas legitimistas avanzaban hacia el norte recuperando una tras otra provincia –con la ayuda de la flota británica–, la élite panameña comenzó a perder confianza; y Mosquera y Herrán, también llenos de confianza, enviaron diversas misiones a Panamá para negociar la reincorporación, aunque bajo la amenaza de una invasión y la promesa de una dura represión en caso de no ceder³²².

La guerra civil también dio pie para que los agentes británicos en Centroamérica y el Caribe –funcionarios de Belice, especuladores, comerciantes y sus aliados los indios mosquitos– se presentaran en las Bocas del Toro, en la periferia panameña, para manifestar su intención de segregar y unificar ese cantón con el resto del territorio mosquito. Las autoridades panameñas reclamaron infructuosamente a los cónsules ingleses, y debido en parte a su impotencia para contener esa amenaza y en parte por la presión de la Nueva Granada, en diciembre de 1841, después de trece meses de vida *independiente*, Panamá se reincorpora al seno familiar³²³.

Incumplidas las promesas de indulto y progreso hechas a la dócil élite panameña, estas continuaron guardando el mismo resentimiento: desde Bogotá se emitieron órdenes para desterrar al coronel Herrera, se fortaleció la consitución centralista y se aplazaron los anhelos de construir una infraestructura de caminos interoceánicos. No sería extraño, por tanto, que se siguieran dando en el Istmo toda una serie de conspiraciones para trastornar el orden vigente.

Una de esas maquinaciones se presentó en 1846. Tras ser expulsado de Ecuador por un movimiento nacionalista-militarista dirigido por las élites de Guayaquil, el general Flores decide volver de su exilio para recuperar el poder, aunque en esta ocasión con el propósito de establecer una *monarquía andina* que debía incluir a Ecuador, Perú, Bolivia y eventualmente a la Nueva Granada³²⁴. Flores logró obtener el apoyo material de la corona española y la simpatía de Palmerston, quien manifestó que los preparativos que se hacían en los puertos ingleses no iban en contra de la ley. Palmerston incluso llegó a decir que veía con gran satisfacción un cambio de sistema en las repúblicas suramericanas, que reflejara

³²¹ Herrán a Mosquera, 27 de agosto de 1841, en *Archivo epistolar del general Mosquera*, op. cit., p. 74.

³²² Cuervo Márquez, op. cit.; y Ángel y Rufino Cuervo, op. cit.

³²³ Alejandro Pérez-Venero, *Captive of the Crossroads: Chapters in the Economic, Social, Political and Historical Development of Panama, 1821-1902* (Ph. D. Dissertation), Ann Arbor, The Louisiana State University, University Microfilms International, 1973, p. 55.

³²⁴ Para un balance, ver Mark van Aken, *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador, 1824-1864*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1989, cap. 10.

“una conducta más conforme con la justicia, con la buena fe y con las obligaciones de los tratados”³²⁵.

Aunque el proyecto de Flores apuntaba a crear una monarquía en Ecuador que luego se expandiría hacia el sur con el apoyo de los miembros más prominentes de las élites de Perú y Bolivia, y a pesar de que la Nueva Granada no estaba incluida en principio en sus planes, en Bogotá se tomó esa noticia con una gran preocupación. La Nueva Granada temía que la expedición de Flores alterara el orden republicano y que España reestableciera su dominio en la América Hispana. Además, años atrás, en 1832, la Nueva Granada y Ecuador habían firmado un tratado que entre otras cosas estipulaba que ambas naciones debían prestarse apoyo militar en caso de una invasión extranjera. A la Nueva Granada le correspondía honrar ese tratado, pero las dificultades internas y la falta de recursos para formar una tropa respetable limitaban su margen de maniobrabilidad, desviando la atención del gobierno para atender otros asuntos de carácter urgente –hacer frente a la oposición, la modernización de las infraestructuras, entre otros aspectos³²⁶.

Esta expedición también tenía una conexión superficial con Panamá. En la Nueva Granada temían que Flores, con su atávico afán por reivindicar la frontera con la Nueva Granada, emprendiera una guerra de expansión territorial contando con Panamá como una base de apoyo. Dando crédito a los rumores difundidos por la prensa londinense, la Legación neogranadina en Londres informó al gobierno que la expedición de Flores debía atravesar Panamá en su paso hacia Ecuador³²⁷. Ello llevó a las autoridades neogranadinas a creer que Flores recibiría el apoyo de algunos miembros de la élite panameña, quienes desde su posición político-militar darían un lugar seguro de paso y refugio a los aventureros monarquistas que se enganchaban desde Jamaica³²⁸. Para las autoridades neogranadinas la llegada de esos aventureros podía fomentar la aparición de un nuevo movimiento separatista a su paso por el Istmo, aunque a decir verdad le preocupaba más su incapacidad para ir a la guerra contra Flores en los frentes norte y sur.

La expedición de Flores terminaría fracasando en parte por la decidida oposición diplomática que plantaron en Londres las legaciones neogranadina, peruana y chilena, que exigieron al Foreign Office hacer cumplir la ley que prohibía el reclutamiento y la salida de los aventureros de los puertos ingleses. Palmerston, sin embargo, accedió no solamente por esa oposición, sino porque temía ver afectado el comercio británico en caso de una guerra generalizada. Flores intentó repetir su hazaña en 1852 y nuevamente en 1853, expedición que según las autoridades neogranadinas –aunque en esta ocasión sin fundamento alguno-

³²⁵ Citado en Rivas, *Historia Diplomática*, op. cit., p. 251. Vale la pena mencionar que Flores –además de Venezuela– fue el primer presidente hispanoamericano en establecer relaciones con España, en 1840.

³²⁶ Mosquera a Herrán, Bogotá, 11 de noviembre de 1846, en A.G.N., Serie Pedro Alcántara Herrán, Caja 1, Carpeta 1.

³²⁷ Ayala al Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 16 de agosto y 16 de septiembre de 1846, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 340. En la investigación de Ana Gimeno Gómez se puede corroborar que las sospechas neogranadinas tenían algún fundamento, ya que Flores en efecto intercambió opiniones en su correspondencia privada con el gobernador de Panamá, Tomás Herrera, en “Ecuador y España a través del trato del general Flores con la Familia Real española: testimonios epistolares”, Beatriz Zepeda (comp.), *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, Quito, Flacso, 2010, pp. 107-148, p. 135.

³²⁸ Entre las figuras panameñas estaba el propio gobernador Tomás Herrera, quien volvió a Panamá como gobernador tras su asilo en Ecuador, en Gimeno Gómez, op. cit. p. 135.

debía pasar por Panamá con el fin de reclutar milicianos y recursos de ciudadanos estadounidenses. La Nueva Granada, en últimas, creía que Flores iba a intentar un “ataque” sobre Panamá. Sin embargo, esta intentona ni siquiera pudo ejecutarla³²⁹.

En 1850 surgió un nuevo plan separatista que sin embargo no llegó a fructificar. Este plan tenía un trasfondo socio-político que hacía recordar al movimiento separatista de 1830, liderado en ese entonces por el mulato José Domingo Espinar. Este intento, a diferencia de lo que ocurriera dos décadas atrás, contaba con el liderazgo de diversos ciudadanos estadounidenses radicados en Panamá, mientras en Bogotá contó con el apoyo de los círculos liberales radicales y semi-anarquistas³³⁰.

Quizás una de las razones por las que no llegaría a fructificar este movimiento radicaba en la poca aceptación que tuvo entre los sectores populares panameños y las élites tradicionales. Para entonces, estos se sentían más satisfechos debido a que el gobierno central implementó un conjunto de reformas liberales: eliminación de la esclavitud, voto universal masculino, federalismo³³¹.

Hacia 1855 el gobierno central se sentía algo más seguro frente al movimiento separatista. Tras la implementación de las reformas liberales y la “neutralización” del Istmo después de la firma de un tratado con Estados Unidos en 1846-48, el gobierno otorgó finalmente a los panameños el derecho a conformarse como un Estado Federal. Este proceso gradualmente cobijaría a los otros departamentos, cuyo momento culminante fue la modificación de la Constitución neogranadina en 1858, que dio paso a la Confederación de la Nueva Granada.

Panamá en el contexto imperial

Como se pudo ver, los movimientos separatistas panameños estaban dispuestos a reivindicar sus aspiraciones recurriendo a diversos tipos de actores internacionales. Es cierto que estos no contaban con la capacidad militar para sostener por sí solos a Panamá como un Estado “soberano” o “independiente” –y si bien el gobierno central sí tenía la capacidad para mantenerlos atados, era consciente de las dificultades y el enorme costo que ello implicaba. En realidad, el temor de las autoridades centrales provenía del hecho de que los separatistas dirigieran sus esfuerzos a obtener el reconocimiento o el respaldo de una potencia para preservar su *independencia*, y que estas en efecto se lo otorgaran. Las autoridades centrales difícilmente hubieran podido hacer frente a esa situación. Tanto en Bogotá como en Panamá conocían perfectamente que la condición geográfica del Istmo

³²⁹ Ver la copiosa correspondencia intercambiada entre los diplomáticos neogranadinos y estadounidenses entre abril de 1852 y enero de 1853, tanto en Bogotá como en Washington, en M.D.C., V, pp. 366-367, 669-680.

³³⁰ José de Obaldía, Panamá, 1 de octubre de 1850, en Gaceta Oficial, No. 1.171, 17 de noviembre de 1850; y Foote a Clayton, Bogotá, 25 de abril de 1850, en M.D.C., V, pp. 658-662. Ver el Capítulo 5.

³³¹ Aims McGuinness, “Aquellos tiempos de California: el Ferrocarril de Panamá y la transformación de la zona de tránsito durante la Fiebre del Oro”, en Alfredo Castellero Calvo (ed.), *Historia General de Panamá*, Ciudad de Panamá, Comisión Nacional del Centenario, 2004, pp. 141-149.

guiaba el interés de esas potencias, facilitando a las élites panameñas la gestión diplomática para atraerlas a su proyecto³³².

Ahora bien, ¿qué lugar ocupaba Panamá en los cálculos de las grandes potencias? Estas manifestaron en varias ocasiones el interés por expandir sus intereses estratégicos o comerciales en Panamá, pero ese interés era inconexo o no reflejaba el suficiente entusiasmo entre los capitalistas de esos países y sus respectivos gobiernos para que estos adoptaran una política ístmica definitiva. Sin embargo, las élites neogranadinas llegaron a formarse una opinión contraria, asumiendo –erroneámente en muchos casos– que las grandes potencias buscaban controlar Panamá y en el peor de los casos desmembrar su territorio y anexarse el Istmo.

Este temor provenía originalmente de Gran Bretaña. En 1836-37 las autoridades neogranadinas llegaron a creer, durante un incidente diplomático que produjo el bloqueo de sus puertos, que la corona británica tenía un supuesto designio anexionista más amplio³³³. Otra fuente de temor se originó cuando Gran Bretaña auspició la creación de un protectorado en la Mosquitia, cuyas aspiraciones territoriales llegaban hasta la periferia de Panamá, aunque la corona británica nunca autorizó que sus agentes en el Caribe extendieran sus designios territoriales en el Istmo³³⁴. Pero quizás la principal forma como las élites neogranadinas llegaron a ver materializar de cerca los intereses británicos en el Istmo sería a través de la imposición de una Convención Postal para transportar su correspondencia bajo el control de sus cónsules. Esta iniciativa, que surgió en 1837, fue impulsada por los comerciantes ingleses establecidos en el Caribe y los puertos del Pacífico Sur (Callao, Lima, Guayaquil). El Foreign Office apoyó esta iniciativa, pero rechazando tajantemente relacionar esa Convención Postal con los proyectos más amplios de canalización, confirmando que Panamá tan solo tenía una importancia secundaria en su concepción imperial para conectar sus redes mercantiles alrededor del mundo³³⁵.

Durante la guerra civil de 1840, como se dijo más arriba, las élites panameñas otorgaron franquicia total a la Compañía Real de Navegación a Vapor. Las élites de Ciudad de Panamá solían aceptar con cierta satisfacción su condición de burguesía de segundo orden que mantenían con la burguesía mercantil inglesa, o específicamente con los poco más de 100 residentes jamaquinos que controlaban el reducido volumen comercial entre Panamá y Jamaica. Esta fuerza de comerciantes nativos y extranjeros contribuyó a crear cierto cosmopolitismo en Panamá, que a la larga produjo una mayor identidad con el mundo atlántico antes que con el resto del país. Pero esa situación tampoco era suficiente para que Gran Bretaña adquiriera un mayor interés por Panamá. Más aún, cuando las autoridades insurrectas se incorporaron a la Nueva Granada, el Foreign Office no tuvo ningún reparo en continuar la negociación de la Convención Postal con las autoridades neogranadinas, aunque con las mismas bases y privilegios conseguidos y empleando todo su poderío para imponer su control sobre el transporte de la correspondencia.

³³² Lino de Pombo, en una comunicación dirigida a Rufino Cuervo, se refería a los panameños como “nadadores diplomáticos” sin parangón, en Pombo a Cuervo, Caracas, 30 de marzo de 1842, en *Epistolario del doctor Rufino Cuervo (1841-1842)*, tomo II, op. cit., p. 234.

³³³ Ver la sección dedicada al incidente Russell, en el Capítulo 2.

³³⁴ Ver los Capítulos 3 y 4.

³³⁵ Ver el Capítulo 2.

A partir de la década de 1850 la principal amenaza provino de Estados Unidos –por cierto, en ese mismo instante, las élites neograndinas dejaron de percibir a Gran Bretaña como una amenaza. Antes de ese año, diversas voces en Washington manifestaron la necesidad de poner en práctica una política agresiva de expansión en Panamá³³⁶. Sin embargo, el gobierno estadounidense simplemente adoptó una estrategia tendiente a evitar que Gran Bretaña “monopolizara” el Istmo centroamericano. Curiosamente, en Estados Unidos ese temor llegó a fundarse –con razón- en que las autoridades neograndinas daban una preferencia absoluta a los capitalistas, acreedores y diplomáticos británicos para monopolizar el comercio ístmico; este temor se reforzó con las inclinaciones territoriales del reino anglo-mosquito en el Istmo centramericano. Esta rivalidad se zanjó con la firma de un tratado en 1850, mediante el cual los Estados Unidos y Gran Bretaña se repartieron la región en zonas de influencia renunciando con ello al derecho de controlar exclusivamente una futura ruta interoceánica³³⁷.

Estados Unidos, sin embargo, quiso deshacerse rápidamente de los compromisos adquiridos. Su expansión territorial a costa de México, y la necesidad de contar con una ruta interoceánica expedita para llegar a sus posesiones del Pacífico, revivieron su interés en el Istmo centroamericano. Más aún, a diferencia de Gran Bretaña, los proyectos imperiales estadounidenses adoptarían una forma más agresiva y abierta a mediados de la década de 1850. Esta política, aunque todavía era cautelosa, tenía como fin controlar estratégica, económica y socialmente al Istmo de Panamá³³⁸.

La ratificación en 1848 del tratado firmado con la Nueva Granada abrió ampliamente las perspectivas para los Estados Unidos. Ese tratado se firmó como un acuerdo comercial que condicionaba a los Estados Unidos a garantizar la neutralidad y la soberanía neograndina sobre el Istmo a cambio de privilegios comerciales y de tránsito en esa franja de territorio (aunque no en el resto del país). A ello le siguió un corolario de concesiones muy liberales a unos empresarios estadounidenses para la construcción del Ferrocarril de Panamá³³⁹.

Panamá también se convirtió en una zona de paso frecuentada por aventureros y malhechores estadounidenses que se dirigían a California en busca del oro. Esta nueva configuración de la política y la sociedad panameña generó una enorme preocupación en Ciudad de Panamá y Bogotá, ya que la presencia de la enorme riada de estadounidenses, quienes en su mayoría traían consigo fuertes estereotipos racistas, terminaría generando choques con la población local y con ello un mayor intervencionismo estadounidense. En Ciudad de Panamá sus miembros más ilustres llegaron incluso a temer por el cada vez más

³³⁶ Esa era por ejemplo la voz del senador Hannegan, quien a la víspera de la guerra con México recomendó un esquema de expansión más amplio, desde Cuba hasta Panamá, en *Weekly National Intelligencer*, *Debate in the Senate*, Washington, 3 de enero de 1846, No. 234. La prensa, por otra parte, instaba a que Estados Unidos no permitiera que una futura ruta interoceánica quedara en manos de empresas británicas, ver el diario *The Polynesian*, *Pacific Steam Navigation Company*, 19 de diciembre de 1846.

³³⁷ Ver los Capítulos 2 y 4.

³³⁸ Isaac Morse y James Bowlin, Legación de los Estados Unidos, Bogotá, 26 de febrero de 1857, en *Final Controversia Diplomática con relación a los sucesos de Panamá del día 15 de abril de 1856*, Bogotá, Imprenta del Estado, 1857, pp. 52-55. Ver el Capítulo 5.

³³⁹ Ver los Capítulos 4 y 5.

abierto imperialismo estadounidense, aunque en todo caso no faltaron quienes rechazando los proyectos de anexión forzosa, preferían promover la separación voluntaria bajo alguna figura hanseatista, mientras que en otros casos las autoridades locales quisieron aprovechar su poderío naval para llevar la tranquilidad al Istmo³⁴⁰. En otras palabras, en Panamá aún existían diversos tipos de manifestaciones que reflejaban la disposición de las élites a servir como agentes sub-imperiales de los intereses mercantiles estadounidenses o británicos. En todo caso, con o sin el concurso de las élites locales, el Istmo, dominado sobre todo por los accionistas de la Compañía del Ferrocarril, los comandantes de la Armada y los cónsules estadounidenses, se convirtió en una zona prioritaria de la geopolítica de Estados Unidos en el Caribe, en donde la Nueva Granada dejó de tener el control real³⁴¹.

En síntesis, las autoridades neogranadinas temían tanto al separatismo de las élites panameñas como a la posibilidad de que Panamá se convirtiera en el escenario de una nueva rivalidad entre las grandes potencias, cuyos intereses podían ser materializados desde la instrumentalización de la élite local hasta por medio del desmembramiento territorial y el control directo del Istmo. Tomados en conjunto, estos factores, si se compara con las otras provincias neogranadinas, le daba un carácter especial al Istmo. Si a ello se suma la apatía de la población local o la falta de patriotismo, las autoridades centrales no tenían ningún aliciente que suministrar a las ya incapaces fuerzas militares para repeler una invasión, un bloqueo o una intervención armada³⁴².

Dimensión diplomática: la firma de un tratado de neutralización

Bajo ese contexto político-internacional, la Nueva Granada emprendió un curso de acción diplomático tendiente a preservar su soberanía en Panamá. Una de sus estrategias consistía en desestimular al movimiento separatista despojándolos de los activos más valiosos del Istmo –tierras baldías, acciones en la Compañía del Ferrocarril-, ofreciéndole la primera opción de compra a la Legación británica como un medio de pago de la deuda. Esta idea fue inicialmente promovida en la guerra civil de 1840, aunque el amo y señor de esa estrategia sería la figura conservadora de Mariano Ospina Rodríguez³⁴³. Estas personalidades creían que no tenían más alternativa incluso si eran satisfechas las aspiraciones *soberanistas* de las élites panameñas: la dominación de esa provincia era tan incipiente que aún cuando la venta de sus activos lograra desalentar a los separatistas, el

³⁴⁰ En la década de 1850, de hecho, algunas figuras de la élite panameña también comenzaron a condenar el expansionismo estadounidense, aunque sin abandonar sus proyectos separatistas y hanseatistas. Ver Justo Arosemena, “Paz y Justicia”, en *El Panameño*, 16 de diciembre de 1850; también Celestino Andrés Araúz, “Justo Arosemena ante el expansionismo de Estados Unidos”, en *Cuadernos de Extensión*, No. 1, Universidad de Panamá, 1996. Ver el Capítulo 5.

³⁴¹ Ver el Capítulo 5.

³⁴² Ospina a Herrán, Bogotá, 10 de abril, 5 y 12 de junio de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

³⁴³ Este pensamiento fue expuesto inicialmente por las élites conservadoras en diciembre de 1840, en Adams a Aberdeen, Bogotá, 28 de diciembre de 1840, No. 26, F.O. 55/34. Mariano Ospina Rodríguez fue el verdadero impulsor de esta iniciativa, en “Protocolo propuesto por Mariano Ospina, secretario de Relaciones Exteriores”, 20 de diciembre de 1841, F.O. 55/34. Cuando Ospina llegó a la presidencia en 1857, continuó y profundizó esa estrategia, en Ospina a Herrán, Bogotá, 10 de abril de 1857, A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4; y Foote a Clayton, Bogotá, 12 y 25 de abril de 1850, en M.D.C., V, pp. 658-662.

Istmo no dejaría de quedar expuesto a las cada vez más abiertas ambiciones imperiales de las grandes potencias³⁴⁴.

La estrategia predilecta de las autoridades neogranadinas, sin embargo, estaba enfocada en conseguir la garantía de *neutralidad y soberanía* del Istmo a través de la firma de un tratado con las grandes potencias³⁴⁵. Esta figura jurídica estaba asociada estrechamente a la concesión de un privilegio para la construcción de una vía interoceánica. En otras palabras, la Nueva Granada colocó como condición inamovible a los capitalistas interesados en adquirir ese privilegio que primero sus respectivos gobiernos otorgaran la garantía de neutralidad. En un principio intentó atar a Gran Bretaña, y tras fracasar su gestión en Londres, gestionó la firma de un tratado multilateral con Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. Fracasado también este intento, la diplomacia neogranadina logró finalmente un resultado favorable con Estados Unidos, con quien firmó el referido tratado en 1846-48. Sobre las fuentes de esa política, sin embargo, el debate sigue abierto.

La historiografía oficial panameña, por un lado, sostiene que la garantía de neutralidad y soberanía del Istmo fue impulsada por el deseo neogranadino de reprimir el derecho de los panameños a adquirir su *independencia*. Por otro lado, los historiadores diplomáticos y revisionistas colombianos (y panameños) aseguran que las autoridades neogranadinas buscaron y lograron la firma del tratado con Estados Unidos para contener el impulso imperialista de Gran Bretaña en la Mosquitia y Panamá³⁴⁶.

Ambas posiciones, sin embargo, llevan al extremo sus argumentos. Mientras que la visión oficial panameña niega el carácter imperialista como un factor que constreñía la diplomacia neogranadina, los revisionistas tienden a ignorar o disminuir el rol de los movimientos *soberanistas* y su conexión con los factores internacionales. Además, los historiadores revisionistas colombianos no han abordado sistemáticamente los intentos neogranadinos para conseguir la firma de un tratado de neutralización, remitiéndose solamente a la firma del tratado con Estados Unidos. Esto último lo hacen incluso de manera incidental, sin tomar en consideración un contexto más amplio o los antecedentes de esa política frente a las otras potencias. Las negociaciones, por cierto, iniciaron en 1839 ante el gabinete británico, y no estadounidense; además, suelen omitir que la firma del tratado con Estados

³⁴⁴ Los aspectos diplomáticos de esa estrategia se desarrollan en los siguientes capítulos.

³⁴⁵ Sobre los términos “neutralidad” y “soberanía” no existía consenso entre las naciones involucradas en la negociación del tratado. Para Estados Unidos, por ejemplo, neutralidad y soberanía eran dos términos similares: evitar que una potencia extranjera controlara o se apropiara del Istmo. Para la Nueva Granada, “neutralidad” significaba evitar que el Istmo se convirtiera en un “arma de guerra” de las potencias (es decir, que el Istmo fuera usado por esas potencias para bloquear el comercio de sus enemigos o impedir el paso de tropas en tiempos de guerra), mientras “soberanía” significaba preservar su integridad territorial frente a las aspiraciones de las potencias y mantener el orden legal –esto es, contener al movimiento separatista.

³⁴⁶ Cfr. la colección de capítulos en Heraclio Bonilla y Gustavo Montáñez (eds.), *Colombia y Panamá, La metamorfosis de la nación en el siglo XX*, op. cit. Entre los historiadores revisionistas panameños, en cambio, existen notables excepciones, como la de Alfredo Figueroa (op. cit., p. 255) quien da valor simultáneamente a las variable imperialista británica y al “excesivo separatismo istmeño”, aunque esta última no está lo suficientemente documentada. Por otra parte, Robert Aguirre (The Panama Canal, op. cit.) y Alfredo Castellero Calvo (“Las claves del periodo”, op. cit.), le dan peso a la variable interna. Finalmente, el autor panameño Olmedo Beluche considera que la variable imperialista es la que prima, incluyendo el temor al expansionismo estadounidense, op. cit., pp. 8-9.

Unidos estuvo influenciada por el temor al propio expansionismo estadounidense en su periferia, lo que llevó a las autoridades neogranadinas a emprender toda una serie de iniciativas diplomáticas con Gran Bretaña y Francia a lo largo de las dos décadas siguientes.

En esta investigación se va proponer una explicación alternativa. A pesar de que cada iniciativa diplomática en torno a la neutralización (en 1839, 1842-1846, 1850, 1853 y 1857) obedecía a coyunturas diferentes, en realidad las autoridades neogranadinas habían adoptado una visión de conjunto: la obtención de una garantía de neutralidad sobre Panamá estuvo determinada por la *vulnerabilidad* percibida y su *incapacidad* para prevenir o refrenar un mayor impulso imperialista de las grandes potencias, así como para neutralizar a las élites separatistas panameñas³⁴⁷. Un tratado de neutralización era simplemente un instrumento jurídico por medio del cual la Nueva Granada, en medio de su incapacidad para defender el Istmo y llevar el progreso material, otorgaba el ejercicio de su soberanía a las grandes potencias para que estas se neutralizaran entre sí o neutraliza a los separatistas.

Ya fuera por la importancia estratégica y comercial que tenía Panamá en general, o ya fuera específicamente por el incremento de los intereses de los gobiernos que apoyaran a los capitalistas de sus respectivos países en la construcción de una vía interoceánica, la Nueva Granada creía que la llegada masiva de capitales extranjeros iba aparejada a la generación de múltiples problemas: un eventual bloqueo de los puertos o desembarco de tropas por parte de una gran potencia con el pretexto de defender a sus súbditos y sus propiedades; la necesidad de prevenir que los capitalistas de esas potencias, con el respaldo de sus gobiernos, impusieran las leyes mercantiles al resto del mundo, generando fricciones entre diversos países que el gobierno neogranadino no se consideraba en capacidad de zanjar; y finalmente que alguna potencia se anexaran Panamá³⁴⁸. Esta última posibilidad era muy remota, y de hecho las autoridades neogranadinas eran plenamente conscientes de ello. Sin embargo, estas llegaron a formarse una percepción de vulnerabilidad envuelta en una serie de conspiraciones imperialistas, algunas veces fundadas, otras veces exagerado sus temores. Las autoridades de la Nueva Granada, en ese sentido, creían ingenuamente que el tratado iba a ser garantía suficiente para evadir su responsabilidad y esperar que estas potencias se auto-contuvieran o contuvieran entre sí³⁴⁹.

Asimismo, las autoridades centrales pretendían refrenar el separatismo de las élites panameñas. Conscientes de la necesidad de satisfacer sus demandas en torno al fomento del comercio y la construcción de una vía interoceánica a través del Istmo, y al mismo tiempo reconociendo su incapacidad para acometer tal empresa sin el concurso de capitales extranjeros, el gobierno nacional no estaba resuelto a hacerlo a cambio de nada. El progreso material de Panamá, de acuerdo a las autoridades centrales, podría ser aprovechado por las élites locales para transformar el *soberanismo* en un movimiento *independentista*. Por

³⁴⁷ Sobre los diversos intentos de negociaciones diplomáticas, ver los Capítulos 4 y 5.

³⁴⁸ Miguel Samper, *Esposicion del Secretario de Hacienda i Fomento ante el Senado de Plenipotenciarios al considerarse el informe de la comision acerca del convenio para la apertura del canal interoceánico*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 23 de febrero de 1869, pp. 13-16; y también de Samper, *El Tratado del 14 de enero*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 7 de marzo de 1869, p. 5.

³⁴⁹ Esta impresión la captó muy claramente el Encargado británico en Bogotá, en Griffith a Clarendon, 22 de junio de 1857, F.O. 55/131.

tanto, un tratado de neutralización serviría para disuadir a los separatistas con la sola existencia del tratado, ya fuera por la “neutralidad” que debía adoptar la gran potencia, o bien involucrándolas en las contiendas militares para “reducir” a los rebeldes³⁵⁰. Para las autoridades centrales, quien controlara la ruta interoceánica y las tierras baldías que la rodeaban, podía conseguir una ventaja decisiva en la contienda. El separatismo por sí solo era una fuente de preocupación importante, pero a decir verdad este solo llegaba a adquirir dimensiones alarmantes cuando entraba en directa conexión con las variables internacionales: la llegada masiva de capitales, ciudadanos y aventureros de otros países daría pie a que las élites locales y los extranjeros, con el respaldo de sus gobiernos, “hicieran causa común” para promover la separación³⁵¹.

En síntesis, las autoridades neogranadinas, para satisfacer las demandas panameñas, anteponían la firma de un tratado con las grandes potencias, una estrategia preventiva en la que otorgaba el ejercicio de su soberanía a estas a cambio de enormes concesiones o privilegios comerciales a cambio de que estas se comprometieran a neutralizar las aspiraciones de los actores internacionales e internos en el Istmo. Con esa estrategia apostaba a una suerte de *acomodamiento* con las grandes potencias, que a la larga terminaba convirtiéndose más en una concesión gratuita que en un acuerdo de beneficios mutuos.

III. Factores Económicos

Los primeros años que siguieron a la Independencia reflejaron algunos signos de progreso material. En parte, esto se debía a la apertura comercial con los mercados atlánticos, un mercado que hasta hacía poco estaba monopolizado por la corona española, y por otra parte, a la inversión de capitales extranjeros en la minería, la apertura de casas comerciales y la navegación a vapor por el río Magdalena. Sin embargo, no debe exagerarse el alcance de estos primeros pasos. La Nueva Granada tuvo que esperar hasta las reformas librecambistas de la década de 1850 para experimentar un verdadero despegue de su economía, pero incluso este se hizo sobre fantasías que hacían inevitable el colapso o la desilusión generalizada.

Proteccionismo moderado y relaciones económicas internacionales

Hasta 1847 la Nueva Granada mantuvo una política de proteccionismo moderado que había sido implantada en 1829-1833, y que fue reforzada con las reformas arancelarias de 1842 y 1844. Esta política había sido adoptada por Colombia para hacer frente a la nueva realidad posindependentista: la apertura a los mercados atlánticos y la entrada de productos europeos que se producían a menor costo y se vendían a precios menores en el mercado colombiano. En una etapa temprana como 1825 el nuevo régimen republicano se vio en la necesidad de regularizar las relaciones con Gran Bretaña, la principal potencia del mundo.

³⁵⁰ “Protocolo propuesto por Mariano Ospina, secretario de Relaciones Exteriores, al Encargado británico”, Bogotá, 20 de diciembre de 1841, F.O. 55/34. Ver también Miguel Samper, *obras citadas*.

³⁵¹ Esta preocupación fue presentada originalmente en un debate en el Senado a mediados de 1836, en el momento en que se discutía la concesión de privilegios para construir un camino navegable al ciudadano estadounidense Charles Biddle, en Gustavo Arboleda, *Historia Contemporánea de Colombia*, tomo I, op. cit., p. 262.

Para las élites colombianas, Gran Bretaña no solo representaba una garantía para su seguridad en el sistema internacional -ya que la corona británica se había opuesto a los reales o imaginarios planes de reconquista de la Santa Alianza-, sino una fuente de capital y un mercado alternativo para los productos colombianos. En todo caso, las autoridades colombianas eran conscientes de la relación asimétrica que había surgido entre la naciente república y Gran Bretaña. La celebración del tratado de amistad y comercio bajo la cláusula de la nación más favorecida generó una relación de comercio desigual que obligó a Colombia a adaptarse a la entrada de productos baratos que tendían a dislocar la producción interna³⁵².

Las élites y en general el incipiente mundo urbano dominado por los profesionales liberales juzgaban que el progreso nacional debía basarse en los estándares de la civilización material y espiritual europea, pero ello no significaba una apertura incondicional. De hecho, en 1829 el gobierno colombiano, a la cabeza de Bolívar, decidió aumentar los derechos de importación a la harina e incluir un 5% más de gravamen para la importación de productos que se hicieran en buques con una bandera extranjera. Ese decreto perjudicaba principalmente a Estados Unidos, que si bien tenía una marina mercante desarrollada, transportaba y comercializaba una buena parte de sus productos provenientes del extranjero, y especialmente porque su principal producto de exportación era la harina. Pero para Gran Bretaña esto no acarrea muchos problemas, ya que el tratado suscrito en 1825 la exoneraba de los derechos diferenciales y en todo caso su flota mercante transportaba principalmente productos provenientes de su extenso imperio.

Las autoridades colombianas buscaban fomentar la industrialización y el desarrollo de una marina mercante nacional a través de esos tipos de medidas proteccionistas. Esas medidas eran moderadas, ya que un proteccionismo extremo simplemente privaría al Estado de su mayor fuente de ingreso -la renta de las aduanas. Sin embargo, a mediados de la década de 1840 los ingresos provenientes de las rentas de aduanas seguían siendo muy pobres. Hasta la bonanza exportadora del tabaco de 1850 las condiciones no habían cambiado significativamente, aunque el mayor volumen de importaciones que produciría la reforma de 1847 había acarreado el aumento de bienes en circulación³⁵³. Las exportaciones neogranadinas a fines de la década de 1830 equivalían a 3.300.000 pesos oro, cifra que tan solo representaba un aumento del 1.3% frente a la década anterior; de hecho, las

³⁵² Francisco de Paula Santander a los Honorables Senadores y Representantes, Bogotá, 14 de marzo de 1834, en *Cartas y Mensajes del General Santander*, vol. IX, pp. 30-34. Cfr. Frank Safford, “El proceso económico”, *op. cit.*, p. 129.

³⁵³ En el año fiscal de 1844 la renta de aduanas (que constaba de los derechos de exportación e importación, almacenaje y derechos de tránsito) llegaba a 1.134.107 pesos, tan solo 167.763 pesos más que el reportado en 1836; en 1840 descendió a 673.467 pesos, en plena guerra civil. Si se suma ese rubro de las aduanas con las otras fuentes de ingresos, como las que provenían de los monopolios estatales, el total ascendía a unos 2.278.000 pesos en 1839, equivalente a 1.50 pesos *per cápita* (con un valor del peso casi equiparable al dólar). Ver “Estadística Jeneral [sic] de la Nueva Granada, que conforme al Decreto Ejecutivo de 18 de diciembre de 1846 publica la Secretaria de Relaciones Exteriores”, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1848. Ver también el “Informe del secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1844, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1844; José Manuel Restrepo, *Historia de la Nueva Granada*, tomo I, Bogotá, Editorial Cromos, 1952, p. 135; Luis Fernando López Garavito, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992, esp. pp. 61, 69, 75-77, 85; y Safford, “El proceso económico”, *op. cit.*, p. 133.

exportaciones colombianas en el transcurso del segundo cuarto de siglo se habían reducido, por habitante, en un 42% frente al volumen existente en los últimos decenios del periodo colonial. Las importaciones reflejaron un incremento gradual pero lento: de los 2.985.000 pesos oro en 1839, hacia 1845 el valor estimado de las importaciones había pasado a tan solo 3.501.000 pesos³⁵⁴.

Inglaterra mantuvo la preponderancia económica que había adquirido en América Latina desde la Independencia. En los primeros años republicanos el mercado neogranadino veía circular principalmente mercancías y buques mercantes ingleses, situación que se mantuvo hasta la década de 1870. Pero tal preponderancia era fluctuante. Hacia 1839, por ejemplo, Inglaterra exportaba a Colombia 2.617.000 pesos, mientras que en 1830 había representado un valor de 3.000.000 de pesos. En 1844 Inglaterra exportaba 2.953.000 pesos, cifras que si bien globalmente reflejaban cierto estancamiento, aún seguía siendo la representación más alta entre sus competidores, controlando alrededor del 70% del mercado neogranadino³⁵⁵. Gran Bretaña exportaba principalmente productos textiles, aunque también hubo un constante flujo de inversión de capitales en minería y agricultura. Por otra parte, a través de Jamaica, el puerto de Londres recibía productos neogranadinos representados principalmente en el oro³⁵⁶.

Francia veía en el mercado neogranadino una perspectiva a futuro algo prometedora para su industria de vinos y sederías, aunque sus inversiones y exportaciones, que ascendieron a unos 837.000 pesos en la década de 1830, estaban lejos de alcanzar la preponderancia británica. El comercio bilateral entre Estados Unidos y la Nueva Granada se redujo a unos 223.000 dólares en 1840, un descenso bastante drástico si se compara con los 2.300.000 que representó el comercio bilateral en 1835. Este descenso se debió a la imposibilidad de renovar el tratado firmado en 1824 (que caducó en 1837) y a los derechos diferenciales gravados a los productos extranjeros que transportaban los buques mercantes estadounidenses hacia los puertos neogranadinos. Sin embargo, cuando al fin se logró firmar el tratado de amistad y comercio en 1846-48, que eliminó de tajo los derechos diferenciales, el volumen comercial aumentó considerablemente, pasando a un 1.145.000 dólares en 1850, a 2.100.000 en 1855 y a 4.345.000 en 1860. El principal rubro de exportaciones estadounidenses era la harina y algunas materias primas, mientras que Colombia exportaba productos como el tabaco. A mediados del siglo XIX la Nueva

³⁵⁴ José Antonio Ocampo, “El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 200-203. También de Ocampo, *Colombia y la economía mundial*, Bogotá, Siglo veintiuno editores, 1984. Para una compilación estadística, ver Jorge Rodríguez y William McGreevey, “Colombia: comercio exterior, 1835-1962”, en Miguel Urrutia y Mario Arrubla, *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá, 1970, pp. 108 y ss. Si se considera el peso de su población en el contexto latinoamericano, Colombia, el tercer país más poblado, aparece ocupando un rango bajo, esto es, el de un atraso relativo frente a Argentina, Chile, Uruguay y Cuba, países que contaban con más altos niveles de exportación y urbanización, y Costa Rica, en una posición intermedia aunque con una población menor. Por ejemplo, en 1850 las exportaciones colombianas equivalían a 1,9 dólares per cápita, mientras que la de Costa Rica a 11,3; en 1870 las exportaciones colombianas aumentaron a 6,6 dólares, pero las de Costa Rica ascendieron a 44 dólares per cápita, en Safford, “El proceso económico”, *op. cit.*, p. 130; cfr. Tulio Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1972, esp. cap. 3.

³⁵⁵ Rodríguez y McGreevey, *op. cit.*, p. 126; Safford, “El proceso económico”, *op. cit.*, p. 161.

³⁵⁶ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, *op. cit.*, p. 121.

Granada pasó de ocupar el séptimo lugar entre los países de América Latina a ser el segundo país exportador hacia Estados Unidos, y de ser el séptimo a ocupar el tercer lugar como importador de productos provenientes de la Unión³⁵⁷.

Al igual que Francia, Estados Unidos receleba del establecimiento del monopolio comercial británico. Estados Unidos reivindicó el derecho a la igualdad de trato a través de la cláusula de la nación más favorecida, considerando que los derechos diferenciales iban en contra del espíritu y letra del tratado firmado en 1824 (más aún, la Nueva Granada no aplicaba la tarifa diferencial a países como Perú y Centroamérica, que adoptaron una reciprocidad absoluta a cambio de estipulaciones como una alianza defensiva). Debido a que el tratado con Estados Unidos caducaba en 1837, el Estado neogranadino tenía la expectativa de concertar un nuevo tratado donde se estipulara la eliminación de los aranceles para sus productos agrícolas en compensación por la eliminación de los derechos diferenciales³⁵⁸. Sin embargo, con el paso de los años, se hizo evidente que la razón más poderosa que guiaba a la Nueva Granada era de tipo estratégico: a cambio de la eliminación de los derechos diferenciales, el gobierno neogranadino buscaba compensar esa desventaja a cambio de una alianza defensiva con Estados Unidos, demanda que se reducía a la garantía de la neutralidad y soberanía del Istmo de Panamá –bajo amenaza del imperialismo británico y el separatismo panaemeño³⁵⁹.

Por otra parte, el tratado firmado con Gran Bretaña en 1825 comenzaría a ser objeto de una seria oposición por parte de la élite neogranadina a partir de 1831. Santander y sus ministros, casi todos provenientes de las zonas manufactureras del oriente del país, encarnaban de hecho los intereses de esa clase. El tratado con Gran Bretaña tenía una doble desventaja, tanto por la igualdad que tenían los buques británicos en los puertos neogranadinos, así como por el subsecuente trato de *iguales entre desiguales* –era evidente que la Nueva Granada no podía competir en igualdad de condiciones en el mercado británico. Desde el punto de vista diplomático, la Nueva Granada ideó durante las décadas de 1830 y 1840 diversos tipos de estrategias para modificar el tratado con Gran Bretaña. En 1831, por ejemplo, otorgó a Estados Unidos una excención de siete meses sobre los derechos diferenciales, provocando una reacción airada de la Legación británica bajo el pretexto de demandar un trato igualitario. Esa estrategia, que buscaba también fomentar las relaciones comerciales con Estados Unidos, se reversó rápidamente³⁶⁰.

Gran Bretaña no renunciaría tan fácilmente al control del comercio neogranadino. Ante la imposibilidad de desprenderse de la dependencia británica, la Nueva Granada ideó una nueva estrategia al despuntar la década de 1840 tendiente a equiparar la desventaja con Gran Bretaña ofreciéndole a otras potencias mercantiles (Ciudades Anseáticas, Países

³⁵⁷ Rodríguez y McGreevey, *op. cit.*; Taylor Park, *op. cit.*, pp. 176-177, 263.

³⁵⁸ La fórmula del general Santander se basaba en que no podía existir *igualdad entre desiguales*, en Díaz Callejas, *op. cit.*, pp. 172 y ss.

³⁵⁹ Ver la sección anterior, sobre Panamá; cfr. Eduardo Lemaitre, *op. cit.* p. 56.

³⁶⁰ Turner a Palmerston, Bogotá, 7 de junio de 1832; Turner a Palmerston, Bogotá, 14 de agosto de 1832; Turner a Palmerston, Bogotá, 14 de diciembre de 1832; y Foreign Office (Board of Trade) a Turner, 29 de marzo de 1833, en S.N.I., pp. 19, 26, 68, 122. Cfr. Taylor Park, *op. cit.*, pp. 169 y ss.; Rivas, *Relaciones internacionales entre Colombia Estados Unidos*, *op. cit.*, pp. 76, 81-82. Sobre las relaciones diplomáticas, ver los Capítulos 2 y 4.

Bajos/Bélgica, España) la eliminación de los derechos diferenciales a cambio de una garantía de neutralización de su territorio o de una alianza defensiva. Gran Bretaña, sin embargo, tampoco cedió. El tratado solo pudo renovarse décadas después (en 1867), pero incluso este nuevo acuerdo no representó ninguna o casi ninguna inclinación de la balanza a favor de la Nueva Granada³⁶¹.

La política de los derechos diferenciales no solo provocó el efecto de reducir el volumen del comercio internacional, sino que complicaron aún más las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos. Cuando a mediados del siglo XIX llegó al poder una nueva generación de liberales radicales, los neogranadinos supusieron con cierta razón que los derechos diferenciales no ayudaron a promover la riqueza y la incipiente industria nacionales – algunas cuantas herrerías y textileras artesanales- y que estas no podían rivalizar con las grandes naciones mercantiles. Por esa razón, decidieron invirtieron sus esfuerzos en la superación del legado colonial, y esas alternativas tenderían a ser radicales³⁶².

Estructura del subdesarrollo neogranadino

Para la élite neogranadina el comercio exterior era la fuente de ingresos más expedita. Sin embargo, el incremento de sus arcas oscilaba entre diversas crisis internacionales y sobre todo internas.

Antes de 1850, la élite neogranadina debía afrontar diversos ciclos de caídas en la producción y la exportación del oro, el principal producto de comercialización granadino, equivalente al 75% del total de sus exportaciones. Aparte de los ingresos provenientes de las rentas de las aduanas, que tenían una proporción del más del 30% del total, los monopolios del tabaco y la sal tenían una representación importante equivalentes a otro 30% del ingreso nacional. La quina, el café y los cueros, aunque comenzaron a generar cierta demanda, todavía no eran productos apetecidos en el mercado internacional, y cuando el tabaco y otros frutos tropicales comenzaron a ser demandados a fines de la década de 1840, su comercialización dependía de las oscilaciones en los precios y las crisis de los mercados internacionales, de la monopolización eficiente del Estado o la paulatina privatización de esos monopolios³⁶³.

La Nueva Granada tenía que hacer frente al *estancamiento* en el sector externo y la pobreza y subdesarrollo en el plano interno. En el plano interno, el sistema de rentas por importaciones y exportaciones no contribuía a fomentar la deficiente industria nacional y el campo, cuyos productos en todo caso no tenían incentivos para venderlos en el mercado extranjero en la medida en que no podían compensar el costo de los transportes hacia los puertos del Caribe. Las condiciones geográficas y climatológicas del país contribuían a desestimular la construcción de caminos nacionales; por ejemplo, los primeros intentos para establecer la navegación a vapor por el río Magdalena se frustraron por las difíciles

³⁶¹ Ver el Capítulo 2.

³⁶² Germán Cavelier, *op. cit.* pp. 211, 278 y ss. Cfr. Hermes Tovar Pinzón, “La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850)”, en José Antonio Ocampo (comp.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, TM Editores, 1994.

³⁶³ Ocampo, *El sector externo*, *op. cit.*; y Frank Safford, “El proceso económico”, pp. 153 y ss.

condiciones fluviales o del caudal, aunque por otra parte el establecimiento definitivo de la navegación a vapor tuvo que esperar a la bonanza tabacalera para compensar el reducido volumen de carga que existía antes de 1850³⁶⁴.

Asimismo, las condiciones ecológicas del país, cuya geografía económica estaba concentrada en los valles montañosos del interior, solo ayudaban a propiciar un incipiente mercado para el consumo interno y no para producir frutos tropicales de exportación; y no fue sino hasta que se dio un cambio en las condiciones del mercado atlántico para que se produjera un nuevo aliciente en la diversificación de las exportaciones de productos tropicales. Después del transporte de mercancías a *lomo de mula*, se siguieron algunos intentos tímidos para mejorar o construir otras carreteras, pero la falta de capital, proveniente en parte del pobrísimo comercio exterior y en parte de las erogaciones producidas por el endémico estado de guerras civiles, truncaron estas ilusiones³⁶⁵. El gobierno neogranadino, en ese sentido, no podía desembarzarse de unas instituciones “impolíticas y funestas”³⁶⁶.

El corolario lógico de este estancamiento se reflejaría en una penosa ruina fiscal. Ello tendría todo tipo de consecuencias, especialmente las relacionadas con las dificultades para mantener el orden público, controlar a las provincias rebeldes y pagar a los acreedores de la deuda externa. Durante las dos décadas que siguieron a la fundación de la República, era tal la ruina fiscal que la renta anual del Estado solo llegaba a costear una octava parte de los intereses de la deuda (que ascendía a unos 16.500.000 pesos). Sin contar con los intereses de la deuda, el déficit del Estado llegaba a un promedio de 1.800.000 pesos, y si bien este tendía a disminuir en periodos de estabilidad política, era justamente cuando estallaba una guerra civil que la crisis fiscal se agravaba. Como dice Safford, “en las guerras civiles el primer paso de los rebeldes fue atacar las tesorerías provinciales, a la vez que aumentaban los gastos militares y sus deudas”³⁶⁷.

Aunque las élites neogranadinas intentaron demostrar una y otra vez su disposición a pagar sus obligaciones, los acreedores comenzaron a desconfiar de la buena fe neogranadina y a ejercer mayor presión. Respaldados por el Foreign Office –esto es, la diplomacia de cañoneras-, los acreedores no solo llegaron a exigir la firma de un convenio para la amortización del capital y el pago de los intereses atrasados exigiendo al gobierno una modificación de su estructura tributaria, sino que llegaron al punto de demandar el derecho

³⁶⁴ En el mundo urbano, con todo, las clases medias profesionales y la clase alta de ciudades como Bogotá –y en una medida similar en otras ciudades andinas- no tenían motivos para sentir que vivían mejor que las clases trabajadoras, aunque por supuesto eran evidentes las diferencias en términos de ingresos y procedencia social; asimismo, la población rural, que representaba el 90% del total, vivía en condiciones cercanas a las infrahumanas, Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, op. cit., pp. 122-128.

³⁶⁵ Frank Safford, “El problema de los transportes en Colombia en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 523 y ss. También de Safford, “Empresarios nacionales y extranjeros en Colombia durante el siglo XIX”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 4, 1969, pp. 87-111.

³⁶⁶ Esta era la impresión que recogía el *Journal du Commerce*, en un artículo titulado “Comercio de Colombia con Francia”, del 23 de octubre de 1832, reimpreso en la Gaceta de la Nueva Granada, No. 73, 17 de febrero de 1833. Cfr. Ocampo, *El sector externo*, op. cit.

³⁶⁷ “El proceso económico”, op. cit., pp. 133-134, 177. Sobre los incidentes diplomáticos, ver el Capítulo 2.

a explotar y controlar la riqueza natural del país³⁶⁸. Esto último no llegó a materializarse cuando finalmente se firmó el convenio en 1845, pero a esas alturas era evidente para las autoridades neogranadinas que los acreedores británicos ejercieron la presión suficiente para promover un tipo de sistema tributario y una política económica más liberal que debía fomentar la base material para el pago de la deuda.

Hacia el librecambismo

Las autoridades neogranadinas intentaron implementar una política comercial que le permitiera equilibrar la balanza comercial, debatiéndose, con la aparición de una nueva generación de liberales radicales, entre los principios del libre comercio internacional y la falta de continuidad y progreso técnico en la protección y promoción de la industria nacional³⁶⁹.

En 1847 la Nueva Granada simplificó el régimen arancelario y redujo abruptamente los gravámenes sobre la importación. Este sería el prelude de la reforma librecambista de 1849-50³⁷⁰. Las reformas librecambistas de 1850 apuntaban a superar el legado de atraso y pobreza –aunado a las difíciles condiciones topográficas, la ausencia de un sistema nacional de transportes y la dislocación de la economía nacional- a través de la apertura del comercio exterior y la atracción de mayor capital.

Impulsadas por las nuevas generaciones de hombres nacidos y educados en una sociedad republicana, estas ideas en realidad estaban directamente conectadas con la consolidación de un sistema económico internacional más favorable. Esta nueva realidad estaba asociada a la existencia de un orden capitalista y burgués en Europa occidental y Estados Unidos, cuyo eje fue la política librecambista británica y la constante demanda de materias primas provocada por la revolución industrial. A mediados del siglo XIX el sistema económico neogranadino, una mezcla de condiciones pre-capitalistas y capitalistas dominado por una burguesía incipiente, aprovechó la coyuntura favorable de los mercados atlánticos para profundizar su lugar en la distribución del trabajo internacional como productor de materias primas, con el fin de alentar el potencial de su crecimiento económico.

Tomás Cipriano de Mosquera, al llegar a la presidencia en 1845, anticipó estas reformas con la implementación de mejoras técnicas en la infraestructura de transportes. La lenta estabilización del crecimiento demográfico, junto a cierta estabilidad política, también aumentaron el optimismo entre los defensores de los principios económicos del libre comercio. En el gobierno de José Hilario López, quien llegó al poder en parte gracias al apoyo de los artesanos, se hicieron algunos incrementos moderados a los aranceles, pero no lo suficiente como para pensar en una vuelta al régimen proteccionista. En realidad, la principal reforma económica se centró en la eliminación del monopolio del tabaco. Aunado

³⁶⁸ Los agentes (sub)imperiales, como se vio en la Introducción, tienen como función abrir el comercio y el crédito, aunque en el caso neogranadino su primera misión era “recuperar” su capital y eventualmente generar nuevas condiciones para abrir el mercado del crédito. Ver el capítulo 2.

³⁶⁹ Jaime Duarte French, *Florentino González. Razón y sinrazón de una lucha política*, Bogotá, Banco de la República, 1971, pp. 328 y ss.

³⁷⁰ Un balance en Hermes Tovar Pinzón, *op. cit.*, pp. 112 y ss. Cfr. Luis Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, Medellín, E.S.F., 1955, pp. 146 y ss.

al aumento de la demanda mundial, la recién liberada industria del tabaco contribuyó a mejorar la balanza comercial colombiana, convirtiéndose en uno de los principales renglones con una representación del 25% de las exportaciones, cercana a la del oro; en la década de 1860 se convirtió en el primer renglón, representando un tercio de las exportaciones. Este *boom*, sin embargo, no duraría mucho, ya que la industria tabacalera nacional fue incapaz de competir con otras áreas productoras (las Indias Occidentales Holandesas), si bien no tanto en términos de transporte, si en términos de calidad y empaque. Además, las recurrentes crisis financieras internacionales contribuyeron a deprimir la demanda³⁷¹.

Al finalizar la década de 1850, tanto las reformas federales –y, por tanto, la descentralización del ingreso fiscal entre los Departamentos–, así como la abolición del monopolio del tabaco, privaron al gobierno central de una mayor renta. Dos guerras civiles (en 1854 y 1860) ralentizar las erogaciones. En 1849 el Estado tenía una renta de 3.400.000 pesos, y hacia 1851 disminuyó a 1.500.000³⁷². Y esto generaría nuevas complicaciones internacionales, reflejadas en la imposibilidad del Estado neogranadino de pagar a los acreedores ingleses³⁷³.

IV. Factores demográficos y territoriales

La población granadina había pasado de 1.686.038 habitantes en 1835 a 1.931.684 en 1843, y en 1851 llegaba a los 2.136.976. Tal ascenso de la población significaba que la Nueva Granada pasaba a ser la tercera en importancia de América Latina, con una densidad de unos 3.5 habitantes por kilómetro cuadrado. Después de la guerra civil de 1839-1842, que produjo fuertes corrientes migratorias interprovinciales, gracias al desarraigo y el reclutamiento forzado, la población granadina se estabilizó en los centros de producción andinos. Ello se pudo verificar especialmente en Antioquia (cuyo crecimiento demográfico fue del 14.5%), Pasto (29%), Cauca (20%) y Bogotá (9%). En cambio, las tendencias decrecientes de las provincias ubicadas en la costa atlántica, que venían dándose desde la década de 1830, se mantuvieron y en algunos casos se reforzaron. Tal sería el caso de Santa Marta, que pasó de una población de 46.587 habitantes en 1835 a 45.677 en 1843, esto es, una disminución del 1.5%. En el resto de las provincias costeras el ritmo de crecimiento fue sustancialmente bajo; por ejemplo, la población de 14.801 habitantes en Riohacha pasó tan solo a 16.743 habitantes (que representaba un aumento del 1.3%), Panamá del 1.4%, mientras que Cartagena representaba una excepción del 9.6% de crecimiento³⁷⁴.

³⁷¹ Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, p. 158; Safford, “El proceso económico”, p. 149.

³⁷² Safford, “El proceso económico”, *op. cit.*, p. 177.

³⁷³ Ver el Capítulo 2.

³⁷⁴ “Estadística Jeneral...”, *op. cit.* Estos datos son provisorios, ya que en el siglo XIX no existía un método de censos moderno o concluyente, influyendo factores como la agitación política o las dificultades para obtener la información. De hecho, entre los censos oficiales realizados en el terreno y los informes que aparecían después –como el denominado Anuario Estadístico, publicado en 1875– presentaban datos incongruentes. Sin embargo, las cifras entre uno y otro no variaban mucho. Para un balance, ver Beatriz Castro Carvajal, “Población y Sociedad”, en Beatriz Castro Carvajal (coord.), *Colombia. La construcción nacional, tomo 2, 1830-1880*, Madrid, Fundación Mapfre y Santillana Ediciones, 2012, pp. 183-235.

Esta tendencia de crecimiento lento o decrecimiento demográfico en algunas regiones tendría diversos tipos de consecuencias en la vida política e internacional de la Nueva Granada.

Extranjeros y civilización

La élite neogranadina tenía razones para pensar que el subdesarrollo del país estaba directamente relacionado con la demografía y las condiciones de la raza. Por ese motivo, propició la emigración de extranjeros³⁷⁵. Los diversos gobiernos neogranadinos, conscientes del peligro que representaban los británicos, franceses y estadounidenses – percibidos como agentes del imperialismo de sus respectivos países- alentaron con preferencia la llegada de europeos provenientes de Suiza, Bélgica, el Rin, el norte de Italia y España. Como le decía Mariano Ospina a Manuel María Mosquera, el Encargado de la Legación neogranadina en Londres, con respecto a la solicitud hecha en 1839 para que contratara a dos ingenieros que levantaran la cartografía de la República: “...la experiencia ha demostrado que individuos de estas naciones [Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos], prevalidos de la protección que las escuadras de sus gobiernos pueden prestarles, tienen pretensiones exajeradas, que embarazarían mucho en el negocio de que hablo”³⁷⁶.

Los extranjeros que debían llegar tenían que ser aptos para la industria y el progreso material, no “declassé, sin oficio ni beneficio”³⁷⁷. En otras palabras, las élites neogranadinas querían aumentar la población, mejorar los métodos productivos y especialmente los agrícolas, y de esa forma incrementar la riqueza y prosperidad nacionales³⁷⁸. El principal apremio, sin duda, era la necesidad de contar con recursos rápidos para el pago de la deuda y la formación de una marina de guerra que le permitiera asegurar su integridad territorial³⁷⁹.

A mediados del siglo XIX existían registrados 1.060 extranjeros en el país, cifra exigua si se compara con el resto de América Latina. Un importante número de ellos se radicó en los centros de producción andinos, como Bogotá, donde habían 328 extranjeros, de los cuales 121 eran ingleses y 46 norteamericanos; o Antioquia, donde habían 46 residentes, de los cuales 19 eran ingleses. Sin embargo, sobresale que más de la mitad del registro de extranjeros radicados en la Nueva Granada se encontraban en la costa atlántica, distribuidos entre Cartagena (207), Riohacha (52), Santa Marta (115), Mompo (35), Ciudad de Panamá (100) y Veraguas (30)³⁸⁰. Esta inclinación *costera* obedecía, sin duda, a las vocaciones mercantilistas de los comerciantes extranjeros por establecerse en las zonas naturales de paso de las mercancías, esto es, los puertos atlánticos. Sin embargo, las autoridades neogranadinas preferían que los nuevos emigrantes se radicaran en localidades del interior

³⁷⁵ Ospina a Manuel María Mosquera, 17 de junio de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ “Inmigración y colonización. Informe que presenta Tomás Carrasquilla al Sr. Ministro de Obras Públicas y Fomento”, Bogotá, Imprenta Nacional, 1906, pp. 3, 21; y Manuel Ancizar a Manuel María Mosquera, 11 de septiembre de 1847, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

³⁷⁸ Manuel Ancizar a Manuel María Mosquera, 11 de septiembre de 1847, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

³⁷⁹ Landínez a Adams, 22 de julio de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 333.

³⁸⁰ “Estadística Jeneral...”, *op. cit.*

como Fusagasugá o Guadas, muy cerca del gobierno central en Bogotá para poder ejercer el control de estos y evitar mayores complicaciones en las provincias costeras³⁸¹.

La mayor parte de estos provenía de la vieja generación de veteranos extranjeros que participaron en la guerra de independencia, a la que debía añadirse una nueva ola migratoria de jóvenes “proletarios”; con ese espíritu, pues, el servicio diplomático en Europa debía alentar la emigración. Sin embargo, todos estos proyectos fracasaron. Las leyes *liberales* sobre inmigración fueron desalentadas por el estado constante de revueltas armadas, la insuficiencia de transportes, el primitivo sistema agrícola y las difíciles condiciones topográficas y climatológicas³⁸². A la elite neogranadina también le preocupaba el desapego del pueblo hacia la industria y el progreso, condenando a los que disponían de tierras y *entorpecían* el establecimiento de nuevos colonos³⁸³. Con tantas dificultades, lo que cabe sospechar es que los pocos extranjeros que llegaron a tierras neogranadinas estaban verdaderamente imbuidos por el espíritu de la aventura.

Si se aborda el caso colombiano en el contexto latinoamericano, no cabe duda de que la baja proporción de extranjeros no tuvo mucho peso a la hora de moldear la estructura financiera y la entrada de nuevas tecnologías y capitales para la minería, los transportes y otros sectores. De acuerdo a Malcolm Deas, el influjo de los extranjeros radicados en Colombia fue casi nulo. Pero, siguiendo a Frank Safford, los empresarios extranjeros tenían como mínimo una posición igualitaria con los empresarios colombianos³⁸⁴. Con excepción de algunas leyes draconianas vigentes hasta 1840, que discriminaban comercialmente a los extranjeros o los sometían a la confiscación de sus propiedades y los obligaban a hacer contribuciones durante las guerras civiles, en general durante todo el siglo XIX los extranjeros residentes en Colombia gozaron de ciertos privilegios.

Los extranjeros no solo influenciaban sobre las ideas –el librecambismo, por ejemplo-³⁸⁵, sino en la creación de leyes que generalmente, aunque no siempre, les otorgaban los referidos privilegios. Estos iban desde una rápida nacionalización hasta la entrega de tierras sin trabas, pasando por la adjudicación muy liberal de concesiones comerciales y la creación de leyes que promovían la tolerancia de cultos, muy a pesar de la Iglesia católica³⁸⁶. Además, durante las guerras civiles, los extranjeros radicados o nacionalizados quedaban exentos de cumplir el servicio militar o pagar algunos impuestos regulares. También tenían, aunque no en todos los casos ni durante todo el siglo, privilegios en la concesión de contratos o monopolios, incluso si los empresarios nacionales ofrecían mejores ventajas. Un caso llamativo fue la cesión al capitalista y diplomático

³⁸¹ Manuel Ancizar a Manuel María Mosquera, 11 de septiembre de 1847, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

³⁸² Un balance en Frédéric Martínez, “Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, siglo XIX”, en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. XXXIV, No. 44, Bogotá, 1997-1998, pp. 3-45.

³⁸³ “Circular. Recomendando el cumplimiento del decreto dictado en ejecución de la lei de 2 de junio [1847] último, sobre inmigración de extranjeros, i remitiendo los modelos correspondientes á dicho decreto, República de la Nueva Granada-Secretaría de Relaciones Exteriores”, Bogotá, 16 de septiembre de 1847. Número 3, p. 19.

³⁸⁴ “Empresarios nacionales y extranjeros...”, *op. cit.*, pp. 87-111.

³⁸⁵ El empresario inglés William Wills, dedicado a los ingenios azucareros y la industria del aguardiente en el centro del país, fue uno de los principales propagandistas del libre comercio en Colombia, en Safford, *Ibid.*, pp. 94-95.

³⁸⁶ *Ibid.*, pp. 92, 95-96.

estadounidense Charles Biddle en 1836 de un contrato para construir un camino o canal a través del Istmo de Panamá. Lo que más llama la atención de este caso es que el gobierno colombiano, a la cabeza del general Santander, autorizó ese contrato pero solo bajo la condición de que se asociara con una compañía conformada por empresarios nacionales. La preferencia por la compañía de Biddle se basaba en la credibilidad de este y la creencia de que podría aportar el capital necesario, pero la incorporación de los empresarios neogranadinos buscaba reducir la cotización y equilibrar las demandas, una estrategia tendiente a evitar que el Istmo de Panamá cayera bajo la influencia directa de los Estados Unidos o los estadounidenses radicados allí³⁸⁷.

Esto último prueba que los empresarios colombianos y el gobierno tenían cierto margen de maniobrabilidad. También se presentaron algunas manifestaciones de xenofobia impulsadas por miembros del clero en las provincias y de los artesanos, que se quejaban de los privilegios de los extranjeros al quedar exentos de prestar el servicio militar o la completa libertad para trabajar sin pagar los impuestos al ingreso³⁸⁸. Estas manifestaciones casi nunca se tradujeron en incidentes violentos. Las clases altas también se quejaron regularmente de la posición privilegiada que tenían los comerciantes extranjeros. Y mientras duró el sentimiento nacionalista y proteccionista de los años anteriores a 1850, los comerciantes extranjeros sufrieron de cuando en cuando la discriminación a favor de los colombianos, o la prohibición para navegar sus barcos por los ríos nacionales. Con la introducción del librecambismo a mediados del siglo, esta política cambió nuevamente, y entre 1855 y 1864 la mayoría de vapores eran de capital extranjero³⁸⁹.

Aparte del nacionalismo primitivo de la era proteccionista, una de las razones por la que el Estado y los empresarios colombianos llegaban a tener intermitentemente cierta posición de privilegios o igualar las condiciones con los extranjeros radicaba justamente en la escasa población migratoria establecida en la Nueva Granada, posibilitando así que los empresarios nacionales tomaran la iniciativa. A pesar de ello, estos eran bien recibidos y tenían la capacidad para influenciar o *controlar* los privilegios conseguidos gracias a la firma de tratados celebrados en la década de 1820. En ello influía que los europeos y los estadounidenses eran considerados por las élites como portadores de civilización y progreso material, pero sobre todo por una combinación de diplomacia de cañoneras y la dependencia que tenía el Estado por los capitales extranjeros o la necesidad de atraer más³⁹⁰.

La costa caribe: indios, negros y aventureros

³⁸⁷ Santander al Excelentísimo señor Presidente de la Honorable Cámara de Representantes, Bogotá, 24 de mayo de 1836, en *Cartas y Mensajes del General Santander*, IX, pp. 423-430; Vicente Azuero, “Privilegio para una comunicación de transporte del Atlántico y del Pacífico”, Bogotá, 17 de mayo de 1836, en Guillermo Hernández de Alba y Fabio Lozano y Lozano (comps.), *Documentos sobre el doctor Vicente Azuero*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, pp. 343-349; y Gustavo Arboleda, Gustavo Arboleda, *Historia Contemporánea de Colombia*, op. cit., tomo I, pp. 261-262.

³⁸⁸ El Día, “Remitido”, Bogotá, 17 de julio de 1842; El Día, “Omnium”, Bogotá, 17 de julio de 1845.

³⁸⁹ Safford, *op. cit.*, p. 97.

³⁹⁰ Ver los Capítulos 2 y 5.

En Colombia prevalecieron dos tendencias socio-demográficas durante el siglo XIX. En primer lugar, la población estaba concentrada en la zona de cordilleras andinas del interior. Y si bien entre cada una de las ciudades o pueblos andinos existían inmensas zonas deshabitadas e incomunicadas, con el tiempo comenzaría a fraguarse una mayor integración o movilidad intra-andina. Ello se debía principalmente a que la zona andina tenía un clima templado y a que sus tierras, ubicadas principalmente en los valles montañosos, eran más propicias para la colonización y el cultivo. Una segunda tendencia se presentaba en las zonas costeras y de la periferia amazónica, un territorio equivalente a dos terceras partes del país, que a mediados del siglo XIX tenía una extensión de más de un millón y medio de kilómetros cuadrados³⁹¹.

La casi nula presencia de neogranadinos “blancos” o “mestizos” en la periferia costera, junto al hecho de que esta estaba poblada por una importante comunidad de indios *salvajes*, trajo consigo un vacío de identidad que llevó a que se produjeran diversos incidentes con las potencias extranjeras. El gobierno pensaba poblar esas zonas con inmigración *interna*, es decir, blancos y mestizos de las zonas andinas. Pero el clima mortífero los ahuyentaba³⁹². Las regiones costeras más inhóspitas o lejanas, como el Darién, la Guajira, Veraguas o la Mosquitia, eran propensas a los intentos de colonización ilegal de toda clase de aventureros y especuladores provenientes del Caribe y que de repente aparecían ejerciendo una especie de señorío semejante al que ejercían los colonos que llegaban a África u Oceanía; a los indios, de hecho, los manipulaban en medio de sendas borracheras que terminaban en un desenfadado festín donde se verificaban transacciones que iban desde el reparto de tierras hasta los planes de rapaces contrabandistas y astutos especuladores que trataban de interesar por todos los medios a los grandes capitalistas³⁹³.

A partir de 1830, y sobre todo en la década de 1850, comenzó a generarse una importante movilidad social en las provincias costeras –en Bolívar, Magdalena, Cauca y Panamá–, pobladas principalmente por población negra. La élite blanca dominante temía a los levantamientos de los negros por su marcado espíritu racista y consideraciones de orden y control social³⁹⁴.

Esta movilidad también tuvo implicaciones internacionales. Panamá es el caso que mejor ilustra la dimensión internacional suscitada por la *fechoría* de los negros³⁹⁵. A decir verdad, en Panamá ya existía una relación muy fluida entre los negros y los blancos, y si bien predominaba cierto aire de racismo atávico, este era menor si se compara con otras partes del continente, como Estados Unidos. Ello se reflejaba por ejemplo en las revueltas

³⁹¹ Beatriz Castro Carvajal, *op. cit.*, p. 187, 192.

³⁹² Pedro Fernández Madrid, “Población”, en *El Día*, 14 de noviembre de 1847, en Raimundo Rivas, *Escritos*, pp. 328-332; ver también el relato de viaje del diplomático francés Augusto Le Moyne, *Viaje y estancia en la Nueva Granada*, Bogotá, Biblioteca Schering, 1969; y Carlos Cuervo Márquez, *Vida del doctor José Ignacio de Márquez*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1917, p. 59.

³⁹³ Ver el Capítulo 3; y Celestino Andrés Araúz, *Bocas del Toro y el Caribe Occidental*, *op. cit.*, pp. 124 y ss.

³⁹⁴ John Kitchens y León Helguera, “Documentos. Los vecinos de Popayán y la esclavitud den la Nueva Granada”, en *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Vol. LXIII, No. 713, 1976, pp. 219-239; y John Kitchens y Lynne Kitchens, “La exportación de esclavos neogranadinos en 1846 y las reclamaciones británicas”, *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Vol. LXIII, No. 713, 1976, pp. 239-293.

³⁹⁵ Este era el término que usaba despectivamente Pedro Alcántara Herrán, en Herrán a Ospina, 15 de abril de 1859, “Libro de Manuscritos”, No. 189, Biblioteca Nacional de Colombia.

secesionistas de la década de 1830, lideradas por mulatos o blancos que movilizaban a los negros³⁹⁶. En un principio estas revueltas populares no representaban un problema mayor para el poder central, pero en la década de 1850, una vez que se decretó la abolición de la esclavitud, la movilidad de la población negra panameña sufrió directamente las vicisitudes de encontrarse en una zona con un enorme valor estratégico para los Estados Unidos.

Gracias a la firma en 1846-48 de un tratado con la Nueva Granada, los ciudadanos estadounidenses adquirieron franquicias muy liberales para el paso de personas y mercancías. Con ellos llegaron capitales masivos, concentrados sobre todo en la Compañía del Ferrocarril de Panamá. Antes de la firma del tratado, por Panamá no circulaban más de una docena de pasajeros al mes, casi todos ellos embarcados en los puertos por buques de compañías británicas como la *Pacific Steam Navigation Company* o la *Royal Mail Steam Packet Company*. Cuando entra en vigor el tratado, las Compañías estadounidenses de transporte (*Atlantic Mail Steamship Company* y su contraparte del Pacífico) transportaron durante los años 1849 y 1850 6.000 y 14.000 pasajeros respectivamente. Posteriormente, durante los años comprendidos entre 1850 y 1855, es decir, desde que comenzaron a operar las primeras líneas del Ferrocarril hasta su inauguración, transitaban por Panamá unos 3.000 pasajeros por mes, una novena parte del total de personas que transitaban por esa vía³⁹⁷.

Muchos de esos pasajeros, que se dirigían hacia California en busca del oro, traían consigo fuertes estereotipos racistas. Durante la década de 1850, como se verá en el Capítulo 5, se presentaron numerosos incidentes violentos contra la población negra, que respondía a esas vejaciones a través de insurrecciones o de simples mecanismos espontáneos de defensa. Los accionistas de la Compañía, y paulatinamente el gobierno de Estados Unidos, comenzaron a ejercer sobre Panamá una cada vez mayor ola de represión y control con el fin de contener las aspiraciones de la población negra y en general para evitar que otra potencia ejerciera ese control.

Finalmente, las provincias costeras eran propicias para conectar el movimiento permanente de ideas y movimientos rebeldes que se *enganchaban* desde las islas del Caribe y se instalaban en esas provincias para incentivar una nueva revolución³⁹⁸.

La nacionalidad neogranadina, apenas en ciernes, se enfrentaba a un grave problema poblacional. Este problema se manifestó incluso en la conformación de la fuerza armada. A mediados de siglo, el Ejército de la Nueva Granada contaba con 3.000 tropas en tiempos de paz, que podía ascender a 10.000 en caso de conmoción interior y a 20.000 en caso de una invasión extranjera. Si bien la Guardia Nacional podía llegar a contar con unos 71.000 hombres, el reclutamiento del Ejército representaba tan solo el 0.14% de la población y el

³⁹⁶ Ver la sección anterior, sobre Panamá y la revuelta de José Domingo Espinar.

³⁹⁷ Aims McGuinness, *In the Path of Empire: Labor, Land, and Liberty in Panamá during the California Gold Rush, 1848-1860*, Ann Arbor, UMI, 2001, pp. 46-48; e Isaac Morse y James Bowlin, Bogotá, 26 de febrero de 1857, en *Final Controversia Diplomática con relación a los sucesos de Panamá del día 15 de abril de 1856*, Bogotá, Imprenta del Estado, 1857, pp. 52-55.

³⁹⁸ Joaquín Posada Gutiérrez, *Memorias histórico-políticas*, Medellín, Editorial Bedout, 1971; Gustavo Arboleda, *Historia Contemporánea de Colombia*, tomo II, op. cit., pp. 157-158. Para Santander, esa era una de las principales amenazas contra su gobierno, en Santander a los Honorables Senadores y Representantes (Reservado), Bogotá, 13 de mayo de 1834, *Cartas y Mensajes del General Santander*, IX, pp. 86-91.

1.70% de los hombres potenciales. Comparado con algunos países del continente, la Nueva Granada se encontraba en una posición relativamente equiparable³⁹⁹. Los problemas, sin embargo, eran mayores: aparte del caudillismo y la aristocracia militar-regional, el gobierno central tenía que contar con estos para el reclutamiento de la población, acusada de su potencial afición a las bebidas alcohólicas, la permanente deserción de las tropas y su indiferencia ante las vicisitudes de la seguridad nacional⁴⁰⁰.

La necesidad de defender la soberanía nacional puede manifestar una contradicción si se percibe la preferencia por el extranjero a la hora de “civilizar” al pueblo. En todo caso, el gobierno neogranadino pretendía *nacionalizar* a los extranjeros que migraran *legalmente*, atrayendo comerciantes, mineros, artesanos y proletarios a través de la concesión de privilegios. Estos eran considerados en general como agentes del progreso y portadores de los valores de la civilización. Esta actitud, sin embargo, era bastante maleable. Después de diversos incidentes con las potencias y la presencia de aventureros y empresarios de esos países en la costa caribe, el gobierno neogranadino comenzó a percibir a los gobiernos británico y estadounidense como potencias que buscaban ejercer alguna forma de control imperial.

Mientras tanto, el Ejecutivo, ante la incapacidad para generar una fuerza disuasoria, ponía todas sus esperanzas en el legalismo y un nacionalismo romántico heredado de la epopeya independentista.

En síntesis, este sería el telón de fondo de los diversos incidentes diplomáticos a los que tuvo que hacer frente la Nueva Granada, como se verá a continuación.

³⁹⁹ “Estadísti

ca Jeneral...”, *op. cit.* Venezuela, con la mitad de la población neogranadina, contaba con 1.155 tropas en tiempos de paz y 4.096 en tiempos de guerra; con una población similar a la neogranadina, Chile tenía un Ejército de 2.876 hombres y una Guardia Nacional de 60.000; cuadruplicando la población de la Nueva Granada, México tenía 15.000 hombres, mientras que Estados Unidos, con una población de 20 millones de habitantes, contaba con una muy poco considerable fuerza de 7.000 tropas, aunque su Guardia Nacional llegaba a un 1 millón de hombres.

⁴⁰⁰ “Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Guerra y Marina del gobierno de la Nueva Granada presenta al Congreso Nacional en las sesiones de 1837”, en *Administraciones de Santander, 1837-1838*, t. VI, Bogotá, Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990; Gaceta de la Nueva Granada, No. 17, 26 de febrero de 1832; y Le Moyne, *op. cit.*

CAPÍTULO 2. EL ALBIÓN A LA MAR: cañones, deuda y capital

Al iniciar su existencia como república soberana en 1832, las autoridades neogranadinas comenzaron a idear toda una serie de medidas para desprenderse de la dependencia británica generada en la década anterior. Lo primero y más urgente era remover el tratado firmado con Gran Bretaña, considerado por las élites gobernantes como una barrera a su progreso. Este tratado no solo garantizaba al comercio británico una ventaja enorme sobre sus competidores del mundo atlántico, sino que contenía otras cláusulas que limitaban el margen de maniobrabilidad en algunos otros asuntos de política interna. Uno de esas cláusulas era la eliminación de la esclavitud y del comercio de esclavos, que Gran Bretaña vigilaba celosamente. Es cierto que más temprano que tarde los legisladores neogranadinos iban a eliminar esas prácticas, pero la presión constante y la amenaza de implementar medios coactivos por parte de la corona británica fueron factores decisivos como mínimo para acelerar ese proceso.

Gran Bretaña también empleaba medios violentos para resarcir su honor. Ello fue lo que ocurrió en 1836 cuando se presentó un incidente en el que estuvo involucrado el cónsul británico en Ciudad de Panamá, que termina con su encarcelamiento y el cierre de la sede consular. Las autoridades neogranadinas, tras el bloqueo de sus puertos por unos cuantos días, tuvieron que transigir y aceptar las demandas británicas. Este tipo de mecanismos coercitivos reforzaba la percepción que tenían las élites neogranadinas de las inclinaciones imperialistas y la necesidad desprenderse de la hegemonía británica. Sin embargo, mientras buscaban los medios para ampliar los horizontes, no tenían más remedio que acomodarse a sus exigencias.

La cuestión de la deuda es un buen indicativo de esa difícil realidad. Durante la guerra civil de los supremos confederados, la Nueva Granada, débil y acorralada, se vio sometida a las exigencias del Foreign Office de convertir los ingresos nacionales en propiedad de los acreedores ingleses, exigencias que se materializaron con el control de esas rentas por parte de los cónsules ingleses y que estuvieron respaldadas con la diplomacia de cañoneras. Las autoridades centrales, para preservar su exigua existencia, aceptaron esas demandas, pero no lo hicieron a cambio de nada: solicitaron la protección de la armada inglesa para combatir a los rebeldes en las provincias costeras y asegurar de ese modo las rentas de las aduanas destinadas a la amortización de los intereses de la deuda. Este sería el origen de la idea del *protectorado* al que aludieron las élites gobernantes durante los dos cruentos años que duraría la guerra civil. Sin embargo, el Foreign Office solo accedió a prestar su fuerza para combatir a los rebeldes, aunque rechazando la idea del protectorado.

Concluida la guerra civil, las élites neogranadinas lograban tener un mayor margen de maniobrabilidad. Entonces, las relaciones con la corona británica volvían al estado de tensión y cordialidad en el que cada uno de esos Estados gestionaba la defensa de sus intereses con los distintos medios que tenían a la mano. En la década de 1840, sin embargo, la corona británica recreó una vieja práctica colonial –la erección del reino mosquito en la costa centroamericana– que llevó a las autoridades neogranadinas a buscar la “protección” de Estados Unidos. La «cuestión mosquito» se constituiría a la larga en un punto de no

retorno en las relaciones entre la Nueva Granada y Gran Bretaña, limitando esas relaciones al cobro de la deuda y la renegociación de los acuerdos comerciales.

En este capítulo se van a desarrollar los siguientes aspectos:

- El incidente con el cónsul Russell en Panamá
- La deuda y la idea del protectorado
- La Convención Postal
- La eliminación de la esclavitud y del comercio de esclavos
- Las gestiones para la renegociación del acuerdo comercial⁴⁰¹.

I. El incidente Russell

Durante la década de 1830 la Nueva Granada tuvo que hacer frente a diversos problemas que surgían entre los cónsules de las grandes potencias y los ciudadanos neogranadinos. En 1834, por ejemplo, se presentó un incidente diplomático tras la prisión de Adolfo Barrot, el cónsul francés en Cartagena. El gobierno francés quiso resarcir el honor nacional respondiendo con el bloqueo de los puertos neogranadinos, obligando a la Nueva Granada a satisfacer jurídica y económicamente a Francia⁴⁰².

En enero de 1836 se presentó otro incidente, en el que estuvo involucrado el pro-cónsul británico en Ciudad de Panamá, Joseph Russell. El cargo de pro-cónsul era otorgado por el Foreign Office de manera temporal a los residentes ingleses radicados en el exterior mientras asignaba a un cónsul en propiedad. Russell llevaba radicado en Panamá varios años, dedicado al comercio, la usura y la destilería. Esta última actividad le valió el remoquete popular de *borrachín*. La noche del 20 de enero, Russell, algo ebrio, tuvo un encuentro con el ciudadano panameño Justo Paredes, con quien tenía pendiente el cobro de una deuda. Paredes, en medio de la discusión que se presentó, terminó recibiendo varias heridas del pro-cónsul, y este a su vez fue herido y encarcelado por el juez cantonal⁴⁰³.

El consulado fue sellado por las autoridades neogranadinas, y a Russell le fue proferida una sentencia de 6 años de cárcel. Apenas Russell tuvo oportunidad de remitir la información de lo sucedido al Encargado en Bogotá, William Turner, y al Secretario del Foreign Office, Lord Palmerston, este simple pleito terminó convirtiéndose en una crisis diplomática de gran envergadura entre ambos gobiernos. Tanto Turner como Palmerston creían que el pro-cónsul había sido encarcelado de una manera arbitraria y ofensiva⁴⁰⁴. Turner, además, temía que si no se castigaba a “semejante gente”, la población local sometería a los ingleses a la violencia, las expropiaciones y el destrozo del comercio en los puertos neogranadinos, por

⁴⁰¹ La diplomacia en torno al protectorado mosquito y el acercamiento a Estados Unidos se desarrollarán en capítulos posteriores.

⁴⁰² Para un balance, ver Eduardo Lemaitre, *La bolsa o la vida; cuatro agresiones imperialistas contra Colombia: El Caso Barrot, el Incidente Russel, el Asunto Mackintosh y la Cuestión Cereuti*, Bogotá, Biblioteca del Centenario del Banco de Colombia, 1974.

⁴⁰³ Esta narración se basa en la documentación recopilada por Malcom Deas y Efraín Sánchez, S.N.I., II.

⁴⁰⁴ Russell a Palmerston, Panamá, 31 de enero y 12 de marzo, 1836, S.N.I., II, pp. 79-82; Turner a Palmerston, 23 de junio de 1836, S.N.I., II, p. 93; Palmerston a Pombo, Londres, 15 de febrero de 1837, S.N.I., II, p. 249.

lo que era preciso tomar “medidas conducentes”⁴⁰⁵. El Foreign Office aceptó los argumentos de sus agentes, e instruyó al Encargado en Bogotá para que exigiera al gobierno neogranadino la remoción de las autoridades panameñas involucradas en el incidente, la liberación de Russell, una indemnización por daños al pro-cónsul y la restitución de la bandera y el archivo consulares. El almirantazgo, mientras tanto, tenía la orden de bloquear los puertos neogranadinos en caso de que no se accedieran a las demandas establecidas⁴⁰⁶.

El gobierno neogranadino conoció esas demandas a fines de noviembre de 1836⁴⁰⁷. Convencida de la culpabilidad de Russell, la Nueva Granada no estaba dispuesta a transigir ni en la actitud ni en las demandas planteadas por Palmerston, excepto el de la restitución de los archivos consulares. A esas alturas, el presidente de la república, el general Santander, y su Secretario de Relaciones Exteriores, Lino de Pombo, habían adoptado un tono virulento. Según Turner,

los miembros del gobierno discutían abiertamente el asunto y vituperaban los duros términos que se les imponían. Y tengo las mejores razones para creer que nadie lo hizo tanto como el propio general Santander. Más aún, se me informó, de más de una fuente, que su Excelencia declaró públicamente que antes rendiría la República nuevamente a los españoles que permitir a los ingleses establecerse allí⁴⁰⁸.

En otro despacho de Turner aparece lo siguiente:

recibí otra nota del señor Pombo negando en forma terminante poner en libertad al señor Russell y demandando de nuevo saber si yo consideraba llegado el caso de colocar la futura conducción del negocio en las manos de los comandantes navales [...]. Su señoría advertirá que he informado al señor Pombo que me hallaba inevitablemente compelido a concluir afirmativamente⁴⁰⁹.

En efecto, debido a que la cancillería neogranadina no aceptaba la imposición de un ultimátum, instó a Turner a que tomara partido entre las medidas coercitivas y la negociación⁴¹⁰. La Nueva Granada, en caso de que Gran Bretaña definitivamente adoptara las medidas coercitivas, daría al mundo civilizado la impresión de ser una nación pacífica que no se haría responsable por lo que consideraba una injusticia provocada por una nación mucho más poderosa. El propio gobierno no solo alentaba a los mismos ciudadanos a través de la publicación en la prensa de la correspondencia oficial y sus encendidos discursos patrióticos, sino que pretendía usar este apoyo para disuadir a Turner:

No se ocultan al gobierno del infrascrito todos los males que serán la natural consecuencia de los esfuerzos que el patriotismo tendrá que emplear apoyándole; pero estos esfuerzos se prestarán de buena voluntad, tratándose de sostener y salvar la dignidad y la independencia de la Nueva Granada. Ellos darán a la historia el ejemplo noble de dos millones de republicanos que prefieren sufrir todo el peso del antiguo y desmesurado poder

⁴⁰⁵ Turner estaba convencido del odio que sentían los neogranadinos por los británicos: “[...] no puedo olvidar que muchos de mis compatriotas están dispersos por los pueblos y provincias de este país, residiendo entre una población sin educación cuyo odio generalizado por los extranjeros [...]” es permanente, Bogotá, 11 de diciembre, 1836, S.N.I., II, p. 218.

⁴⁰⁶ Palmerston a Turner, 31 de agosto, 1836, S.N.I., II, pp. 119-121.

⁴⁰⁷ Turner a Pombo, 28 de noviembre de 1836, S.N.I., II, pp. 146-149.

⁴⁰⁸ Turner a Palmerston, Bogotá, 10 de diciembre de 1836, S.N.I., II, pp. 135-136.

⁴⁰⁹ Turner a Palmerston, Bogotá, 11 de diciembre de 1836, S.N.I., II, pp. 208.

⁴¹⁰ Pombo a Turner, Bogotá, 7 y 10 de diciembre de 1836, S.N.I., II, pp. 160-179, 210-212.

británico, antes que aparecer sobrecogidos y degradados a la faz de las naciones que les han ofrecido su amistad⁴¹¹.

En la Nueva Granada estaban convencidos de la justicia que guiaba al gobierno neogranadino. De todas partes llegaban comunicados patrióticos que celebraban la forma como el gobierno estaba solventando la crisis con Gran Bretaña; en algunas de esas misivas se veía por ejemplo cómo la actitud británica había “despertado de un modo notable el patriotismo”, aplaudiendo con fervor la conducta del gobierno y ofreciendo abrir “suscripciones voluntarias para los gastos de la guerra”⁴¹². Algunos incluso se desbordaron en un delirio que rayaba con el paroxismo, como sería el caso de uno de los más acendrados santanderistas del siglo XIX, el general Obando:

Mi querido general y amigo: no digo a usted nada sobre la cuestión inglesa, sino que nosotros debemos morir sobre las bayonetas de Albión antes que sufrir un vejamen de esa raza que no respetó jamás los derechos del mundo, porque su ley fundamental es la fuerza. Estoy lleno de gusto, bueno y sano; hasta las canas se me han quitado y vivo para morir por la Nueva Granada⁴¹³.

Apoyándose en la defensa de los valores republicanos y la preservación de la dignidad nacional, el gobierno neogranadino rechazó las demandas británicas. Turner respondió que se iba a proceder al bloqueo, aunque se cuidó de hacerlo bajo una hipótesis que él llamaba “coacción sin guerra” –esto es, evitar al máximo la apertura de hostilidades pero recurriendo a un bloqueo riguroso. Para ello decidió no presentar ninguna protesta por el lenguaje ofensivo que se propagaba contra Gran Bretaña. Creía que si demandaba una satisfacción o la entrega de su pasaporte solo se agravarían más las cosas con el gobierno neogranadino, al que Turner consideraba como una entidad inexperta e ingenua en el manejo de sus relaciones exteriores⁴¹⁴. Para el Encargado británico, la apertura de hostilidades afectaría “las grandes sumas de capital británico que se hallan en esta República...y la ruina para algunos súbditos de su Majestad”. Turner también era consciente de los efectos del bloqueo, temiendo que este provocara una guerra interna entre las provincias afectadas, privando al gobierno de sus recursos esenciales⁴¹⁵. De acuerdo a su razonamiento, el lenguaje ofensivo de las autoridades neogranadinas tenía como fin provocar que él diera el primer paso para la ruptura de relaciones, de forma tal que ello sirviera de pretexto al gobierno para poder deshacerse del Tratado de 1825⁴¹⁶.

El presidente Santander designó a los generales Pedro Alcántara Herrán y José Hilario López para preparar la defensa de Panamá y Cartagena respectivamente, y por medio de facultades extraordinarias ordenó el reclutamiento de 20.000 tropas nuevas⁴¹⁷.

⁴¹¹ Pombo a Turner, Bogotá, 7 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 179. Cfr. Turner a Palmerston, Bogotá, 11 y 20 de diciembre de 1836, S.N.I., II, pp. 208, 221-222.

⁴¹² Juan de Dios Aranzazu a Santander, Rionegro, 28 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 367; Obregón a Santander, Cartagena, 3 de enero de 1837, S.N.I., II, pp. 388. El propio Santander reconoce que “de todas partes estoy recibiendo representaciones llenas de entusiasmo, apoyando los procedimientos del gobierno en la cuestión británica”, Santander a Herrán, Bogotá, 29 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 368.

⁴¹³ Obando a Santander, 27 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 364.

⁴¹⁴ Turner a Pombo, 8, 11 y 20 de diciembre de 1836, S.N.I., II, pp. 187-192, 213-214, 222.

⁴¹⁵ Turner a Palmerston, Bogotá, 10 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 138; Turner a Halkett, Bogotá, 11 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 218.

⁴¹⁶ Turner a Palmerston, 20 de diciembre de 1836, S.N.I., II, pp. 234-235.

⁴¹⁷ Pombo al presidente del Consejo de Estado, Bogotá, 12 de diciembre de 1836, S.N.I., II, pp. 230-231.

Paralelamente, el gobierno neogranadino venía gestionando con el sistema judicial la puesta en práctica de un juicio célere usando todos los recursos “que creyera conveniente i oportunos para el honor i seguridad de la República”⁴¹⁸. La postura del gobierno, en ese sentido, consistía en satisfacer las demandas de la corona británica por la vía judicial, no por medio de un indulto o un perdón concedido a la fuerza. El caso Russell fue remitido por el Ejecutivo al Tribunal del Magdalena como segunda instancia. Este terminó anulando la sentencia del juzgado de Panamá y ordenando la libertad del pro-cónsul el 3 de enero de 1837. Santander manifestó que el poder Ejecutivo no influyó en ese resultado, y de hecho condenó abiertamente la sentencia del Tribunal⁴¹⁹. Para salvar las apariencias, el gobierno neogranadino, con uno de sus típicos gestos legalistas, manifestó que esa anulación requería de la confirmación de otro tribunal, por lo que Russell, en caso de ser encontrado nuevamente culpable, ya no sería considerado un inocente liberado, sino un convicto fugitivo⁴²⁰.

A decir verdad, fue el propio Santander quien influyó ese resultado, eso sí, con arreglo a la Constitución, ya que no podía dejar la impresión de violar sus más sagrados principios – el legalismo y el civilismo⁴²¹. El Ejecutivo no tuvo más remedio que presionar por la liberación de Russell en medio de la amenaza del bloqueo, y de hecho terminó satisfaciendo la demanda de remoción de las autoridades panameñas implicadas en el pleito⁴²².

Para Turner, por supuesto, la liberación de Russell de la manera como había sido dispuesta no satisfacía el espíritu y la letra de las instrucciones del Foreign Office, y menos cuando el gobierno neogranadino aún no había dado respuesta sobre el punto de indemnización. Por tanto, los oficiales británicos, después de recibir confirmación del Encargado en Bogotá, deciden decretar el bloqueo el 21 de enero de 1837⁴²³. Esa decisión llevó a la prensa y los círculos de poder neogranadinos a pensar que Gran Bretaña había adoptado de antemano un más amplio esquema de anexión territorial de Panamá⁴²⁴. Las élites neogranadinas comenzaron a formarse esa opinión no solo al ver que la liberación de Russell nada había logrado para disuadir a los oficiales británicos de levantar el bloqueo, sino por los rumores que llegaban de la prensa jamaíquina que proyectaban un supuesto plan de Palmerston de apoderarse de Panamá como indemnización por la deuda⁴²⁵.

⁴¹⁸ Pombo a Turner, Bogotá, 7 de diciembre de 1836, S.N.I., II, pp. 172 y ss.

⁴¹⁹ Mensaje del Presidente de la República de la Nueva Granada al Congreso de 1837, S.N.I., II, pp. 313-316.

⁴²⁰ Pombo a Turner, Bogotá, 3 de febrero de 1837, S.N.I., II, pp. 259-260; Turner a Palmerston, Bogotá, 17 de febrero de 1837, S.N.I., p. 255.

⁴²¹ Turner a Palmerston, Bogotá, 17 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 255. Para Turner, Santander no quería violar la Constitución simplemente para no malograr la unidad alcanzada y evitar las invectivas de la oposición, en Turner a Palmerston, Bogotá, 10 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 138.

⁴²² Turner al Almirante Halkett, Bogotá, 10 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 195; Peyton a Turner, 2 de febrero de 1837, S.N.I., II, p. 300.

⁴²³ Peyton a Turner, Cartagena, 21 de enero y 2 de febrero de 1837, S.N.I., pp. 279, 299.

⁴²⁴ Turner tuvo conocimiento de esa impresión por medio de la Gaceta de Bogotá, en Turner a Palmerston, Bogotá, 20 de diciembre de 1836, S.N.I., II, p. 222.

⁴²⁵ Esta impresión aparece en las notas intercambiadas entre Pombo y el Encargado de Estados Unidos en Bogotá, McAfee, 8 y 9 de diciembre de 1836; McAfee al Secretario de Estado, John Forsyth, 9 de diciembre de 1836; y el Encargado neogranadino en Washington, Domingo Acosta, a Forsyth, 25 de febrero de 1836, en M.D.C., V, pp. 549-552, 557-558. Según el veterano y prominente político de la época, José Manuel

En los documentos consultados, sin embargo, no se ve reflejado ese designio de anexión territorial, y la política de presionar por el pago de la deuda a cambio de territorio solo surgiría unos años después. En ese sentido, cabe inferir que la Nueva Granada, temiendo por esa eventualidad, haya usado el discurso del miedo para obtener el apoyo de Estados Unidos. Gran Bretaña simplemente estaba pensando en hacer cumplir todas sus demandas, incluyendo una exculpación real de Russell y la indemnización por los daños causados.

En todo caso, Santander ya había dado órdenes en privado a sus generales para que no provocaran un incidente bélico:

...estoy esperando que el gobierno inglés haya dado contraorden (al bloqueo)... Mas si nos equivocáramos, haremos nuestro deber hasta donde sea posible. No olvide usted que la clave del gobierno en este delicado negocio es libertar a la Nueva Granada de los desastres y de las hostilidades o de la guerra, dejando salvo su honor y sus leyes...

Las ventajas de no adoptar una postura belicista, a pesar de toda la retórica guerrerista y el encendido discurso nacionalista, fueron expuestas por Santander de la siguiente manera:

Algunos creen que la guerra con Inglaterra nos es ventajosa. Yo creo todo lo contrario. El hacer la paz, porque algún día había que hacerla, nos costaría perder algún territorio, costosas indemnizaciones y remacharnos más el clavo en otro tratado. Jamás la Inglaterra ha hecho guerras para no dejar de sacar todas las ventajas posibles para su territorio, su tesoro y su comercio⁴²⁶.

Esa actitud estuvo determinada sin duda por la presión constante de la diplomacia británica, aunque también por consideraciones estratégicas. Como decía el gobernador de Santa Marta, los neogranadinos deben ser “conscientes de su condición de ser una nación... débil, joven y en consunción por el estado de anarquía y continuas revoluciones”⁴²⁷. Debido a que la flota británica tenía orden tan solo de desplegar un bloqueo –evitando con ello la guerra-, las élites neogranadinas eran conscientes de las enormes pérdidas que acarrearía el cierre de su exiguo comercio:

La posición de Inglaterra respecto a nosotros es la misma, según la ven mis ojos, como la de un gigante a un enano, que por cansarlo, arruinarlo y destruirlo, no necesita hacer otro esfuerzo que levantar su brazo en amenaza, sin que tenga precisión de dejarlo caer⁴²⁸.

Con ese espíritu, el gobierno dio instrucciones al general López, apostado en Cartagena preparando la defensa ante una supuesta invasión, para negociar la transacción de un acuerdo⁴²⁹. López entabla los primeros contactos con el comodoro Peyton, quien también

Restrepo, Gran Bretaña adoptó una postura firme frente a la Nueva Granada una vez que tuvo conocimiento que Charles Biddle, un agente diplomático y capitalista estadounidense, recibió un privilegio para construir un camino de ruedas en Panamá. En ese sentido, Gran Bretaña quería apoderarse del Istmo para prevenir ese paso, *Diario Político y Militar*, op. cit., tomo III, p. 76.

⁴²⁶ Santander a Herrán, Bogotá, 30 de diciembre de 1836, en *Cartas y Mensajes del General Santander*, IX, p. 463.

⁴²⁷ Miguel García a Santander, Santa Marta, 18 de enero de 1837, S.N.I., II, pp. 422-423.

⁴²⁸ Miguel García a Santander, Santa Marta, 25 de enero de 1837, S.N.I., II, pp. 433; ver también las memorias del general López, *Memorias*, tomo II, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1942, pp. 202-221. Sobre las dificultades para resistir una invasión, ver Santander a Herrán, Bogotá, 27 de enero de 1837, y Herrán a Santander, 28 de enero de 1837, S.N.I., II, pp. 444-446.

⁴²⁹ López, *Memorias*, op. cit., pp. 205-206. La correspondencia remitida de López a Santander, en S.N.I., pp. 419 y ss.

manifestó que estaba autorizado por su gobierno para llevar a cabo las negociaciones. Estas se hicieron en un ambiente muy cordial, a pesar de que ambas partes no renunciaban a sus posturas. Sin embargo, las negociaciones se aceleraron una vez que Peyton tuvo conocimiento de la liberación de Russell⁴³⁰. Ahora solo quedaba por resolver el pago de la indemnización. López se opuso a ello. Sin embargo, en medio de las discusiones, los comerciantes ingleses se dispusieron a hacer un préstamo de 5.000 pesos al general López, con la condición de que fueran devueltos en el curso de un mes. Estos comerciantes tenían urgencia de levantar el bloqueo y restituir “cinco buques mercantes que habían sido capturados por la escuadra británica”⁴³¹.

López aceptó el préstamo. El acuerdo tomó por sorpresa a todos. Para Turner había representado un duro golpe en la medida en que el almirante Peyton se tomó atribuciones en menoscabo de la Legación en Bogotá⁴³². Por otra parte, el Ejecutivo neogranadino terminó aceptando los términos del acuerdo, aunque manifestando su enojo por la premura con que López se avino a hacer esa concesión y dejando reservado para el futuro el uso que le daba el decoro diplomático para exigir satisfacciones frente al Foreign Office. La Nueva Granada seguía convencida de la *justicia* que la guiaba.

El incidente Russell se resolvió mediante la «diplomacia de cañoneras». Gran Bretaña no estaba pensando en ningún designio de agrandamiento territorial, aunque eso tampoco significa que sus acciones estuvieran fuera del marco de lo que en este estudio se ha denominado *mentalidad imperial*. Aparte de imponer su versión de los hechos, las exigencias británicas implicaron algún tipo de interferencia en el ordenamiento constitucional neogranadino. Turner, por ejemplo, creía que era necesario “inculcar una lección a este gobierno y a este pueblo, y aumentar la fuerza moral de su misión y sus consulados en este país”⁴³³. En el fondo, por tanto, se trataba de vulnerar las leyes ordinarias de la Nueva Granada para dar un tratamiento diferencial y privilegiado a los cónsules.

Las élites neogranadinas, en ese mismo sentido, percibían las acciones británicas como una política de proyección imperial. La Nueva Granada intentó sumar el apoyo de Estados Unidos a través del discurso del miedo –los supuestos planes anexionistas de Gran Bretaña. Pero Estados Unidos se mostró indiferente; tampoco funcionó su estrategia de disuadir a los agentes británicos mediante un encendido discurso nacionalista y los preparativos bélicos. Sin embargo, las élites neogranadinas consideraron, a pesar de que ese no fuera el caso, que el incidente fue superado con todo el rigor que exige la ley y sin envolver “deshonor alguno”: el gobierno guardó las apariencias legales, mientras Russell pasó a ser visto como un criminal prófugo con una cuenta pendiente ante otro Tribunal, y asimismo evitó pagar la indemnización que generosamente accedieron a prestar los comerciantes británicos⁴³⁴.

II. La deuda externa y la idea del protectorado

⁴³⁰ Ver las comunicaciones de Peyton con Turner, el almirantazgo y la aprobación del Foreign Office de su conducta, en S.N.I., II, pp. 297, 319 y 331.

⁴³¹ López, *op. cit.*, p. 214.

⁴³² Turner a Peyton, Bogotá, 26 de febrero de 1837, S.N.I., II, pp. 310-311.

⁴³³ Turner a Halkett, Bogotá, 26 de febrero de 1837, S.N.I., II, p. 312.

⁴³⁴ Restrepo, *Diario*, *op. cit.*, p. 77; y Gaceta de Bogotá, 5 de marzo de 1837, S.N.I., II, p. 340.

Las élites neogranadinas creían que era posible relacionarse con las grandes potencias de la misma manera como lo acostumbraban a hacer en Europa los Estados familiarizados con el equilibrio del poder. Con ese espíritu *ingenuo* fue enviado a Londres Manuel María Mosquera como Encargado de Negocios de la Nueva Granada. Mosquera, quien fue delegado por el nuevo gobierno de José Ignacio de Márquez, se acreditó ante el Foreign Office en septiembre de 1839, y entre sus diversas instrucciones tenía la misión de exigir a la corona inglesa que castigara al comodoro Peyton por permitir que Russell se resguardara en su buque, quien a pesar de estar en libertad debía presentarse al Tribunal de Cartagena a confirmar su sentencia; asimismo, debía exigir una indemnización por los daños que causó el bloqueo de los puertos neogranadinos⁴³⁵.

Mosquera sabía que iba a toparse con la indiferencia del Foreign Office. De hecho, él mismo decidió suspender la reclamación para enfocarse en los puntos esenciales de su misión: el pago de la deuda a los acreedores ingleses, la firma de una Convención Postal, la renovación del Tratado de 1825 en términos más favorables o equilibrados, e involucrar a Gran Bretaña en la empresa del canal interoceánico en Panamá. El caso Russell, esperando a una ocasión más favorable, fue definitivamente abandonado cuando tuvo noticia del nuevo espíritu “colaborativo” que se estaba dando entre la Armada británica y el gobierno neogranadino para sofocar la revolución en las provincias costeras⁴³⁶.

El pago de la deuda era definitivamente el aspecto más delicado de su misión. Mosquera, de hecho, tenía una doble investidura: aparte de ser representante diplomático había sido nombrado como Agente Fiscal de la Nueva Granada para negociar con los tenedores de bonos de la deuda contraída por Colombia en la década de 1820. La negociación del pago de la deuda experimentó diversas dificultades, pero el estallido de la guerra civil de los supremos confederados proporcionaría la prueba más dura.

Diplomacia y deuda

El asunto de la deuda externa neogranadina se remontaba a 1822, cuando los representantes de la Gran Colombia solicitaron empréstitos a acreedores ingleses para sostener la naciente república y propagar la guerra de independencia hacia las provincias del sur. Una vez disuelta la Gran Colombia, las tres secciones que surgieron –Nueva Granada, Venezuela y Ecuador- heredaron la acreencia. A partir de 1832 las tres repúblicas decidieron conformar una Convención de Plenipotenciarios que tenía la misión de reconocer y liquidar todos los créditos, generando múltiples discusiones en torno a cómo debían ser repartidas las obligaciones que correspondían a cada una de ellas⁴³⁷.

⁴³⁵ Herrán a Mosquera, Bogotá, 9 de marzo de 1839, en Archivo General de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Archivo Diplomático y Consular (en adelante A.G.N., M.R.E., A.D.C.), No. 337; Mosquera a Palmerston, Londres, 24 de septiembre de 1839, Foreign Office 55/22 (en adelante F.O.). Entre los historiadores diplomáticos que conciben esa estrategia como excesivamente ingenua e idealista, ver Rivas, *Historia Diplomática*, op. cit., pp. 102-103. En el capítulo 1 se vio que esa era una estrategia realista que usaba el Derecho Internacional como un arma para la defensa de la soberanía nacional.

⁴³⁶ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 1 de noviembre de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁴³⁷ Para un balance, ver Rivas, *Historia Diplomática*, op. cit., pp. 193-195; Cavelier, *op. cit.*, pp. 125 y ss.

Los acreedores ingleses se contaban en varias decenas, pero decidieron aglomerarse en una casa comercial que los representaba a casi todos ellos: Powles Illingworth y Compañía. Aparte de esa Casa, estaba James Mackintosh, otro acreedor que había suministrado equipos y suministros a la campaña libertadora en 1824, que prefería actuar por su propia cuenta o a través de sus representantes en Bogotá. Los acreedores comenzaron a presionar sistemáticamente al Foreign Office a partir de 1832, y aunque este no adoptó una política oficial de respaldo, decidió solicitar a su representante en la Nueva Granada que apoyara los esfuerzos de los acreedores⁴³⁸.

Los representantes de Mackintosh en Bogotá, en un principio, solían ofrecer algunas salidas “prudentes” que les permitiera obtener un pago rápido. Una de ellas consistía en pedir al gobierno neogranadino únicamente la cantidad que le correspondía de la acreencia dividida entre las tres secciones de acuerdo a la proporción de su población, aceptando bonos por la suma que la Nueva Granada no pudiera entregar en ese momento⁴³⁹. En cambio, la Casa Powles Illingworth solía usar un lenguaje más enérgico, exigiendo que se cumplieran los compromisos adquiridos de apropiarse una parte de los ingresos nacionales para el pago y que estos se hicieran puntualmente⁴⁴⁰.

Aunque la Nueva Granada no desconocía estos compromisos, solía dilatar su respuesta basándose en la penuria fiscal y la dificultad para convocar a los representantes de las repúblicas de Venezuela y Ecuador para zanjar la división a cada una de estas⁴⁴¹. Durante los siguientes 6 años el gobierno neogranadino utilizó esas argucias legalistas para tratar con celeridad los montos y la proporción a pagar entre las tres repúblicas. Santander, además, para tranquilizar a los acreedores y a Turner, les prometía que iba a adoptar algunas medidas para hacer abonos por cuenta de la Nueva Granada⁴⁴². Turner, al poco tiempo, comenzó a desilusionarse:

...la declaración del presidente sobre la obligación de pagar la deuda externa y la falta de necesidad de nuevos impuestos parece encerrar una inconsistencia; esto probablemente se deriva del deseo, tan generalizado entre los hombres de Estado en esta parte del mundo, de complacerlos a todos, lo cual da lugar constantemente a las medidas a medias que se distinguen en la mayoría de sus leyes⁴⁴³.

Turner también comenzó a ver muy lejana la posibilidad de que los plenipotenciarios lograran un arreglo. Finalmente estos lograron reunirse en agosto de 1833 en Bogotá, pero sin la asistencia del representante de Ecuador, que en ese momento se encontraba en una guerra civil. Turner volvió a aconsejar al Foreign Office que presionara a los tres Estados para que estos adoptaran una resolución rápida. En junio de 1834 los directivos de la Comisión de Tenedores de Bonos en Londres -cuyo miembro más importante era la Casa de los Powles e Illingworth- volvieron a solicitar al Foreign Office que elevara una protesta enérgica por la línea de conducta adoptada por el gobierno neogranadino. Su demanda específica consistía en exigir a las tres repúblicas que comenzaran a apartar “las porciones

⁴³⁸ Para un balance, ver la correspondencia entre Turner y Palmerston, S.N.I., tomo I, pp. 11, 25, 33, y Turner a Pombo, Bogotá, 21 de agosto de 1834, S.N.I., I, p. 305.

⁴³⁹ Turner a Palmerston, Bogotá, 6 de octubre de 1832, S.N.I., I, pp. 33-35.

⁴⁴⁰ Turner a Vélez (Secretario de Relaciones Exteriores), Bogotá, 20 de noviembre de 1832, S.N.I., I, p. 62.

⁴⁴¹ Vélez a Turner, Bogotá, 29 de noviembre de 1832, S.N.I., I, pp. 65-67.

⁴⁴² Turner a Palmerston, Bogotá, 6 de marzo de 1833, S.N.I., I, p. 112.

⁴⁴³ Turner a Palmerston, Bogotá, 14 de marzo de 1833, S.N.I., I, pp. 117-118.

de las rentas públicas hipotecadas a los tenedores de bonos”, que aún “continúan destinándolas a los propósitos de sus respectivos Estados”⁴⁴⁴. De hecho, esos gobiernos se habían comprometido tiempo atrás a depositar esas sumas en el Banco de Inglaterra por medio Agentes Fiscales nombrados para ese propósito, algo que tampoco se había verificado en ese momento.

Palmerston simplemente ordenó a Turner que renovara “sus representaciones en favor de dichos tenedores de bonos”, expresando al “gobierno de la Nueva Granada...la gran ansiedad que tiene el gobierno de su Majestad por que los súbditos británicos interesados en estos préstamos reciban el pago de los intereses que se les adeudan”. Para Palmerston las reclamaciones estaban aún en el nivel de hacer comprender la necesidad de cumplir con los compromisos, sin dudar todavía del “honor” y la “buena fe” de dichas repúblicas⁴⁴⁵.

La Nueva Granada, sin embargo, no mostró ningún apuro. En agosto de 1834, aún en ausencia del representante de Ecuador, el representante venezolano comenzó a urgir una solución momentánea. Venezuela estaba en realidad interesada en recuperar su crédito en Europa. Mientras tanto, el representante neogranadino, Lino de Pombo, comenzó a dilatar esa salida. Según Turner, ello se debía a dos motivos: el temor de la Nueva Granada a verse superada por Venezuela, que por cierto ya había comenzado a asignar fondos para la amortización. El otro motivo era el “obstáculo personal” del general Santander, “la misma persona que se cubrió de deshonra por la corrupta apropiación y distribución del último préstamo” contraído en 1825, por lo que “opondrá todos los obstáculos posibles al avance de las discusiones”⁴⁴⁶. Santander, según Turner, también dilataba la negociación con pretextos legalistas –haciendo referencia a la ley neogranadina que solo permitía comenzar las negociaciones cuando estuvieran presentes los representantes de los tres Estados- con el fin de no adoptar medidas impopulares como el recaudo de nuevos impuestos.

En diciembre de 1834, después de numerosas reuniones y dilaciones del gobierno neogranadino, se logró firmar un Convenio para el reparto de la deuda. Según Turner, ello se debió a “la probidad, perseverancia e industria” de Santos Michelena, el negociador venezolano⁴⁴⁷. Sin embargo, aún quedaba pendiente la ratificación del Congreso neogranadino. La Cámara de Representantes, dominada por “devotas criaturas del general Santander”, atacaron el Convenio con violencia⁴⁴⁸. Para estos Representantes, la Nueva Granada quedó en desventaja al aceptar las estipulaciones del Convenio, consistente en aceptar la mitad de la deuda basada en la proporción mayor de su población. Por ese motivo, negaron su ratificación.

Turner volvió a urgir al Foreign Office que “reconviniera” al gobierno neogranadino⁴⁴⁹. Esta actitud fue reforzada por el hecho de que Venezuela ya había aprobado la Convención, mientras en la Nueva Granada los opositores de Santander, también apoyados en argucias

⁴⁴⁴ El presidente del Comité de Tenedores de Bonos Colombianos al Vizconde Palmerston, Londres, 14 de junio de 1834, S.N.I., I, pp. 268-269.

⁴⁴⁵ Palmerston a Turner, Londres, 19 de julio de 1834, S.N.I., I, p. 290.

⁴⁴⁶ Turner a Palmerston, Bogotá, 28 de agosto de 1834, S.N.I., I, p. 303.

⁴⁴⁷ Turner a Palmerston, Bogotá, 29 de enero de 1835, S.N.I., I, pp. 365-370.

⁴⁴⁸ *Ibid.*; y Turner a Wellington, Bogotá, 18 de junio de 1835, S.N.I., I, pp. 387-392.

⁴⁴⁹ Turner a Palmerston, Bogotá, 14 de enero de 1836, S.N.I., I, p. 407.

legalistas, adujeron que los procedimientos adoptados por el Ejecutivo para nombrar a Lino de Pombo como Plenipotenciario eran ilegales (ya que no cumplía con un requisito de ley que exigía que todo agente diplomático debía contar con la aprobación del Consejo de Estado). Esas minucias jurídicas por supuesto exasperaron a Turner. Por ello, consideró que se “obtendrían más ventajas, y quizás una excusa para eliminar las demoras, aplicando la demanda general de Su Señoría a un objeto específico”⁴⁵⁰.

A partir de ese momento el tono de la discusión comenzó a elevarse. En la Nueva Granada comenzaron a surgir voces que rechazaban la injerencia británica. Pombo rechazó las expresiones según la cual el Foreign Office acusaba al gobierno neogranadino de actuar de “mala fe”⁴⁵¹. Además, insinuó que la apropiación de fondos autorizada por el Congreso un año atrás para atenuar las reclamaciones de los tenedores de bonos, podría ser represada por el gobierno como una forma de represalia.

Solo con la llegada de la nueva administración de José Ignacio Márquez, tal y como lo había pronosticado Turner, sería ratificada la Convención en mayo de 1837.

Guerra civil y control de las aduanas

La Nueva Granada heredaría el 50% de la deuda externa, calculada en poco más de 3.300.000 libras esterlinas (31.750.000 pesos) además de los intereses vencidos y no pagados⁴⁵². Una vez establecido en Londres como Agente Fiscal, Manuel María Mosquera, junto a los delegados de Venezuela y Ecuador, formaron un frente común para negociar la amortización de los intereses de la deuda y los plazos de pago. Sin embargo, ese frente se desvanecería al paso de pocos meses. La Nueva Granada, a diferencia de Venezuela, no tenía los fondos suficientes para entrar a negociar con el mismo margen de maniobrabilidad. En medio de su impotencia, Mosquera procedió a entablar individualmente la negociación con los representantes de los tenedores de bonos, a quienes describía como “hombres bruscos y groseros” que predisponían a la opinión inglesa en su contra⁴⁵³.

Los acreedores demandaron algo muy simple: primero el pago en efectivo de los intereses originales y luego el de los intereses vencidos. Mosquera intentó convencer a los acreedores de la pobreza endémica de la Nueva Granada, y por ende de la imposibilidad de hacer los pagos en efectivo en un plazo perentorio. Su propuesta formal fue la siguiente: emitir vales por el valor total adeudado del capital con un dividendo del 6% anual entregados cada 6 meses; 4% en los siguientes 5 años, y 6% hasta 1853. Este último año se amortizaría un 5% del capital resultante sobre los intereses atrasados, lo que equivaldría a duplicar el pago, ya

⁴⁵⁰ Turner a Palmerston, Bogotá, 24 de noviembre de 1836, S.N.I., II, p. 27.

⁴⁵¹ Turner a Pombo, Bogotá, 7 de noviembre de 1836; Pombo a Turner, 17 de noviembre de 1836, S.N.I., II, pp. 33-40.

⁴⁵² Para un balance, ver el Informe del Secretario de Hacienda de la Nueva Granada, Ignacio Gutiérrez, *Memoria sobre la deuda exterior de la Nueva Granada, presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso Nacional de 1861*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1861, p. 3.

⁴⁵³ Mosquera al Secretario de Hacienda, Londres, 15 de noviembre y 16 de diciembre de 1839, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 336.

que en total ello daría otras 3 millones de libras. Debido a la falta de liquidez de la Nueva Granada, propuso pagar los intereses atrasados (o deuda diferida) en tierras baldías⁴⁵⁴.

La Comisión de Tenedores de Bonos rechazó esas propuestas. Pero en esa ocasión insistió en que los intereses a pagar debían ser deducidos de los ingresos brutos, argumentando que la Nueva Granada solo tenía derecho a los “residuos”. La Comisión también exigió al gobierno neogranadino que recabara nuevos impuestos e impusiera un sistema de libre comercio que permitiera aumentar los ingresos. Mosquera les manifestó que esas medidas no podían ser adoptadas en el futuro inmediato, aunque colocó sobre el tapete una lista de nuevos sacrificios que sí podían hacerse: destinar más de una octava parte de la renta de aduanas y la totalidad de las rentas del tabaco⁴⁵⁵.

La Comisión apeló al Foreign Office. Con las negociaciones paralizadas, Mosquera simplemente se remitió a depositar en el Banco de Inglaterra las rentas que le eran enviadas y a esperar la resolución de Palmerston. Este, luego de recordarle que la Nueva Granada, como cualquier nación civilizada, debía cumplir con sus compromisos, sentenció:

“...las rentas de la República (que) equivalen a la suma del interés que se estipuló pagar a los acreedores británicos, no pertenece en realidad a la misma República, sino que ha sido enajenado por los contratos bajo los cuales se levantaron los empréstitos; que, por consiguiente, el gobierno de la Nueva Granada no tiene derecho de aplicar al servicio corriente del Estado aquella parte del cúmulo de sus rentas, y que, haciéndolo, está privando de hecho a súbditos británicos de su propiedad legal; que si el residuo de las rentas de la Nueva Granada, después de pagar los intereses de la deuda, no basta para los gastos necesarios del Estado, esta circunstancia puede ser una buena razón para solicitar del pueblo de la República que aumente sus contribuciones para el servicio público, pero no excusa al gobierno de la Nueva Granada para aplicar al servicio público del Estado la propiedad de súbditos británicos, que no han consentido que así sea aplicada...”⁴⁵⁶.

Palmerston, creyendo que ya era imposible confiar en la buena fe de los neogranadinos, convirtió el pago de la deuda en un asunto oficial, y autorizó a Adams en Bogotá a que tomara “medidas activas” para poner en práctica su doctrina⁴⁵⁷. Mosquera le manifestó a Palmerston que primero estaba en juego la supervivencia de la República, y que sin esto no se podía proceder al pago de la deuda⁴⁵⁸.

En Bogotá se prendieron las alarmas cuando se tuvo noticia de la posición adoptada por Palmerston⁴⁵⁹. El Ejecutivo neogranadino, por supuesto, se negó a aceptar la teoría de Palmerston. Con sus típicos arranques de dignidad y patriotismo, la Cancillería

⁴⁵⁴ Mosquera a la Comisión de Tenedores de Bonos, Londres, 12 de diciembre de 1839 y 25 de enero de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 336.

⁴⁵⁵ Mosquera a la Comisión de Tenedores de Bonos, Londres, 6 de febrero de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 336.

⁴⁵⁶ Palmerston a Mosquera, 19 de marzo y 4 de abril de 1840, F.O. 55/24 (traducción libre del autor).

⁴⁵⁷ Palmerston a Adams, 16 de marzo de 1840, F.O. 55/23; Palmerston a Adams, Londres, 16 de noviembre de 1840, F.O. 55/24; y Palmerston a Mosquera, Londres, 4 de abril de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁵⁸ Mosquera a Palmerston, Londres, 27 de marzo de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁵⁹ Palmerston a Adams, 16 de marzo de 1840, F.O. 55/23; Palmerston a Adams, Londres, 16 de noviembre de 1840, F.O. 55/24; Adams a Landinez, Bogotá, 17 de junio de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 334; Adams a Palmerston, Bogotá, 26 de agosto de 1840, F.O. 55/24.

neogranadina le manifestó a Adams, el Encargado británico en Bogotá, que era imposible obtener esos recursos bajo la presión constante de “bloqueos y amenazas de naciones extranjeras”⁴⁶⁰. La opinión neogranadina, tras conocer por la prensa el comunicado de Adams y el rechazo del gobierno, condenó la doctrina de Palmerston⁴⁶¹. Las autoridades neogranadinas también eran conscientes de la imposibilidad práctica de pagar la deuda bajo las constantes “oscilaciones políticas” y la falta de tiempo para poder promover la industria y la agricultura. Hacia 1840 los gastos del Estado ascendían a unos \$2.572.089, y los ingresos no superaban los \$2.366.347, por lo que en la Nueva Granada prevalecía un estado generalizado de estancamiento; la exacción de nuevos impuestos –a la medida de la nueva doctrina de Palmerston-, sería por tanto una medida temeraria que no dejaría de excitar los ánimos de todas las facciones en contienda⁴⁶².

Adams comprendió ese razonamiento, pero no aceptó el principio según el cual la Nueva Granada “tiene derecho de apropiarse a su servicio corriente cualquier porción dada de sus rentas sin consideración a la deuda que ella ha contraído”⁴⁶³.

A partir de entonces, Adams ideó toda una serie de estrategias –tanto coactivas como persuasivas- para asegurar que el gobierno neogranadino recogiera escrupulosamente y preservara los fondos para el pago de los intereses, “propiedad legal de los súbditos británicos”⁴⁶⁴. Entre mediados y fines de 1840 la guerra civil se propagó por toda la Nueva Granada, y esa circunstancia llevó a Adams a declarar que las autoridades neogranadinas se harían responsables ante el gobierno de Gran Bretaña por la aplicación de las sumas destinadas al pago. En realidad, lo que pretendía Adams era utilizar al gobierno neogranadino para “legitimar” por intermedio de este las acciones destinadas a proteger la renta de las aduanas y del tabaco.

Adams, con la anuencia del gobierno neogranadino, ya había enviado de manera anticipada instrucciones a los cónsules y al comandante de la Fuerza Naval apostada en Jamaica para utilizar la fuerza en caso de que los súbditos británicos en las provincias costeras de Santa Marta, Riohacha y Cartagena, se vieran expuestos a los tumultos y las exacciones de los rebeldes⁴⁶⁵. Cuando la guerra llega definitivamente a la costa en octubre de 1840, Adams renueva sus instrucciones a los cónsules y al comodoro Douglas⁴⁶⁶.

El gobierno neogranadino emitió un decreto el 10 de diciembre de 1840 por medio del cual se hacía a los rebeldes responsables de las providencias del Encargado británico. Ese decreto, en realidad, se había promulgado por presión del propio Adams, siguiendo a otro

⁴⁶⁰ Landínez a Adams, Bogotá, 22 de julio de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 333.

⁴⁶¹ Adams a Palmerston, 26 de agosto de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁶² Landínez a Adams, Bogotá, 22 de julio de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 333.

⁴⁶³ Adams a Landínez, Bogotá, 28 de julio de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 334; Adams a Palmerston, Bogotá, 30 de julio de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁶⁴ Adams a Chiari, Bogotá, 23 de octubre de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 334.

⁴⁶⁵ Adams a Palmerston, Bogotá, 21 de febrero de 1840, F.O. 55/23; Adams a Palmerston, Bogotá, 26 de marzo de 1840, F.O. 55/23. También transmitió instrucciones al cónsul en Santa Marta, Macausland, autorizándolo a que acudiera al almirantazgo para pedirle que se estacionara en Santa Marta un buque inglés, Adams a Macausland, Bogotá, 20 de diciembre de 1839, F.O. 55/23.

⁴⁶⁶ Adams a Palmerston, Bogotá, No. 58, 28 de diciembre de 1840, F.O. 55/24.

previo del 3 de diciembre que exigía que el pago se hiciera en Bogotá, y que él, por petición de los comerciantes, terminó rechazando⁴⁶⁷. El decreto del 10 de diciembre daba a los comerciantes e importadores una prórroga de seis meses para el pago de los derechos de aduanas, y Adams, previendo que los comerciantes podían ser ultrajados por los rebeldes renovó sus instrucciones a los cónsules en Cartagena y Santa Marta “para que reclamen a los comandantes de las fuerzas navales de S.M. protección eficaz para los comerciantes británicos...mientras obren en conformidad con el decreto ejecutivo”⁴⁶⁸.

Adams tuvo una verdadera inclinación por el gobierno neogranadino, a pesar de que el Foreign Office había prohibido una década atrás a sus representantes intervenir en los asuntos internos de los países donde estaban acreditados. Conociendo esa prohibición, comenzó a intervenir en la Nueva Granada de la manera “más leve”⁴⁶⁹. Ello, según su razonamiento, se debía a la imposibilidad práctica de ejecutar fielmente la doctrina de Palmerston sin incurrir en algún tipo de involucramiento en la guerra civil a favor del gobierno, con quien estaba negociando el pago de la deuda.

Palmerston aprobó esta decisión y otras que estaban conexas⁴⁷⁰. Una de esas medidas consistía en recabar del gobierno neogranadino que permitiera a los comerciantes entregar directamente a los cónsules la renta de aduanas, ordenando a los cónsules que “presencien esta formalidad y espidan certificados de cualesquiera pagos se hagan en virtud de tales órdenes”⁴⁷¹. La autorización dada por el gobierno neogranadino se hizo bajo el acuerdo expreso de que esas sumas serían enviadas a Manuel María Mosquera en Londres, mas no a los acreedores. Al finalizar la guerra civil los cónsules británicos habían recogido unos 47.000 pesos, que sin embargo fueron enviados indebidamente a los acreedores, generando una nueva aunque infructuosa reclamación de Mosquera⁴⁷².

La idea del protectorado

El Ejecutivo neogranadino, bajo la presidencia de Márquez, aceptó esas imposiciones. Sin embargo, no lo hizo a cambio de nada. El decreto del 10 de diciembre fue utilizado como una táctica para aplacar las exigencias de Adams, incorporar a la armada inglesa en la contienda e intimidar a los rebeldes⁴⁷³. Este decreto, por otra parte, daría pie a que las élites

⁴⁶⁷ Los comerciantes ingleses de la costa temían que luego los rebeldes le cobraran esos mismos impuestos, en Adams a Palmerston, Bogotá, No. 58, 28 de diciembre de 1840, F.O. 55/24. Esto lo confirmaría el propio Adams en una nota dirigida a Mariano Ospina el 25 de septiembre de 1841, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 334.

⁴⁶⁸ Adams a Palmerston, Bogotá, No. 58, 28 de diciembre de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁶⁹ Adams a Palmerston, Bogotá, No. 58, 28 de diciembre de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁷⁰ Palmerston a Adams, 1 de marzo y 1 de abril de 1841, F.O. 55/27.

⁴⁷¹ Adams a Chiari, Bogotá, 4 de enero de 1841, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 334.

⁴⁷² Ver más adelante.

⁴⁷³ Aunque sin la suficiente documentación, esta hipótesis fue planteada originalmente por Carlos Cuervo Márquez, *Vida del doctor José Ignacio de Márquez*, op. cit., pp. 299-307. Ver también Adams a Chiari, Bogotá, 14 de diciembre de 1840, F.O. 55/24; Chiari a Adams, Bogotá, 19 de diciembre de 1840, F.O. 55/24; Ospina a Adams, Bogotá, 24 de septiembre de 1841, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 333. Adams le comunica a Palmerston en abril que el decreto tuvo el efecto esperado, en Adams a Palmerston, 25 de abril, 1841, F.O. 55/28. Este decreto fue prorrogado en agosto de 1841, y Adams reenvió las instrucciones a los cónsules y al comodoro enfatizando en la necesidad de respaldar con la fuerza las medidas, en Adams a Palmerston, 30 de septiembre, 1841, F.O. 55/28. En medio del desespero, el presidente Márquez le pregunta a Adams si es

gobernantes promovieran la idea de establecer una especie de protectorado británico para la Nueva Granada.

La idea del protectorado surgió en agosto de 1840, en el momento en que la guerra civil se estaba recrudeciendo y las élites neogranadinas (tanto las autoridades como los rebeldes) comenzaron a demostrar un “saludable temor por el descontento” del gobierno británico⁴⁷⁴. Las medidas de Adams, en otras palabras, estaban surtiendo efecto. En octubre de 1840, en el momento en que el presidente Márquez había abandonado momentáneamente el poder Ejecutivo, el Consejo de Gobierno, a la cabeza del general Caicedo, le manifestó a Adams que su gobierno estaba dispuesto a preservar los fondos destinados por la ley a cubrir los gastos destinados para amortizar la deuda. Adams, en efecto, recibió del gobierno la suma de 23.000 pesos para resguardarlo de los rebeldes en la Legación⁴⁷⁵.

Esta medida la tomó el gobierno para adelantarse a los rebeldes, uno de los cuales, el general González, había hecho una propuesta de convención para cumplir con las demandas de Palmerston. Como decía Adams, las autoridades neogranadinas no solo estaban pensando en las “medidas coactivas” del Despacho de Palmerston, sino que intentaron aprovecharse de la exigencia de “protección” que allí mismo aparecía⁴⁷⁶. Adams se había convertido en el guardián de los extranjeros y sus propiedades, y ello dio pie para que las autoridades neogranadinas solicitaran que se extendiera esa protección a la Nueva Granada⁴⁷⁷. En ese punto, Adams sospechó que la base de un acuerdo sería la cesión de Panamá. Esa sospecha seguramente estaba alimentada por el hecho de que las personalidades influyentes de la Nueva Granada ya habían utilizado la mediación de Turner, el predecesor de Adams en la Legación, para que hiciera una exploración preliminar en Londres sobre la posibilidad de ceder Panamá a Gran Bretaña⁴⁷⁸.

En diciembre de 1840 el Consejo de Ministros, a través del Obispo de Bogotá, hizo finalmente la solicitud a Adams⁴⁷⁹. Este Consejo representaba los intereses de los terratenientes, el alto clero y los juristas liberales moderados que aspiraban a consolidar un orden político estable, rígidamente centralizado y respaldado por una fuerza militar poderosa⁴⁸⁰. Tomando como punto de partida la manifiesta urgencia del Foreign Office de atender los reclamos de los acreedores y la desesperanza provocada por la guerra civil para lograr ese propósito, el Obispo de Bogotá le transmitió a Adams la siguiente propuesta: el

posible que la Armada inglesa reduzca o tome posesión de los buques de guerra en el Atlántico, en Adams a Palmerston, No. 60, 28 de diciembre, 1840, F.O. 55/24. Palmerston, sin embargo, creyó que esta era una petición carente de bases, en Palmerston a Adams, 1 de abril de 1841, F.O. 55/27. Con el cambio de mando, y en ausencia del nuevo Presidente, el general Herrán, en plena campaña militar, esta petición quedó en el olvido, en Adams a Palmerston, 30 de septiembre, 1841, F.O. 55/28.

⁴⁷⁴ Adams a Palmerston, Bogotá, 29 de octubre de 1840, Nos. 48 y 49, F.O. 55/24.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ Adams a Palmerston, Bogotá, 26 de agosto de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁷⁷ Adams a Palmerston, Bogotá, 26 de agosto y 29 de octubre de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁷⁸ Turner a Leveson, Londres, 16 de noviembre de 1840, F.O. 55/24, transmitiendo al Foreign Office una carta que le envían desde Bogotá el 31 de julio de 1840.

⁴⁷⁹ Adams a Palmerston, Bogotá, Confidential, No. 62, 28 de diciembre de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁸⁰ Entre los que apoyaban esta iniciativa se encontraba Mariano Ospina y Lino de Pombo. Tanto Ospina como algunos otros conservadores promovieron, defraudados por las instituciones republicanas, la vuelta a un sistema monárquico, en Gómez Barrientos, *op. cit.*, pp. 295-296.

gobierno neogranadino tendría a su disposición un cuerpo auxiliar de 2.400 a 3.000 tropas inglesas que debían ubicarse en las principales ciudades del interior -Bogotá, Popayán y Pamplona-, además de una fuerza de mar en los océanos Atlántico y Pacífico para proteger las provincias del litoral. La Nueva Granada dispondría 1.000 hombres en las provincias costeras, y si bien se estipulaba que este requerimiento se haría siempre bajo solicitud del gobierno neogranadino, las fuerzas inglesas no debían interferir en la administración interna, y tan solo servirían “como garantes de la tranquilidad y el orden” y “debía retirarse tan pronto como se vuelva a la calma o el gobierno granadino lo solicitase”⁴⁸¹. En otras palabras, las fuerzas inglesas “servirían como garantes de la tranquilidad y el orden, y actuarían solo cuando este se perturbara”⁴⁸².

Esta garantía también debía cubrir un ataque de las repúblicas suramericanas, y si bien no se hacía referencia a cuál, seguramente las autoridades neogranadinas se estaban refiriendo a Ecuador o Venezuela⁴⁸³. La Nueva Granada, en contraprestación, cedería a Gran Bretaña el Istmo de Panamá como forma de pago de la deuda a los acreedores ingleses, o dejaría el Istmo bajo su protección, en el que una Compañía comercial encargada de construir un canal interoceánico tomaría la parte de la deuda correspondiente⁴⁸⁴. El Obispo, en síntesis, creía que el apoyo británico era necesario para mantener el orden interno, el buen nombre de la nación y la estabilidad para asegurar su progreso material. El apoyo moral que daría esa fuerza, según su razonamiento, suministraría además el peso moral no solo para disuadir a los *facciosos*, sino para fomentar la lealtad entre sus propias tropas.

El Colonial Office rechazó la oferta. Palmerston, sin embargo, se guardaría para un futuro la *carta de Panamá*⁴⁸⁵. Gran Bretaña no tenía la intención de anexarse Panamá, y por otra parte los acreedores ingleses no tenían el más mínimo deseo de aceptar terrenos baldíos como forma de pago⁴⁸⁶. El Foreign Office, por otra parte, desestimó la idea del protectorado porque no veía ningún motivo para intervenir directamente en un conflicto interno que le acarrearía gastos en recursos y hombres, algo que además lo expondría al rechazo de la oposición liberal radical⁴⁸⁷.

Adams, actuando en nombre de los intereses de los súbditos británicos, prefirió no obstante extender su protección a los ciudadanos neogranadinos, ofreciendo su mediación para

⁴⁸¹ Adams a Palmerston, Bogotá, Confidential, No. 62, 28 de diciembre de 1840, F.O. 55/24 (traducción libre del autor).

⁴⁸² *Ibid.* (traducción libre del autor).

⁴⁸³ Esto es lo que se infiere en un proyecto de tratado donde Gran Bretaña aparecería como mediador entre Ecuador y Venezuela, en Adams a Aberdeen, Bogotá, 28 de marzo de 1842, F.O. 55/34.

⁴⁸⁴ Adams a Palmerston, Bogotá, Confidential, No. 62, 28 de diciembre de 1840, F.O. 55/24.

⁴⁸⁵ Russel a Palmerston, Londres, 17 de noviembre de 1840, F.O. 55/24; Palmerston a Turner, 24 de noviembre de 1840, F.O. 55/24; Rusel a Turner, 24 de noviembre de 1840, F.O. 55/34. Un balance en O’Leary a Aberdeen, Bogotá, 13 de marzo de 1846, F.O. 55/63. Ver el siguiente capítulo, sobre la cuestión mosquitia.

⁴⁸⁶ Mosquera al Secretario de Hacienda, Londres, 15 de febrero de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 336.

⁴⁸⁷ Palmerston a Adams, Londres, 14 de mayo de 1841, No. 9, F.O. 55/27; ver también el extenso Memorando del Foreign Office donde se establece la línea a adoptar: “para Gran Bretaña es deseable promover el orden. La dificultad en prestar tal asistencia consiste principalmente en la objeción de interferir en los asuntos de los otros Estados: pero se debe admitir que existe un momento en el que puede llegar a ser hasta cierto punto justificable”, Memorando del Foreign Office (firmado por Murray), 31 de diciembre de 1842, F.O. 55/33.

restablecer el orden, o lo que es lo mismo, para encontrar una salida rápida y favorable a las autoridades constitucionales, con quien estaba negociando la firma de una Convención para la amortización de la deuda⁴⁸⁸. Adams le manifestó al Secretario Mariano Ospina, en ese momento ya bajo la nueva administración de Herrán, que la protección de la flota británica se extendería a la Nueva Granada si aceptada algunas condiciones. El tono de Adams se adecuaba a las típicas imposiciones de un cónsul imperial:

ofrezco enviar instrucciones positivas a los cónsules británicos en la Costa y a los comandantes de los buques de S.M en los puertos de Santa Marta y Cartagena, para resistir de la manera más positiva, por medio de la fuerza, cualquiera tentativa de las autoridades de los insurrectos para infligir la muerte a cualquiera de los amigos o defensores del gobierno, que estén actualmente en su poder, o que puedan caer en él; con la expresa condición de que Ramón Acevedo, oficial principal de las tropas de los rebeldes, que se haya condenado a muerte sea salvado de la ejecución⁴⁸⁹.

Ospina aceptó con la esperanza de que los buques de guerra británicos disolvieran el bloqueo naval impuesto por los rebeldes de Cartagena y Santa Marta⁴⁹⁰. Adams ordena a los cónsules y comandantes de la flota británica defender y preservar la vida de los agentes del gobierno que sufran “represalias políticas”⁴⁹¹; y si bien se presentaron reclamos por parte de Ospina en torno al incumplimiento esporádico de esta promesa, a fines de 1841 las fuerzas legitimistas combatieron al lado de la escuadra británica librando importantes batallas, como la de la Bahía de Cispatá, protegiendo además la entrada de víveres y mercancías neogranadinas que se encontraban en los depósitos ingleses⁴⁹².

Con la capitulación de las provincias de la costa –y la posterior reincorporación de Panamá en diciembre de 1841- Herrán redujo los pequeños focos insurreccionales y otorgó un indulto general en febrero de 1842. Adams mientras tanto fue trasladado por el Foreign Office a la Legación en Lima. Su reemplazo, Robert Stewart, selló su intervención mediando para la consecución de un tratado de paz.

⁴⁸⁸ Adams a Palmerston, 29 de octubre y 28 de diciembre de 1840, No. 62, F.O. 55/24; Palmerston accede al razonamiento de Adams, en Palmerston a Adams, 19 de marzo de 1841, F.O. 55/24; Palmerston a Adams, Londres, 1 de abril de 1841, F.O. 55/27; el ofrecimiento oficial de Adams a Mariano Ospina, 23 de septiembre de 1841, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 334.

⁴⁸⁹ Adams a Ospina, 23 de septiembre de 1841, F.O. 55/28; Adams a Palmerston, No. 44, 30 de septiembre de 1841, F.O. 55/28 (traducción libre del autor).

⁴⁹⁰ Ospina a Adams, 28 de septiembre de 1841, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 333. La Nueva Granada, sin embargo, tuvo que defender en Londres la “ilegalidad” del bloqueo. Tras la publicación en la *Gaceta de Londres* del decreto del jefe de los rebeldes, Francisco Carmona, anunciando el bloqueo de Cartagena, Mosquera le pide a Palmerston no solo que lo desconozca, sino que también publique el decreto del gobierno que lo desautoriza, en Mosquera a Aberdeen, 9 de octubre y 12 de noviembre de 1841, F.O. 55/33. Aberdeen responde que la no publicación del decreto gubernamental no alteraba esa realidad, en Aberdeen a Mosquera, 20 de octubre de 1841, F.O. 55/33; y Aberdeen a Mosquera, 27 de noviembre de 1841, F.O. 55/33.

⁴⁹¹ Ver la correspondencia entre Adams y los cónsules de Cartagena y Santa Marta, entre septiembre y noviembre de 1841, en A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 334.

⁴⁹² Ospina a Adams, 24 de septiembre de 1841, F.O. 55/28; Adams a Ospina, 27 de septiembre de 1841, F.O. 55/28; Ospina a Adams, 28 de septiembre de 1841, F.O. 55/28; Adams a Ospina, 28 de septiembre de 1841, F.O. 55/28; Adams a Palmerston, 30 de septiembre de 1841, F.O. 55/28. Un resumen en Memorando, Stewart, 10 de octubre de 1842, F.O. 55/40. Cfr. Cuervo Márquez, *op. cit.*, pp. 302-303. Para un balance, ver Cuervo Márquez, *op. cit.*, pp. 302 y ss. Cfr. Eduardo Posada y Pedro María Ibáñez, *Vida de Herrán*, *op. cit.*, p. 120.

Gran Bretaña aceptó su mediación desde la perspectiva de la *pax britannica*, es decir, imponiendo una mediación ambigua coincidente con su doctrina imperialista del libre comercio. Y esta razón –aunque no exclusivamente, pues la oposición liberal se hubiera resistido tajantemente- es la que explica por qué la Nueva Granada no se convirtió en un protectorado británico al fragor de la guerra civil⁴⁹³.

La solicitud de intervención, además, había sido una necesidad temporal de algunos miembros de las élites agobiados no solo por las exigencias de la Legación británica, sino por la *anarquía* y el fracaso del *sistema republicano*. Superada la confrontación, el gobierno neogranadino comprendió que el influjo y la mediación británicos fueron indispensables para su propia preservación, y que era por tanto indispensable generar nuevos recursos de poder y un régimen centralista más fuerte.

Nuevo proyecto de protectorado

A inicios de 1842 se retoman las conversaciones para zanjar la amortización de la deuda⁴⁹⁴. Lo primero que exigió Ospina fue la regularización de la recaudación de los recursos de las aduanas por parte de las autoridades neogranadinas, y su posterior envío por parte de estas al Agente Fiscal en Londres para depositarlos en el Banco de Inglaterra⁴⁹⁵. Esto fue aceptado, pero no sin producir algunos incidentes diplomáticos. Durante la guerra civil, de hecho, las rentas de las aduanas recaudadas por los cónsules no fueron enviadas a Manuel María Mosquera, sino que fueron entregadas directamente a los agentes de la Comisión de Tenedores de Bonos Colombianos en Londres, o lo que es lo mismo, a los Powles e Illingworth. La suma en cuestión ascendía a 47.000 pesos. Mosquera, por supuesto, aislado e impotente, no pudo adelantar ninguna gestión para obtener la devolución del dinero, sin más remedio que aceptar el hecho consumado y esperar a la Convención final para descontarlo de los futuros pagos⁴⁹⁶.

En Bogotá, mientras tanto, los representantes de la Casa Powles reanudaron sus reclamaciones con una virulencia aún mayor. Sin duda, esa actitud estuvo impulsada por la reciente experiencia de la guerra civil, donde la Legación británica había asumido un rol directo en el control de las aduanas con el respaldo explícito del Foreign Office y la diplomacia de cañoneras como carta que respaldaba sus gestiones. Los representantes de los acreedores, además, sabían que el nuevo secretario del Foreign Office, el Conde de Aberdeen, había desautorizado el uso de la fuerza para apoyar sus reclamos, y ocultaron esta información al gobierno neogranadino por más de un año⁴⁹⁷.

⁴⁹³ Los más duros críticos de esta tendencia fueron Ángel y Rufino Cuervo, op. cit., pp. 49-50; Raimundo Rivas, *Escritos*, pp. 143-148. La defensa, basada en las circunstancias de la guerra civil, y en una estrategia ambigua destinada a acallar al encargado inglés, en Cuervo Márquez, op. cit., pp. 299-307. El propio Cuervo Márquez –descendiente y biógrafo del presidente José Ignacio de Márquez-, juzgó como un error funesto acceder a las presiones del encargado inglés, y que el Ejecutivo pudo tener una postura más firme.

⁴⁹⁴ Ospina a Adams, 15 de diciembre de 1841, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 333; Adams a Ospina, 18 de diciembre de 1841, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 334.

⁴⁹⁵ Ospina a Stewart, Bogotá, 20 de julio de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 333.

⁴⁹⁶ Sobre este punto, ver la copiosa correspondencia entre Mosquera y el Secretario de Relaciones Exteriores entre enero de 1843 y mayo de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 341.

⁴⁹⁷ Acosta a Mosquera, Bogotá, 13 de octubre de 1843, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

Con esa estratagema en mente, los acreedores volvieron a exigir a la Nueva Granada que destinara la mayor parte de sus recursos al pago de la deuda. Los delegados del gobierno neogranadino, bajo una estricta reserva y la determinación de Mariano Ospina, manifestaron que estaban dispuestos a hacer ese tipo de concesiones, pero solo si Gran Bretaña disponía sus buques de guerra para sofocar una nueva revolución en todas las provincias costeras. El 26 de marzo de 1842 se firmó un acuerdo *ad referendum* –ya que solo sería válido si el gobierno británico lo aprobaba– en el que la Nueva Granada se comprometía a entregar las rentas del tabaco y las aduanas, además de reducir su ejército para destinar esos recursos al pago. Como le manifestó Ospina a Adams:

Esta consideración [refiriéndose a las revoluciones y a la apropiación de los fondos por parte de los revolucionarios] i la de que el gobierno británico ha sido siempre solícito en brindar su protección á las propiedades é intereses de sus vasallos, han inducido a mi gobierno á juzgar que sería un acto de sinceridad i buena fé de su parte ácia los acreedores británicos el manifestarles, como lo ha hecho, que está dispuesto á consentir en que, si llegase el caso de no poder dar protección oportuna i eficaz á las rentas destinadas al pago de los acreedores, el gobierno de S.M.B. preste su ayuda para impedir que por vías de hecho se disponga en los puntos litorales de la hipoteca mencionada, ó se impida su aplicacion legal⁴⁹⁸.

En ese acuerdo no se volvió a estipular la cesión de Panamá o la garantía de protección del Istmo por parte de Gran Bretaña, pero Ospina lo abordó en una conferencia aparte⁴⁹⁹. Ospina, a partir de entonces, configuró su doctrina en torno a la neutralización de Panamá y las restantes provincias costeras: en cuanto a Panamá, esa era una necesidad apremiante debido a la incapacidad de protegerlo de las revueltas internas y las ambiciones imperiales; en cuanto a las provincias de Cartagena y Santa Marta, su principal preocupación radicaba en que la incesante extracción de sus recursos para satisfacer a los acreedores las predispusieran contra el poder central⁵⁰⁰.

En todo caso, el acuerdo del 26 de marzo de 1842 no llegaría a ratificarse y nunca se conocería por la opinión neogranadina y sus legisladores. El Secretario de Hacienda, José Clímaco Ordoñez, hizo referencia a ese Convenio en un Informe que presentó al Congreso en 1844 diciendo simplemente que el presidente Herrán no quiso sacrificar el honor nacional comprometiendo el suyo propio para concluir un arreglo satisfactorio con los acreedores⁵⁰¹. En realidad, esta nueva idea de “protección”, que fue bien recibida por Adams y su sucesor, Stewart, no llegó a concretarse por dos motivos: en primer lugar, porque el general Mosquera reveló este secreto en una reunión social en Panamá, una “indiscreción” que tan pronto llegara a los oídos de los agentes de Estados Unidos y Francia “se dispondrían a estorbarlo”⁵⁰². En efecto, Stewart remitió a Londres la

⁴⁹⁸ Protocolo entre Mariano Ospina y William Pitt Adams, Bogotá, 26 de marzo de 1842, F.O. 55/34; Adams a Aberdeen, Bogotá, 28 de marzo de 1842, No. 29, F.O. 55/34; y Ospina a Stewart, 15 de enero de 1843, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 333.

⁴⁹⁹ Adams a Aberdeen, Bogotá, 28 de marzo de 1842, No. 26, F.O. 55/34; y “Protocolo propuesto por Mariano Ospina, secretario de Relaciones Exteriores”, 20 de diciembre de 1841, F.O. 55/34.

⁵⁰⁰ Ospina presentó ese mismo pensamiento 15 años después, cuando fue elegido presidente en 1857, en Ospina a Herrán, Bogotá, 10 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁵⁰¹ *Informe del Secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1844*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1844, p. 21.

⁵⁰² Ospina a Herrán, 19 de agosto de 1842, en Gómez Barrientos, *op. cit.*, t. I, pp. 228-229.

consideración del proyecto de convertir a Panamá en una República Hanseática independiente, aunque para no provocar los celos de Estados Unidos y Francia sugería la estipulación de un Tratado de neutralidad conjunto⁵⁰³. Los representantes de esos dos países, sin embargo, plantaron una dura oposición al intervencionismo británico y a la decisión de las autoridades neogranadinas por alentarlo⁵⁰⁴.

Con todo, el segundo motivo tuvo más peso. Aberdeen, el nuevo Secretario del Foreign Office, desautorizó el uso de la fuerza y sentenció que no iba a aceptar ninguna idea de protectorado⁵⁰⁵. Para Aberdeen esta idea era impracticable. En lugar de ello, decidió continuar la política de Palmerston consistente en presionar a través de mecanismos económicos o extra-económicos, impulsando una política agresiva de expansión imperial en la costa mosquitia. Esta forma de presión apareció registrada en un Memorando interno del Foreign Office:

Lord Palmerston ha aludido de distintas maneras sobre las ventajas que podrían resultar a los intereses británicos de mantener una conexión con la Mosquitia...ayudando a procurar a los tenedores de bonos británicos en la Nueva Granada un pago de sus reclamos⁵⁰⁶.

En la documentación consultada, sin embargo, no se encontró ninguna referencia explícita de esa conexión que fuese transmitida por los Secretarios del Foreign Office o de los Encargados en Bogotá a las autoridades neogranadinas, pero es evidente que estas percibieron una mayor o menor inclinación británica en la Mosquitia en la medida en que se iban cumpliendo las obligaciones con los acreedores⁵⁰⁷. En todo caso, el general Joaquín Acosta (quien había reemplazado a Ospina en la Secretaría de Relaciones Exteriores), al conocer que Aberdeen había desestimado el uso de la fuerza, rechazó las bases presentadas en el Convenio del 26 de marzo: “la deplorable debilidad de nuestro gobierno indujo i alentó al Lord Palmerston á prestar un apoyo directo i descomedido á los tenedores de vales colombianos”. Por ese motivo, creía que estos exageraban sus demandas, “tan temerarias o incompatibles con los recursos actuales...; i de aquí los embarazos, lentitudes i desaciertos” en la negociación⁵⁰⁸.

Sin embargo, los representantes de los acreedores en Bogotá no abandonaron sus exigencias. En el transcurso de los dos siguientes años las negociaciones se enfrascaron en propuestas y contrapropuestas de uno y otro lado. El gobierno neogranadino, en una de esas ocasiones, ofreció la siguiente salida: la concesión total del monopolio del tabaco para extinguir la deuda⁵⁰⁹. Los acreedores tampoco aceptaron esa propuesta. O mejor, la

⁵⁰³ Stewart a Aberdeen, Bogotá, 10 de enero de 1842, F.O. 55/35.

⁵⁰⁴ Semple a Webster, Bogotá, 27 de enero de 1842, en M.D.C., V, pp. 581-583. Esta propuesta fue presentada por Stewart al representante de Estados Unidos en Bogotá, en Blackford a Webster, Bogotá, 20 de octubre de 1842, M.D.C., V, pp. 591-592. Ver el Capítulo 4.

⁵⁰⁵ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 1 de noviembre de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 341.

⁵⁰⁶ Memorando del Foreign Office, Londres, 15 de diciembre de 1843, F.O. 15/36 (traducción libre del autor).

⁵⁰⁷ Ver el Capítulo 3.

⁵⁰⁸ Acosta a Mosquera, Bogotá, 13 de octubre de 1843, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁵⁰⁹ Mosquera hizo desde Londres un concienzudo análisis sobre la inconveniencia de hacer esa concesión. Entre otras cosas pensaba que ello no iba a ser aceptado por los acreedores por las dificultades para entregar a cada uno de los tenedores el valor que les correspondía, además de la administración de ese monopolio por un

aceptaron bajo muy duras condiciones: pedían ser los agentes directos del gobierno de la Nueva Granada para administrar la venta del tabaco, reuniendo con ello el poder del deudor y el acreedor. Por otra parte, pidieron tener la facultad de emprender cualquier operación con las rentas nacionales. Sin embargo, lo que más produjo estupor entre las autoridades neogranadinas fue una propuesta “temeraria” consistente en crear una compañía de “directores” en Londres “para apoderarse de los mas ricos manantiales, de la fortuna granadina y agotarlos en beneficio del extranjero”⁵¹⁰.

Hasta ese momento, debido a que no se había efectuado ningún pago, los intereses habían generado unas 114 libras por cada 100 libras de capital. Si a ello se suma la amortización de los intereses vencidos, el total de la deuda ascendía a unas 35 millones de libras (de acuerdo a los contratos primitivos, el capital ganaba el 6% anual de interés)⁵¹¹. Esta importante suma, además de la reconfortante decisión del Foreign Office de no respaldar el cobro a través de la diplomacia de cañoneras, llevó a los acreedores a reconocer que se debía negociar sobre bases más pragmáticas.

El 15 de enero de 1845 fue finalmente firmada la Convención. La Comisión de Tenedores de Bonos Colombianos en Londres la aceptó, a lo que luego vino la ratificación del general Mosquera, quien hacía poco se había posesionado como nuevo presidente de la Nueva Granada. Las bases de esa Convención fueron las siguientes: un interés anual del 1% durante los primeros 4 años, tasa que aumentaría cada año 0.25% hasta llegar al 6%; también se dispuso la capitalización de los intereses vencidos, dividiendo el conjunto en dos grupos de endeudamiento, el primero a pagar inmediatamente y el segundo con una maduración de 24 años. Además, se dispuso la mitad de las rentas del tabaco y de las aduanas para el pago⁵¹².

Y la deuda Mackintosh...

El Convenio firmado el 15 de enero de 1845 debía ser visto como un reparto de concesiones muy liberales de los acreedores y una moneda al aire lanzada por el gobierno⁵¹³. En otras palabras, a pesar de las condiciones más favorables que aceptaron los acreedores, el gobierno se expuso a dejar de pagar cumplidamente los intereses, y de hecho lo hizo a duras penas hasta 1850.

A partir de ese año se renovaron las dificultades fiscales. Ello se debió en gran medida a las reformas radicales impulsadas durante el gobierno de José Hilario López y la posterior implementación en la Nueva Granada de instituciones federales; a través de estas, los Departamentos comenzaron a controlar las rentas (aguardientes, diezmos, entre otros), y los

conjunto tan numeroso de acreedores, en Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 17 de septiembre de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁵¹⁰ Esta propuesta se conoció gracias a un análisis que hizo Mosquera desde Londres a petición del gobierno, en Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 16 de octubre de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 341.

⁵¹¹ Ignacio Gutiérrez, *Memoria sobre la deuda exterior de la Nueva Granada*, op. cit., p. 3.

⁵¹² *Ibid.*, pp. 4-5.

⁵¹³ Esto fue el parecer de Rafael Núñez, Secretario de Hacienda de la Nueva Granada en 1857, en Ignacio Gutiérrez, *op. cit.*, p. 6.

ingresos de las aduanas se disminuyeron como consecuencia de la reducción de los aranceles. Para rematar la penuria fiscal, el monopolio del tabaco fue extinguido en 1849⁵¹⁴.

La acumulación de los intereses crecía más rápido que los ingresos del Estado. En 1850 se expidió una ley que autorizaba al Ejecutivo a expedir billetes de tesorería para capitalizar y convertir en deuda flotante (una deuda a corto plazo que se renueva constantemente) los intereses vencidos⁵¹⁵.

Bajo ese panorama, volvió a plantearse la cuestión de la deuda con James Mackintosh. Desde que se ratificó el Convenio de 1845, tanto el general Mosquera como su sucesor en la presidencia, el general López, quisieron darle a la deuda de Mackintosh el carácter de deuda flotante, pero el Congreso se negó. La deuda Mackintosh, de acuerdo al reparto establecido por la Comisión de Plenipotenciarios, era de 560.000 pesos (alrededor de 112.000 libras). En la década de 1840 Mackintosh tan solo había logrado recuperar 41.000 pesos y en la de 1850 100.000. Con los intereses causados y vencidos, el saldo total que se debía a Mackintosh era de 800.000 pesos. Mackintosh no solo exigía que se le reconociese el capital y los intereses vencidos, sino que el gobierno aceptara convertir esa deuda en flotante.

Después de 30 años sin resolverse el asunto, el Foreign Office pasó de una reclamación “sincera y amistosa” a colocar a su discreción el asunto en un nivel de *interés nacional*⁵¹⁶. Al retornar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Palmerston ya estaba predispuesto contra la *barbarie* neogranadina. O’Leary, el Encargado británico, transmitió esa protesta en un tono perentorio, amenazando con recurrir a la diplomacia de cañoneras. Al principio la Nueva Granada se mostró indignada. Bajo la amenaza de un bloqueo de sus puertos, decidió transigir, pero no sin recurrir a las argucias legalistas –prohibición legal de capitalizar intereses, traspaso de responsabilidades a la Secretaria de Hacienda y de esta a la de Relaciones Exteriores y de esta al Congreso⁵¹⁷.

Finalmente se firmó un acuerdo el 13 de diciembre de 1851, pero el Congreso se negó de nuevo a transigir. Las relaciones estuvieron a punto de romperse, y ello solo se evitó gracias a que en 1853 se logró la firma de un convenio en el que se autorizaba al Ejecutivo a no pagar más allá de lo que establecía la ley, esto es, “a reconocer como capital que gana el 6% la suma reconocida por los Plenipotenciarios colombianos”⁵¹⁸. Ese convenio tampoco prosperó, y en abril de 1856 se firma otro convenio *ad referendum*, por el cual la Nueva Granada pedía que una parte del capital no quedara gravado con intereses.

La Legación británica respaldó la negativa de Mackintosh. En 1857, en medio de serias dificultades políticas y fiscales, el Ejecutivo, en ese entonces bajo la presidencia de Mariano Ospina, no encontró ningún camino para allanar el pago con puntualidad. Ospina tuvo que hacer frente de nuevo a las amenazas de la Legación británica, que decidió romper

⁵¹⁴ Ibid.

⁵¹⁵ Informe del Secretario de Hacienda, Juan Nepomuceno Gómez, en Ibid., p. 6.

⁵¹⁶ Palmerston, “Circular. Debts Due by Foreign States to British Subjects”, enero de 1848, F.O. 207/52.

⁵¹⁷ Rivas, *Escritos*, pp. 332-338.

⁵¹⁸ Ospina a Herrán, Bogotá, 10 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

relaciones con el gobierno neogranadino. Griffith, el Encargado británico, al ver que no era aceptado el acuerdo previo firmado el 13 de diciembre de 1851, impartió órdenes a la flota británica en Jamaica para bloquear los puertos⁵¹⁹.

En ese momento, la Nueva Granada estaba atravesando una crisis diplomática de gran magnitud con Estados Unidos, que llevó a las autoridades neogranadinas a temer por el desmembramiento de su territorio en Panamá⁵²⁰. Ospina era consciente de la imposibilidad de hacer frente al mismo tiempo a una invasión de Estados Unidos y al bloqueo británico, una situación que los apoderados de Mackintosh aprovecharon “para exprimir” a la Nueva Granada⁵²¹.

A pesar de la oposición nacionalista en el Congreso, el presidente Ospina sentenció: “Como una vez establecido el bloqueo sería necesario establecer lo pedido, supongo que el Congreso no esperará que aquello suceda, y expedirá la autorización”⁵²². El bloqueo no llegó a efectuarse, ya que el gobierno neogranadino cedió y propuso una nueva negociación. Sin embargo, aún quedaba por resolverse la crisis con Estados Unidos, y Ospina, temía que el bloqueo de los puertos fuese seguido de una sublevación general de las provincias costeras, como en efecto podría ocurrir en Panamá o Cartagena⁵²³. Para prevenir estas eventualidades –el desmembramiento de su territorio y el separatismo–, Ospina decide recurrir a Gran Bretaña y Francia para que garantizaran el dominio de la Nueva Granada sobre Panamá⁵²⁴. Con ese fin decide enviar a Europa a Juan Francisco de Martín, quien además debía negociar la venta de las tierras baldías y los activos de la Compañía del Ferrocarril de Panamá como forma de pago para la deuda⁵²⁵.

La venta de esos activos buscaba acelerar el pago de la deuda y con ello mejorar las relaciones con Gran Bretaña, indispensable en ese momento para gestionar la firma del tratado de neutralización de Panamá⁵²⁶. Las conversaciones entre Martín y los secretarios del Foreign Office duraron casi un año, de julio de 1857 a junio de 1858. Martín tomó como base de las negociaciones el acuerdo *ad referendum* firmado en abril de 1856 entre la Legación Británica y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Malsmerburg, en ese entonces el secretario del Foreign Office, se negó categóricamente, advirtiendo que congelaría las conversaciones sobre el tratado de neutralidad si seguía desconociendo el pago de los intereses de acuerdo a las bases exigidas por Mackintosh. El 11 de junio de 1858 se logró un acuerdo final, que recogía todas las demandas de Mackintosh –es decir, no se aceptó una reducción de la deuda ni de los intereses, y si bien logró que Clarendon entrara a negociar el tratado de neutralidad, este tampoco llegó a ratificarse⁵²⁷.

⁵¹⁹ Rivas, *Escritos*, pp. 332-338.

⁵²⁰ Ver el Capítulo 5.

⁵²¹ Ospina a Herrán, Bogotá, 24 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4

⁵²² *Ibid.*

⁵²³ *Ibid.*

⁵²⁴ Ospina a Herrán, Medellín, 12 de febrero de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁵²⁵ Ospina a Herrán, Bogotá, 10 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁵²⁶ Ver la diversa correspondencia entre Juan Francisco de Martín a la Secretaría de Relaciones Exteriores, cursada entre junio y agosto de 1857, A.G.N., M.R.E., A.D.C.

⁵²⁷ Ver la diversa correspondencia entre Juan Francisco de Martín y la Secretaría de Relaciones Exteriores, cursada entre marzo y mayo de 1858, A.G.N., M.R.E., A.D.C. Sobre la negociación del tratado de neutralidad, ver el Capítulo 5.

Al apoyar a sus súbditos en el reclamo de la deuda, el Foreign Office solía aumentar o disminuir la presión sobre la Nueva Granada dependiendo de los intereses económicos y políticos que estaban en juego para Gran Bretaña. Las acreencias inglesas provenían tanto del mercado de capitales (Powles e Illingworth) como del comercio (Mackintosh), y cada vez que esas obligaciones supusieran importantes sumas de dinero que implicaran retornos significativos hacia la Metrópoli, Gran Bretaña aumentaba la presión. Esta hipótesis puede plantearse gracias a una comunicación de Manuel María Mosquera desde Londres, cuando dijo que el precio de los vales colombianos se había incrementado en un 30-32%, unos intereses muy altos que los acreedores querían amortizar con la debida celeridad⁵²⁸.

Cuando la Nueva Granada conectaba la deuda con asuntos políticos –por ejemplo, la firma de un tratado de neutralidad- Gran Bretaña mantenía su orientación con algunos ligeros cambios. El Foreign Office evadía continuamente la solicitud neogranadina de neutralizar Panamá, ya que no tenía razón alguna para comprometer su margen de maniobrabilidad frente a otras potencias, y, de ese modo, poder expandir por sí sola su poder imperial sobre algún aspecto de la política y la economía panameñas.

III. La Convención Postal

Uno de esos momentos se presentó con ocasión de la firma de una Convención Postal. Esta iniciativa surgió en 1837 por parte de Gran Bretaña, o más específicamente por los empresarios de navegación a vapor del Pacífico y el Atlántico, quienes solicitaron al Foreign Office que respaldaran ese proyecto con el fin de facilitar la comunicación regular entre Europa y el Pacífico a través de Panamá⁵²⁹. Turner le manifestó a Pombo que la corona británica tenía la intención de apoyar esta iniciativa. La Cancillería neogranadina recibió con entusiasmo esa propuesta, ya que ello, en medio de las dificultades que tenían las empresas interesadas en construir una vía interoceánica, ayudaría a promover el comercio y las empresas mercantiles del Istmo⁵³⁰.

Sin embargo, las dificultades en la negociación comenzaron a surgir cuando el Foreign Office manifestó sus exigencias. Para Gran Bretaña, la Convención Postal debía satisfacer dos condiciones: en primer lugar, pidió al gobierno neogranadino franquicia total a la correspondencia oficial y comercial de sus súbditos; y en segundo lugar, las valijas cerradas u oficiales debían ser entregadas a los cónsules británicos o agentes especiales designados para ello, bajo el argumento de que los agentes neogranadinos no eran confiables para ello⁵³¹.

La Cancillería neogranadina, desde el primer momento, se negó a facilitar esas exenciones. Las autoridades estaban dispuestas a ofrecer la franquicia a los buques británicos, pero esto debía ser correspondido con reciprocidad absoluta; además, debían llegar a un punto en que

⁵²⁸ Mosquera al Secretario de Hacienda, Londres, 15 de noviembre de 1839, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 336.

⁵²⁹ Pombo a Turner, 10 de octubre de 1837; A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 332; y Herrán a Mosquera, 11 de julio de 1839, A.G.N., M.R.E., A.D.C., NO. 337.

⁵³⁰ Herrán a Adams, 22 de agosto de 1839, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 333.

⁵³¹ Adams a Herrán, Bogotá, 25 de junio y 6 de septiembre de 1839, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 334.

las exenciones ofrecidas no llegasen a afectar el fisco nacional. En el fondo, a lo que temían era que las franquicias ofrecieran “facilidades al contrabando de oros”, y que los buques británicos, como en efecto venía ocurriendo, se prestaran para ocultar o transportar a los contrabandistas⁵³².

Las legislaturas de 1838 y 1842, a instancias del Ejecutivo, comenzaron a proveer algunas facilidades. El más importante de esos derechos fue la exención de los derechos de tonelaje a los buques de las Compañías de Navegación a Vapor del Atlántico y el Pacífico, operativas desde 1839. También se otorgaron a esas Compañías privilegios tales como entrar y salir en horarios diferentes a los estipulados para los otros buques mercantes, y la autorización para establecer depósitos de carbón para el consumo de estos, sin pagar derechos de importación y exportación⁵³³. Sin embargo, Gran Bretaña insistió en que debían ser cumplidas las dos condiciones estipuladas desde el inicio de las negociaciones.

Tanto la liberalidad de la legislatura de 1842, así como las duras exigencias británicas, fueron sin duda alentadas por la guerra civil de 1840. Durante la guerra civil, las autoridades del Estado Libre del Istmo, separado de hecho de la Nueva Granada, otorgó a Gran Bretaña la concesión “pura y gratuita” para el paso de su correspondencia —en realidad, fue una rebaja a los portes del correo igualándolos a los que se pagaban en las colonias británicas⁵³⁴.

Una vez reestablecida la autoridad central en Panamá, a la Nueva Granada no le quedó más remedio que mantener esos precios. Para entonces Manuel María Mosquera había sido instruido para negociar en Londres la Convención definitiva, pero el Foreign Office mantuvo enérgicamente su demanda de controlar directamente a través de sus cónsules en Chagres y Ciudad de Panamá la entrega y despacho de la valija cerrada. Mosquera fue presionado desde todos los frentes. En una ocasión, mientras gestionaba el tratado de neutralidad y soberanía sobre el Istmo de Panamá, asunto que al Foreign Office no le interesaba o dilataba todo el tiempo, Aberdeen le notificó que se reservaba responder sobre la neutralidad del Istmo en el momento en que este le pasara a Lord Landsdale “las proposiciones para la Convención de Correos...por cuanto este negocio estaba conexas con aquel”⁵³⁵.

Mosquera solo contaba con una carta para respaldar sus gestiones, consistente en tomar como base las Convenciones firmadas con Francia en 1844 y con Estados Unidos en 1845, en las que se estipulaba una franquicia mutua para el transporte de la correspondencia entre esos países y se le permitía a sus agentes enviar las valijas cerradas bajo la condición de que primero pasara por la Administración de Correos nacional⁵³⁶. Pero esto no surtiría efecto. Después de tres años de dilaciones y esperanzas infundadas, la Nueva Granada firmó la Convención cediendo a Gran Bretaña punto por punto lo que esta demandaba.

⁵³² Acosta a Mosquera, Bogotá, 9 de febrero de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁵³³ Para un balance sobre esta legislación, ver Raimundo Rivas, *Escritos*, pp. 172-173.

⁵³⁴ Mosquera a la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1 de diciembre de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ Mosquera a la Secretaría de Relaciones Exteriores, 15 de julio de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338. Sobre la Convención Postal con Estados Unidos, ver el Capítulo 4.

Aparte de los privilegios y exenciones que había otorgado la legislación de 1842, en la Convención se estipuló lo siguiente:

Artículo 11. El Gobierno de la Nueva Granada se compromete a conceder entre los puertos de Chágres i Panamá, el tránsito de balijas cerradas, conducidas por mensajeros del gobierno británico⁵³⁷.

Mosquera, al analizar la conexión que hizo Aberdeen entre la Convención Postal y la neutralización de Panamá, reconoció inmediatamente que se trataba de una forma de presión para lograr, a cambio de nada, la mayor parte de privilegios y franquicias que demandaban los capitalistas británicos para el transporte del correo, las mercancías y los pasajeros (artículo 4 de la Convención). El razonamiento de Mosquera era completamente válido, y es probable que hubiese llegado a esa conclusión por el conocimiento que tenía de la política británica con respecto a Panamá, es decir, de la proyección del poder imperial de Gran Bretaña a través de métodos subterfugios (expansión en la Mosquitia, acercamientos con las autoridades insurrectas de Panamá) sin renunciar a la posibilidad de gestionar sus intereses por su propia cuenta en el Istmo.

IV. Sujeción comercial

La Convención Postal no debe ser concebida como un simple acuerdo para el transporte del correo británico. En muchos sentidos, la Convención vino a reforzar las ventajas comerciales que había adquirido Gran Bretaña en el momento que fue firmado el Tratado de 1825.

Ese Tratado, a pesar de que las élites colombianas eran conscientes de la relación asimétrica que se iba a forjar, fue firmado por la necesidad de regularizar su existencia política y el comercio con la principal potencia mercantilista del mundo. La urgencia colombiana por legitimar su existencia en el sistema internacional facilitó a los británicos favorecerse de un tratado bajo la cláusula de la nación más favorecida –con la subsecuente dependencia y la generación de una relación comercial desigual-, en el que Colombia se expuso a la entrada de productos baratos que podían dislocar la producción interna⁵³⁸.

Ello, sin embargo, no significaba que Colombia y la Nueva Granada dejaran de controlar su política comercial. En 1829 el gobierno colombiano decidió aumentar los derechos de importación a la harina e incluir un 5% más de gravamen para la importación de productos que se hicieran en buques con una bandera extranjera. A ese gravamen del 5% se le conoce como *derecho diferencial*. Para Gran Bretaña, a diferencia de Estados Unidos, ese decreto no le representaba ningún problema, ya que el tratado de 1825 la exoneraba de ese impuesto y en todo caso su flota mercante transportaba principalmente productos nacionales.

El Tratado de 1825, en otras palabras, igualaba a los buques británicos con los colombianos y posteriormente los neogranadinos. Al desmembrarse la Gran Colombia, las élites que llegaron a gobernar en la Nueva Granada quisieron desprenderse rápidamente de ese tratado

⁵³⁷ “Apéndice a la Recopilación de Leyes de la Nueva Granada, formado i publicado de orden del Poder Ejecutivo”, por José Antonio Plaza, Bogotá, Imprenta del Neo-Granadino, 1850, p. 290.

⁵³⁸ Ver el Capítulo anterior, la sección sobre factores económicos.

y en general de la influencia británica en la política y la sociedad neogranadinas. La turbulenta transición política en la que se sumergió la Nueva Granada entre 1830 y 1831 ofreció el escenario propicio: el Encargado británico, Turner, se inmiscuyó abiertamente en la guerra civil a favor de la dictadura bolivariana de Urdaneta, e incluso amenazó con deshacer el tratado si no se mantenía la unión grancolombiana⁵³⁹. El Foreign Office, sin embargo, tras conocer que el agente británico en Bogotá intentó mediar y de hecho amenazó con abrogar el tratado de 1825 como una forma de presión para mantener la unión grancolombiana, se dispuso desde Londres que

los agentes de su majestad acreditados en estos estados deben tener gran cuidado en no predicar una constante cruzada contra estos hombres y re-crear todas las sangrientas escenas de una nueva revolución, dando a Inglaterra el carácter de hipócrita en el Nuevo Mundo, destruyendo nuestra influencia política y comercial, y dejando a otras naciones ceñir el laurel al cual sólo Inglaterra tiene derecho⁵⁴⁰.

Las élites neogranadinas que lograron imponerse en la contienda provenían de las toldas santanderistas y en general de las provincias periféricas del oriente y occidente del país, cuyos intereses radicaban en proteger y fomentar las manufacturas y la marina mercante neogranadinas. Por ello consideraban que la exención de los derechos diferenciales al comercio británico era perjudicial para la economía neogranadina. Sin embargo, y esto era algo que el propio Santander no podía explicarse tras volver del exilio, el gobierno de transición en Bogotá no aprovechó la declaración de Turner para zafarse del tratado ni dio por caducado el tratado como consecuencia de la desaparición de la Gran Colombia⁵⁴¹.

Es probable que ello se haya debido al caos resultante y al conocimiento que tenían las autoridades neogranadinas de la muy segura negativa británica a rehacer el tratado sobre bases más equilibradas. En todo caso, la administración del poder Ejecutivo, a cargo del vice-presidente Márquez, comenzó a rechazar el injerencismo de Turner y la sujeción británica con un furioso discurso anti-imperialista y la puesta en práctica de estrategias diplomáticas sutiles⁵⁴².

Para el vice-presidente Márquez, el tratado con Gran Bretaña le aseguraba a esa potencia “un completo monopolio del comercio del país, lo cual es completamente ruinoso para los intereses de este último”. Después de prorrumpir en “invektivas en contra del tratado”, Márquez dijo que ese acuerdo “era el peor enemigo de este país; que imponía tal barrera a su prosperidad y progreso que era imposible que la Nueva Granada pudiera florecer o mejorar mientras aquél existiera; y que los colombianos que lo habían firmado habían traicionado a su país”⁵⁴³.

En el momento en que la dictadura transitoria de Urdaneta cayó, las autoridades promulgaron, en noviembre de 1831, un decreto en el que se estipulaba la eliminación de los derechos diferenciales para Estados Unidos, colocando a ese país en igualdad de

⁵³⁹ Santander a los Honorables Senadores y Representantes, Bogotá, 14 de marzo de 1834, en Cartas y Mensajes de Santander, IX, pp. 30-34.

⁵⁴⁰ Robert Sutherland a John Bidwell, Londres, 7 de febrero de 1832, en S.N.I., p. 5.

⁵⁴¹ Santander a los Honorables Senadores y Representantes, Bogotá, 14 de marzo de 1834, en Cartas y Mensajes de Santander, IX, p. 34.

⁵⁴² Turner a Palmerston, Bogotá, 7 de junio de 1832, S.N.I., I, p. 19.

⁵⁴³ *Ibid.*

condiciones frente a Gran Bretaña. Esa exención había sido instigada por el Encargado de Estados Unidos, Thomas Moore, quien demandó una igualdad perfecta viendo que esta había sido concedida en 1825 a la Federación Centroamericana⁵⁴⁴.

Turner emprendió una reclamación enérgica. De acuerdo a su razonamiento, la cláusula de la nación más favorecida le impedía a la Nueva Granada otorgar a otros países ventajas superiores a las que se habían concedido a Gran Bretaña. Esta aserción, a pesar de que era válida, fue replicada por la Cancillería neogranadina bajo el supuesto de que Gran Bretaña no tenía el derecho “a fundar en su tratado... cualquier pretensión a ser tratada en general como la nación más favorecida, y declara que no hay nada en él que pueda impedir a la Nueva Granada otorgar a otros país, con compensación o sin ella, ventajas superiores a las que se han concedido a Gran Bretaña”⁵⁴⁵.

Pocos meses después, en mayo de 1832, el decreto fue removido. Según las autoridades neogranadinas, esa decisión buscaba enmendar una ligereza basada en que el tratado firmado con Centroamérica estipulaba la perfecta igualdad en términos de navegación y comercio a cambio de una alianza defensiva y ofensiva, algo que Estados Unidos no había concedido. En otras palabras, el tratado con Centroamérica daba un tratamiento especial de forma condicional y, por tanto, la exención otorgada a Estados Unidos se revocó debido a que no se cumplía esa condición. Aunque ello es cierto, y a pesar de que Turner lamentara que sus gestiones fueron vanas, las autoridades neogranadinas revocaron ese decreto en buena medida por las protestas de aquel⁵⁴⁶. El Encargado de Estados Unidos, aunque exagerando sus impresiones, estaba convencido de la conspiración y las intrigas de Turner, quien “parecía tan ofendido como si este Gobierno no tuviera el derecho a regular sus propios asuntos”⁵⁴⁷.

Al asumir la presidencia de la Nueva Granada en octubre de 1832, el general Santander adoptó un tono conciliatorio, pero no por ello menos anti-británico. A pesar de que el decreto fue removido, Turner siguió insistiendo en la “justicia” de su protesta, advirtiendo que esa actitud

puede traer muy serias consecuencias, siendo tanto más deplorable cuanto que la pérdida que supondría la satisfacción de la demanda de la Gran Bretaña era muy pequeña, pues solamente habían llegado dos buques con bienes extranjeros, sobre los cuales la diferencia en los aranceles probablemente no excedería los seis mil dólares⁵⁴⁸.

La Cancillería neogranadina, en ese punto, estaba resuelta a demostrar que la eliminación de los derechos diferenciales no afectaban en la práctica a Gran Bretaña. La postura de Turner fue desnudada como una forma sutil de defender el monopolio comercial que mantenía Gran Bretaña en la Nueva Granada, y aunque la Cancillería neogranadina manifestó con su acostumbrado tono patriota que “aún si la diferencia fuera de sólo un dólar” iba a asumir todas las consecuencias. A continuación, el gobierno neogranadino

⁵⁴⁴ Taylor Park, *op. cit.*, pp. 170-171. Ver el Capítulo 4.

⁵⁴⁵ Turner a Palmerston, Bogotá, 14 de agosto de 1832, S.N.I., I, p. 29.

⁵⁴⁶ Turner a Palmerston, Bogotá, 14 de diciembre de 1832, S.N.I., I, p. 75 y ss.

⁵⁴⁷ Moore a Livingstone, 21 de mayo de 1832, citado en Taylor Park, *op. cit.*, p. 171 (traducción libre del autor).

⁵⁴⁸ Turner a Palmerston, Bogotá, 14 de diciembre de 1832, S.N.I., I, p. 76.

destapó su verdadera intención: lo que buscaba, al despertar los celos británicos aboliendo los derechos diferenciales a los Estados Unidos, era implementar alguna forma de presión para reformar el Tratado de 1825⁵⁴⁹.

Desde ese momento, las negociaciones o los intentos para comenzar las negociaciones se fundamentaron en las exigencias neogranadinas para conseguir un tratado más equilibrado y las dilaciones británicas para mantenerlo o rehacerlo sobre las mismas bases. Las aspiraciones neogranadinas se remitían a dos aspectos: en primer lugar, mantener el pie de igualdad de los barcos británicos con los nacionales solo si esa concesión se hacía a otras naciones, confiriendo a Gran Bretaña el derecho a reclamar las ventajas de la nación más favorecida con base en el principio de reciprocidad; y en segundo lugar, incluir una cláusula en la que se estipulara que el tratado no debía ser perpetuo sino que debía asignársele un término de expiración⁵⁵⁰.

La posición británica fue esbozada con una celeridad y claridad contundente por el Comité del Consejo Privado para el Comercio:

Parece a los Lores de este Comité que...las anteriores propuestas..., son evidentemente desventajosas para el comercio británico; y si esta objeción pudiera ser equilibrada por alguna ventaja obtenida bajo la [propuesta de la reciprocidad], sus Señorías son de la opinión que este país no puede, bajo su actual legislación de navegación, colocarse en pie de igualdad con los Estados Unidos en relación con Colombia⁵⁵¹.

A la Nueva Granada no le quedó más remedio que aumentar los derechos de importación para lograr equilibrar algo la desigualdad a la que estaba sujeta su comercio exterior. Al inicio lo hizo de una manera exagerada, pero poco a poco comenzó a moderar esos gravámenes. Turner, en ese sentido, no tuvo nada que objetar, ya que “en cuanto al monto de los aranceles de importación y otros derechos comerciales, el gobierno tiene la opción de establecerlos según su propia discreción”⁵⁵². Esto tampoco lo inhibió de plantar una “insistencia pertinaz” para que se diera un aviso previo de seis meses para conocer esos aranceles, ya que “nos habría arriesgado a perder las ventajas para nuestro comercio derivadas de la comparativa liberalidad de la nueva ley”. Además, reconoció

que el Ejecutivo granadino ha desplegado la más laudable inquietud y actividad en sus esfuerzos por satisfacer la sugerencia de su Señoría. Ha enviado mensaje tras mensaje al Congreso para urgirlo acerca de la necesidad de tal satisfacción. Ello se podrá creer en seguida señalando que fue tan poderosa la influencia y exitosas las intrigas de los comerciantes en el Congreso y fuera de él para el logro de una pronta abolición de los elevados aranceles actuales⁵⁵³.

Durante la larga década que transcurre entre 1836 y 1848 se mantuvo inalterado ese estatus. La Nueva Granada, sin embargo, intentó cambiar la actitud británica para que este accediera a renegociar el tratado, y para ello recurrió a dos tipos de estrategias. Por un lado, promovió en el Congreso la derogación de los aranceles diferenciales, lo cual simplemente

⁵⁴⁹ Ibid.

⁵⁵⁰ Ibid.

⁵⁵¹ Oficina del Comité del Consejo Privado para el Comercio a Sir George Shee, Londres, 1 de mayo de 1833, S.N.I., I, p. 133.

⁵⁵² Turner a Palmerston, Bogotá, 26 de junio de 1834, S.N.I., I, pp. 275-276.

⁵⁵³ Ibid.

significaba hacer la modificación en el ordenamiento legal y no presionar a través del otorgamiento de exenciones a otros países⁵⁵⁴. Esa estrategia, que en todo caso no contaba con el suficiente apoyo por parte de los legisladores -en su mayoría imbuidos por el proteccionismo- estaba supeditada a la segunda.

Esta consistía en firmar tratados comerciales con diversos países europeos otorgándoles privilegios comerciales a cambio de una garantía de neutralidad sobre Panamá. Como dijo Manuel Ancízar, Secretario de Relaciones Exteriores en la presidencia del general Mosquera:

Persuadido el gobierno hasta la evidencia, de que no podremos tratar sobre estos objetos con la Gran Bretaña y Francia, sino cuando después de allanado el consentimiento de otras potencias, haya llegado la época de reformar nuestra ley de importación en el sentido conveniente para traer á aquellos al mismo terreno, por medios coercitivos de exclusión en todo beneficio especial de naturaleza mercantil; juzga necesario que en lo sucesivo la espresada estipulación sea una condición precisa en todo nuevo tratado que celebremos⁵⁵⁵.

La Nueva Granada estaba en ese momento celebrando tratados con las Ciudades Hanseáticas, Holanda y Bélgica, pero el de mayor importancia sería el firmado y ratificado con Estados Unidos en 1846-48⁵⁵⁶.

En 1845 Gran Bretaña aceptó entrar en negociaciones nuevamente, aunque por supuesto el Foreign Office alentó las esperanzas de renovar el tratado bajo una perfecta consideración egoísta. Para entonces, se estaban llevando a cabo las negociaciones de un tratado entre Venezuela y Gran Bretaña, que sin embargo terminan suspendidas debido a que el negociador venezolano exigió que se admitiera el azúcar producido por “manos libres”. Para Gran Bretaña esa mano de obra era esclava, y a pesar de ello tuvo que reconocer que el artículo sexto del Tratado de 1825 la obligaba a aceptar la introducción de ese producto en sus mercados. En otras palabras, los negociadores británicos emprendieron las negociaciones para evitar hacer ese tipo de concesiones, rehusándose a permitir la entrada de productos que provinieran de mano de obra esclava⁵⁵⁷.

La corona británica manifestó su disposición a poner la importación y exportación de productos manufacturados bajo el pie de la nación más favorecida siempre y cuando se cumplieran esas condiciones. Ello implicaba la aceptación teórica de una perfecta reciprocidad, aunque Gran Bretaña no accedería a ello sino con múltiples reservas y después de dos décadas de arduas negociaciones –finalmente el nuevo Tratado sería firmado en 1866⁵⁵⁸.

⁵⁵⁴ Adams a Palmerston, Bogotá, 22 de junio de 1838, S.N.I., II, pp. 48-51; Herrán a Manuel María Mosquera, 20 de junio de 1839, A.G.N., M.R.E., A.D.C, No. 337.

⁵⁵⁵ Ancízar a Manuel María Mosquera, Bogotá, 17 de septiembre de 1847, A.G.N., M.R.E., A.D.C, No. 337.

⁵⁵⁶ Ver el Capítulo 4.

⁵⁵⁷ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 16 de enero y 16 de febrero de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C, No. 338.

⁵⁵⁸ Esto quedó estipulado en el Artículo 4 del Tratado firmado el 16 de febrero de 1866. Para el contenido del Tratado, ver Ministerio de Relaciones Exteriores, Biblioteca Virtual de Tratados, <http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/UK-16-02-1866.PDF>

V. Esclavitud y cañones

Gran Bretaña, desde principios del siglo XIX, convirtió en doctrina de Estado la supresión de la esclavitud y del tráfico de esclavos en los mares atlánticos, hasta el punto de crear un escuadrón naval para capturar los buques que traficaban esclavos⁵⁵⁹. El Tratado firmado con Colombia en 1825 incluía una cláusula en la que esta república se comprometía a la abolición total del comercio de esclavos y a cooperar con Gran Bretaña en la labor de prohibir a los ciudadanos residentes en ese país que estos tomaran parte activa en dicho tráfico⁵⁶⁰.

La Nueva Granada heredaría esa obligación. En 1838, bajo la presión del Encargado británico en Bogotá, se renovaron las gestiones para negociar un convenio definitivo que regularizara ese compromiso⁵⁶¹. Excepcionalmente, las conversaciones se hicieron en un ambiente cordial que se reflejaba tanto en el espíritu colaborativo de la Nueva Granada así como en el lenguaje persuasivo –no coactivo– del Foreign Office. Este no desconocía que la Nueva Granada, a pesar de la lentitud para abolir la institución de la esclavitud, había adoptado medidas para satisfacer el espíritu del Tratado de 1825. La Nueva Granada, por ejemplo, siguió prohibiendo la importación de esclavos y continuó promoviendo la libertad de partos y la manumisión. Pero el Foreign Office, incluso reconociendo que a la Nueva Granada no ingresaban sus barcos traficando esclavos, temía que los traficantes usaran la bandera neogranadina en África para extraerlos o que los neogranadinos los comerciaran en otras partes del mundo. De ahí la urgencia de regularizar los compromisos a través de un tratado⁵⁶².

Adams presentó un borrador de Convención en el que Gran Bretaña adquiriría el derecho de visitar los buques traficantes de esclavos durante un plazo de 25 años, pero la Nueva Granada lo rechazó. En febrero de 1842 Adams presentó otro borrador que tendía a satisfacer algo más las pretensiones neogranadinas: reducir el derecho de visita a los buques a un tiempo límite de 25 años en los mares de África y Brasil y de 15 años en los demás mares, junto a la conformación de tribunales mixtos de ambas naciones. En esta ocasión sería el gobierno británico el que rechazaría el Convenio, insistiendo principalmente en obtener el plazo de 25 años⁵⁶³.

⁵⁵⁹ Más allá de sus inclinaciones humanitarias, el imperio británico combatió ferozmente el tráfico de esclavos pensando en consideraciones comerciales –la necesidad de prevenir la llegada de mano de obra esclava a las plantaciones de azúcar que competían con la producción de su vasto imperio, entre otras razones. Para un balance, ver Kenneth Morgan, *Slavery and the British Empire: From Africa to America*, Oxford University Press, 2008.

⁵⁶⁰ Cavelier, *op. cit.*, p. 208.

⁵⁶¹ Adams a Palmerston, Bogotá, 27 de septiembre de 1838, en *British and Foreign State Papers*, vol. XXVII, London, Harrison and Son, 1861, pp. 740-741 (en adelante B.F.S.P.); Adams a Herrán, 8 de septiembre de 1838; Palmerston a Adams, 15 de diciembre de 1838, B.F.S.P., XXVII, pp. 742-743.

⁵⁶² Palmerston a Adams, Londres, 15 de diciembre de 1838, B.F.S.P., XXVII, pp. 742-743; Rainsford a Aberdeen, Bogotá, 3 de noviembre de 1843; y Aberdeen a O'Leary, Londres, 30 de abril de 1844, B.F.S.P., XXXIII, pp. 633-639; ver también Palmerston a O'Leary, 25 de abril de 1847, B.F.S.P., XXXIII, pp. 729-730.

⁵⁶³ Stewart a Ospina, Bogotá, 7 de diciembre de 1842; Aberdeen a O'Leary, Londres, 30 de abril de 1844, B.F.S.P., XXXIII, pp. 638-639, 641-642.

Las objeciones neogranadinas a esas propuestas obedecían al temor de adquirir un compromiso de larga duración con una gran potencia naval, cuya labor de policía en los buques nacionales podría perjudicar su comercio y con ello ultrajar su soberanía⁵⁶⁴. Sin embargo, la Nueva Granada también dilató y rechazó esas fórmulas por razones de índole interna: la constante presión que ejercían los grandes hacendados esclavistas del sur del país, alrededor de la región de Popayán. Estos esclavistas comenzaron a sufrir los efectos de la manumisión decretada en 1821, que otorgaba a los hijos de esclavos la libertad a la edad de 18 años. La guerra civil de 1839-1842, donde los supremos confederados incitaron a los esclavos a rebelarse, vino a acelerar ese proceso, generando enormes estragos económicos en sus haciendas⁵⁶⁵.

Para evitar las pérdidas económicas que le ocasionaba la manumisión, los grandes esclavistas comenzaron a vender sus esclavos a los azucareros de Perú o eventualmente a trasladarlos a Panamá para colocarlos al servicio de la Compañía del Ferrocarril. Los esclavistas también elevaron numerosas peticiones al Congreso para retrogradar la manumisión. Durante la presidencia de Márquez los esclavistas no vieron alentadas sus esperanzas, quien por el contrario hizo algunos esfuerzos para regularizar la manumisión. Sin embargo, con la llegada al poder de figuras conservadoras como Mariano Ospina Rodríguez, los grandes hacendados de la región de Popayán consiguieron algunos logros: el gobierno y el Congreso comenzaron a promulgar leyes que permitía a los esclavistas dar la libertad a los esclavos o contratarlos hasta que cumplieran 25 años –esto es, hacer la manumisión más lenta- y derogar la prohibición a la exportación de esclavos. Estas demandas serían ratificadas con la promulgación de una ley en noviembre de 1843⁵⁶⁶.

La importante movilización de los negros en el suroccidente del país, que los esclavistas reducían a simples expresiones de violencia, pillaje y saqueo generalizado, dio a la aristocracia terrateniente la oportunidad de conseguir lo que querían. La ley de 1843, sin embargo, produjo un repudio generalizado de los sectores liberales del país –e incluso de algunos círculos conservadores- y sobre todo de Gran Bretaña. No cabe duda de que la oposición interna tarde o temprano contribuiría a la derogación de la ley y en últimas a la eliminación total de la institución de la esclavitud, pero también es cierto que la oposición británica contribuyó en buena medida a la capitulación neogranadina.

En 1846 se presentó la ocasión para abrir las puertas a un nuevo incidente diplomático. Con base en la ley de 1843, los esclavistas neogranadinos comenzaron a vender sus esclavos a los azucareros de Perú, donde poco tiempo atrás se reintrodujo la esclavitud. El comercio se hacía a través de Panamá, y de ese puerto llegaban a Lima. Adams, quien había dejado la Legación en Bogotá para dirigirse a Lima como Cónsul General de Gran Bretaña, opuso una dura resistencia al envío y llegada de ese cargamento de esclavos⁵⁶⁷. La Cancillería

⁵⁶⁴ Acosta a O’Leary, Bogotá, 8 de junio de 1844; y O’Leary a Aberdeen, Bogotá, 24 de julio de 1844, B.F.S.P., XXXIII, pp. 643-644.

⁵⁶⁵ Para un balance, ver John Kitchens y León Helguera, “Documentos. Los vecinos de Popayán y la esclavitud den la Nueva Granada”, en *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Vol. LXIII, No. 713, 1976, pp. 219-239.

⁵⁶⁶ *Ibid.*

⁵⁶⁷ Los documentos que se van a usar para esta narración fueron tomados e impresos por John Kitchens y Lynne Kitchens, del Archivo General de la Nación, Archivo Diplomático y Consular, impresos en “La

neogranadina tuvo conocimiento de la nota de protesta de Adams al gobierno peruano a través de su Cónsul, José del Carmen Triunfo. En octubre, Triunfo le manifestó a Mallarino, el Secretario de Relaciones Exteriores, que la reclamación de Adams estuvo a punto de originar un grave incidente diplomático entre Perú y Gran Bretaña. De hecho, Adams amenazó con instruir a la flota británica en el Pacífico para que esta interceptara e impidiera el desembarco de los esclavos⁵⁶⁸.

Este asunto finalmente llevó a Perú y Gran Bretaña a enfrascarse en una larga serie de discusiones en torno a la renegociación del tratado que los vinculaba desde 1837. En la Nueva Granada, sin embargo, surgiría una nueva y preocupante inquietud. Las primeras gestiones se dieron cuando O'Leary dirigió una nota de protesta enérgica al Secretario J.A. Pardo. O'Leary respaldó su reclamación en una nota que le dirigió el cónsul británico en Panamá describiendo las actividades de exportación de esclavos que se estaba efectuando en esa ciudad:

...el infrascrito se dirige ahora al Sr. Pardo a fin de someter para la consideración de su Gobierno la conveniencia de modificar la evidente injusticia de acuerdos [refiriéndose a la ley de 1843] tan en oposición con el espíritu de la sabia y saludable legislación que prevalecía en Colombia cuando se firmó el tratado entre la Gran Bretaña y aquella República...⁵⁶⁹.

La Cancillería neogranadina preparó una respuesta plagada de ambigüedades y de los típicos gestos legalistas a los que ya estaba acostumbrada la Legación británica. Pedro Fernández Madrid, en calidad de funcionario de la Sección Primera de la Cancillería, preparó un Documento interno donde se reconocía que la ley de 1843 violaba *literalmente* el compromiso adquirido con Gran Bretaña en el Tratado de 1825 en el que se estipulaba la prohibición del tráfico de esclavos. Sin embargo, adujo que la reclamación de O'Leary no procedía porque el *espíritu* de la ley no era contrario al Tratado, en tanto que la exportación de esclavos ayudaría a extinguir directa y rápidamente su número en la Nueva Granada⁵⁷⁰.

Pedro Fernández Madrid recomendó dos salidas. La primera consistía en enmendar la ley de forma tal que se prohibiera la exportación de los jóvenes esclavos que estuvieran a punto de manumitirse. Como también era consciente de la torpeza que implicaba adoptar esta salida ante la Legación británica, dando paso a una “polémica poco airosa” que estaría lejos de satisfacer a O'Leary, defendió con mayor fuerza la segunda salida: recomendar al Congreso la derogación de la ley⁵⁷¹.

El presidente Mosquera y el Secretario Mallarino tenían razones de peso para aplazar la revocatoria de esa ley:

Hay razones políticas internas para no dejar de exportar esclavos, como medida de salud futura respecto de nuestras costas.

Sin embargo, hay riesgo de salir mal en la cuestión si se toma la defensa de la exportación de esclavos; y acaso no valdría la pena de comprometer así la moral del Gobierno,

exportación de esclavos neogranadinos en 1846 y las reclamaciones británicas”, *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Vol. LXIII, No. 713, 1976, pp. 239-293 (en adelante B.H.A., A.G.N., A.D.C.).

⁵⁶⁸ Triunfo al Secretario de Estado, Lima, 6 de octubre de 1846, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 303, pp. 247.

⁵⁶⁹ O'Leary a Pardo, Bogotá, 17 de septiembre de 1846, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 521.

⁵⁷⁰ Sección 1ª., Bogotá, 1 de septiembre de 1846, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 521.

⁵⁷¹ *Ibid.*

atendida la pequeñez numérica de tal exportación, que no es tampoco *exportación africana total* ni exclusiva⁵⁷².

Para la Nueva Granada, pues, la ley de 1843 tenía algunas bondades referentes a la “salud pública” de las que no se podían prescindir. Ante la indecisión, el gobierno neogranadino comenzó a adoptar algunas medidas antes de dar una respuesta definitiva a O’Leary. La más importante de ellas fue enviar una circular a las gobernaciones provinciales para que se dispusieran a permitir la exportación de esclavos “perjudiciales” –los que según la ley eran maliciosos, de conducta escandalosa e incitaran a la fuga de otros esclavos-, y más importante aún, a prohibir la exportación de esclavos “no perjudiciales” sin su voluntad⁵⁷³.

Mallarino también propuso retomar la negociación de un tratado definitivo⁵⁷⁴. Estas medidas por supuesto no iban a satisfacer a O’Leary. O’Leary fue enfático al decir que su protesta iba dirigida contra la ley misma y no únicamente contra los “abusos” de esta. También manifestó que no era su interés inmiscuirse en los asuntos internos de la Nueva Granada desde que esas disposiciones no violaran el Tratado de 1825⁵⁷⁵.

O’Leary, después de recalcar que la Nueva Granada había violado flagrantemente los compromisos adquiridos con Gran Bretaña, despidió su comunicación manifestando que iba a remitir el asunto al Foreign Office, pero advirtiéndole que el gobierno británico no iba a admitir la negociación de un tratado con la ley de 1843 vigente. La Cancillería neogranadina reiteró su posición:

El infrascrito siente no haber sido correspondido sobre este punto por el Sr. Encargado de Negocios de S.M.B. pero descansando firmemente en la justicia y conveniencia de las medidas a que se ha referido, no cree que sea indispensable dar nueva explicaciones sobre actos de gobernación interior, bien consultado, en cuya revocatoria no se piensa⁵⁷⁶.

Una vez establecido el asunto en Londres, Palmerston se dirigió a Manuel María Mosquera para notificarle que aprobaba la reclamación hecha por O’Leary, insistiendo en que la ley de 1843 violaba explícitamente el Tratado de 1825. También usó términos perentorios para manifestarle que esperaba ansiosamente resolver el asunto mediante la negociación de un tratado, y después de refutar punto por punto las ambigüedades y contradicciones de las reformas a la ley, le exigió un compromiso de la Nueva Granada para rescatar a los jóvenes esclavos exportados a Perú, ofreciéndole incluso el apoyo británico⁵⁷⁷.

⁵⁷² Mallarino, 12 de octubre de 1846, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 521. Las cursivas en el original.

⁵⁷³ Mallarino, 20 de octubre de 1846, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 270.

⁵⁷⁴ Mallarino, 23 de noviembre de 1846, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 523. Para un balance sobre estas negociaciones paralelas al incidente de la exportación de esclavos, ver Palmerston a Manuel María Mosquera, Londres, 12 de febrero de 1847; y Palmerston a O’Leary, Londres, 25 de abril de 1847, B.F.S.P., XXXVI, pp. 728-731.

⁵⁷⁵ O’Leary a Mallarino, Bogotá, 25 de noviembre de 1846, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 521.

⁵⁷⁶ Mallarino, 10 de diciembre de 1846, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 523.

⁵⁷⁷ Palmerston a Manuel María Mosquera, Londres, 25 de febrero de 1847, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 426. El rescate de esos esclavos exportados a Perú comenzó a gestionarse solo hasta 1851, mediante la negociación de un tratado entre la Nueva Granada y ese país, en O’Leary a Palmerston, Bogotá, 25 de marzo de 1851, B.F.S.P., XLI, pp. 416-417.

La Cancillería neogranadina se tomó en serio las advertencias de O'Leary y la comunicación de Palmerston⁵⁷⁸. En abril de 1847 se emitió una ley que derogaba la de 1843. Paralelamente, Manuel María Mosquera fue instruido para negociar la firma del Tratado en Londres, y recibió plenos poderes para aceptar las demandas propuestas por Palmerston⁵⁷⁹. No cabe duda de que esa actitud estuvo influenciada por la amenaza del uso de la fuerza, tal y como aparece reflejado en esta instrucción de Palmerston a O'Leary:

Debe manifestar al señor Mallarino que el Gobierno de Su Majestad no puede admitir ninguna alteración o modificación de las estipulaciones del borrador [del tratado], y que una persistente negativa de parte de la Nueva Granada a concluir el Tratado sería visto por el Gobierno de Su Majestad como una indicación de un espíritu hostil hacia este país, y podría obligar al Gobierno de Su Majestad a recurrir, en caso de necesidad, a las medidas que sean necesarias para hacer cumplir el derecho que Gran Bretaña ha adquirido para prevenir el comercio de esclavos...⁵⁸⁰.

El Tratado fue finalmente terminado en Bogotá el 2 de abril de 1851 –y no en Londres debido a que Manuel María Mosquera había dejado vacante la Legación unos meses atrás. En este se prohibía el tráfico de esclavos y se estipulaba el derecho de visita a los buques de una y otra nación durante 25 años, aunque con algunos límites marítimos⁵⁸¹. En mayo de ese año, finalmente, con el mismo espíritu liberal, el Congreso neogranadino promulgó una ley que concedió libertad definitiva a los esclavos⁵⁸². No cabe duda de que ese resultado estuvo determinado por la iniciativa de una nueva generación de liberales radicales neogranadinos que había llegado al poder, pero también es cierto que la firma del Tratado con Gran Bretaña se hizo bajo una constante amenaza por parte de esta potencia.

Gran Bretaña estaba haciendo cumplir con una rigidez extrema los compromisos adquiridos en el Tratado de 1825, pero para ello necesitaba ejercer algún tipo de control o incursionar de alguna manera en la soberanía neogranadina, imponiendo, aunque con algunas concesiones mínimas, su proyecto de tratado. El concurso de los demás países a través de esa figura jurídica, en síntesis, debía dar a sus cruceros un alcance ilimitado⁵⁸³.

A mediados del siglo XIX, gracias a su poderío naval y comercial, Gran Bretaña había adquirido una posición privilegiada en la Nueva Granada: transporte de correos con franquicia y control por parte de sus agentes comerciales, un tratado que le permitía combatir en los mares del mundo el tráfico de esclavos, dominación comercial y aseguramiento a sus acreedores de las rentas nacionales para recuperar sus acreencias. Gran

⁵⁷⁸ Mallarino a O'Leary, Bogotá, 29 de abril de 1847, B.F.S.P., XXXVI, p. 732; y Mallarino a Manuel María Mosquera, Bogotá, 11 de junio de 1847, B.H.A., A.G.N., A.D.C., No. 498.

⁵⁷⁹ Ver la correspondencia entre Mosquera y Palmerston entre octubre y diciembre de 1847, B.F.S.P., XXXVI, pp. 736-737.

⁵⁸⁰ Palmerston a O'Leary, Londres, 25 de abril de 1847, B.F.S.P., XXXVI, p. 731 (traducción libre del autor).

⁵⁸¹ El Tratado fue ratificado en diciembre de 1851, en B.F.S.P., XL, pp. 45-59. Entre esos límites se estipulaba una extensión de 20 o 30 leguas contados desde la costa de las islas de Madagascar, la costa africana, Cuba, Puerto Rico y Brasil, aunque Gran Bretaña se reservaba el derecho de perseguirlos más allá de esos límites.

⁵⁸² O'Leary a Palmerston, Bogotá, 24 de mayo de 1851, B.F.S.P., XLI, p. 421.

⁵⁸³ *Ibid.*

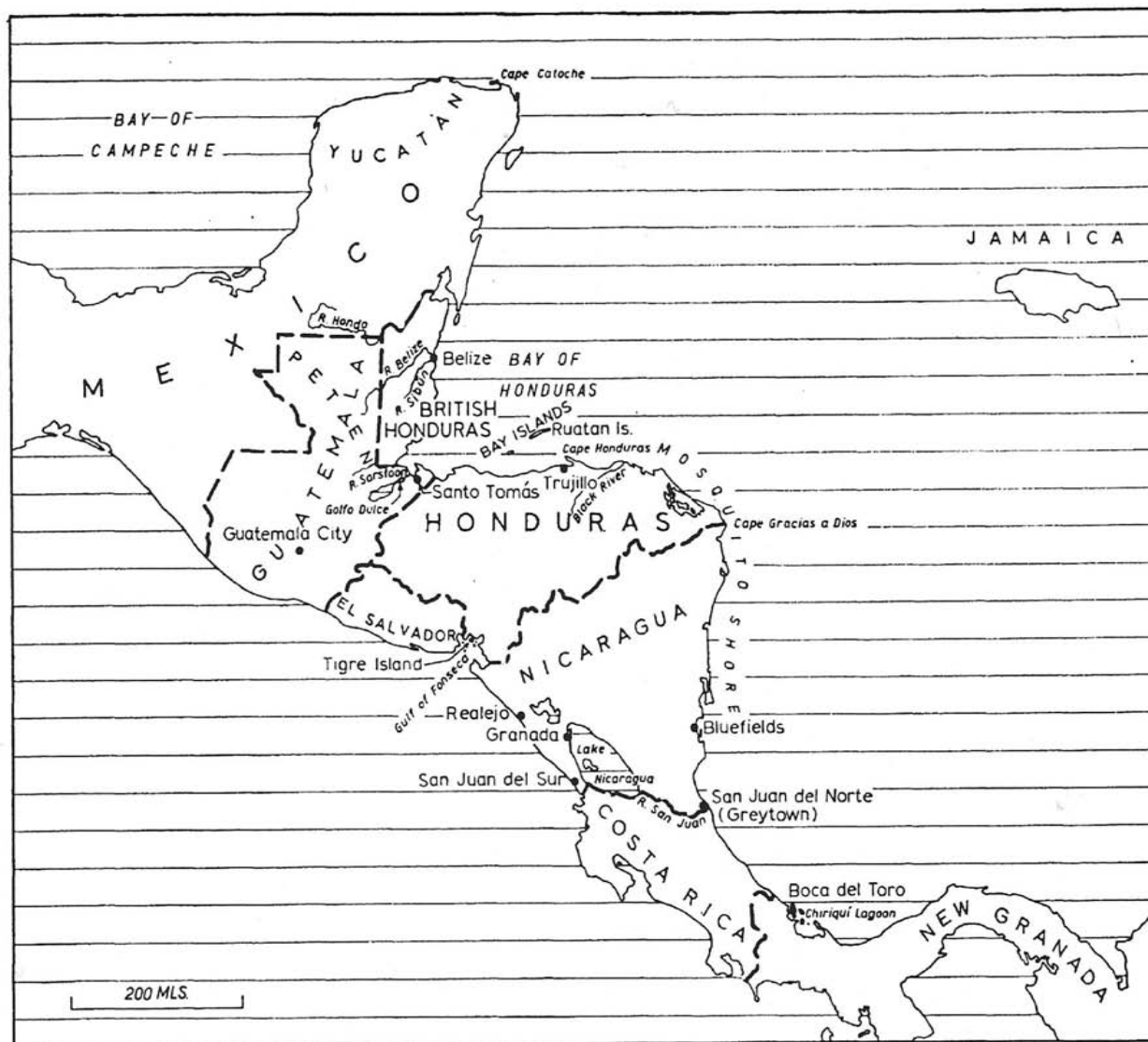
Bretaña no solo buscaba expandir su poderío mercantil sino contrarrestar a otras potencias marítimas, especialmente desde el punto de vista comercial.

Las élites neogranadinas terminaban aceptando la imposición de una política de control que vulneraba algún aspecto de su soberanía debido a la presión constante y la amenaza del uso de la fuerza por parte de Gran Bretaña. La debilidad interna –pobreza, déficit fiscal, inestabilidad política- ayudaba a completar ese proceso.

Sin embargo, la hegemonía británica en la Nueva Granada no iba a durar mucho. Las élites neogranadinas aún contaban con cierto margen de maniobrabilidad, no solo por las oportunidades que ofrecía el entorno internacional –la competencia entre Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia para evitar que una de estas controlara o monopolizara el comercio- sino también por las escasas oportunidades que podrían derivarse de la estabilidad política interna.

La «cuestión mosquitia», como se verá en el siguiente capítulo, terminaría provocando un distanciamiento muy profundo de la Nueva Granada con respecto a Gran Bretaña. Esta cuestión presentaba un problema mayor si se compara con las crisis diplomáticas acaecidas hasta entonces: se trataba de un proyecto de expansión imperial sobre una parte del territorio costero neogranadino, que si bien se hizo bajo la figura de un “protectorado” gobernado por los indios mosquitos, ello implicaba una más grave violación de la soberanía nacional. Hubo un momento en que las élites neogranadinas decidieron “acomodarse” a la Gran Bretaña, discutiendo la definición de una frontera común entre el reino anglo-mosquito y la Nueva Granada. Sin embargo, la mayor profundización de las ambiciones territoriales o comerciales del reino anglo-mosquito llevaron a las autoridades neogranadinas a un abrupto cambio de orientación en su política internacional: los neogranadinos se echaron a los brazos de los Estados Unidos.

Para la Nueva Granada esa estrategia fue concebida con fines preventivos –bloquear las aspiraciones del reino anglo-mosquito, de los centroamericanos y al mismo tiempo alejar la amenaza del expansionismo estadounidense en el Caribe. Tal estrategia, sin embargo, terminaría revelando mayores problemas, ya que abrió las puertas para que Estados Unidos pisara el suelo neogranadino.



R. A. Humphreys, "Anglo-American Rivalries en Central America", en *Royal Historical Society*, Vol. 18, 1968.

CAPÍTULO 3. LA DIPLOMACIA NEOGRANADINA EN LA «CUESTIÓN MOSQUITIA»

En la Nueva Granada existía la confianza, desde hacía ya varios años, que generaba el repliegue definitivo de la reconquista española. Sin embargo, las élites neogranadinas tuvieron que hacer frente a otra amenaza: el impulso expansionista de Gran Bretaña en el Caribe.

Ese impulso se presentaría en la costa atlántica centroamericana, una franja de territorio habitada principalmente por los indios mosquitos y dominada por los aventureros ingleses. La soberanía de ese territorio se la disputaban las repúblicas centroamericanas y la Nueva Granada, pero también los indios mosquitos –o mejor, los especuladores, comerciantes y cónsules británicos que manipulaban a aquellos.

A la Nueva Granada, sin embargo, no le interesaba ese territorio más allá de la Provincia de las Bocas del Toro, en la periferia nororiental de Panamá. El resto del territorio, en orientación norte atravesando toda la costa hasta la localidad del Cabo Gracias a Dios, estaba dispuesta a “cederlo” a Centroamérica a cambio de que esta reconociera la soberanía neogranadina en las Bocas del Toro. Sin embargo, la aparición en escena del reino anglo-mosquito vino a traer mayores complicaciones. En 1844, la corona británica decide respaldar a sus agentes imperiales en la costa y dar paso a la creación de un “protectorado” gobernado nominalmente por los reyes mosquitos aunque en realidad estaba bajo la regencia del agente consular británico. El reino anglo-mosquito, en otras palabras, irrumpiría como un tercer actor en la definición de la frontera, que las repúblicas centroamericana y neogranadinas consideraban como un interlocutor “ilegítimo”.

La «cuestión mosquitia» refleja en un grado mayor la incapacidad de la Nueva Granada para hacer frente al impulso expansionista de Gran Bretaña durante la primera mitad del siglo XIX. Su incapacidad para controlar militarmente su periferia y la inexistencia de ciudadanos identificados con la *nación* neogranadina, obligaron a las autoridades centrales a recurrir a las únicas armas que tenían a la mano: el derecho, las dilaciones y la protección de otras potencias.

I. La Mosquitia: geografía, sociedad y política durante la era colonial y republicana

En términos geográficos, la costa mosquita se extendía desde el Cabo de Honduras hasta el río San Juan, aunque para los agentes británicos interesados en apropiarse de la costa atlántica centroamericana, esta iba más hacia el sur, hasta las Bocas del Toro⁵⁸⁴. Habitada por los indios mosquitos (*miskitos*) y otras comunidades como los *sumus* y *ramas*, la costa paulatinamente se sumergió en un proceso de sincretización entre nativos y esclavos negros fugitivos, a la que luego se incorporaría abruptamente una población minoritaria blanca de origen inglés y en mucha menor medida española. El primer contacto que tuvieron los indios con los europeos representó un traumático proceso de desestructuración social, política y cultural, proceso que sin embargo era representado por los primeros colonos de una forma despectiva y estereotipada: los indios eran vistos como nómadas aficionados al

⁵⁸⁴ En este capítulo se van a usar indistintamente los términos “mosquitia” y “mosquito/a”.

alcohol y la caza de esclavos entre ellos mismos, incapaces de superar el abrumador estado de anarquía en el que se encontraban. Sin embargo, era representación simplemente buscaba fomentar la inmigración masiva de nuevos colonos y legitimar la expansión del poder británico en la costa⁵⁸⁵.

Con el tiempo, los indios y los ingleses forjaron una alianza *natural* contra España, resistiéndose con un relativo éxito a la penetración de la corona española durante largos periodos. La relación de *colaboración* entre los ingleses y los mosquitos también sería usufructuada por estos últimos para controlar la costa. A través del contacto con los ingleses, los indios mosquitos intercambiaban provisiones por mercancías y armamento, logrando con ello dominar a las otras comunidades y emprender el proceso de unificación de la costa bajo su reinado⁵⁸⁶.

A fines del siglo XVIII la población mosquita no superaba los 10.000 habitantes. Convertidos en una especie de zambos anglicanizados, adaptaron el inglés como lengua de comunicación e introdujeron la forma de gobierno monárquica con un jefe llamado *King*, de carácter hereditario; también nombraron a otros jefes con títulos sonsacados de la tradición inglesa, como el de Gobernador, Almirante y General⁵⁸⁷.

Durante los periodos en que la Mosquitia estuvo bajo control directo de la corona británica, el *King* estaba subordinado al gobernador de Jamaica⁵⁸⁸. Esto sin duda fue facilitado por el hecho de que los aventureros y oficiales ingleses establecieron una especie de reino soportado en las viejas estructuras sociopolíticas tribales de los pueblos nativos, aprovechando que la mayoría de ellos eran hostiles a la corona española; esos aventureros idearon además una suerte de fidelidad a la Gran Bretaña mediante la manipulación de reyes títeres presentados como monarcas soberanos⁵⁸⁹.

Gran Bretaña terminó aceptando esta situación porque los indios mosquitos eran aliados útiles para expandir su comercio y sobre todo porque ese espacio confería un gran valor estratégico para contener la hegemonía española en el Caribe. El valor estratégico de la mosquitia se completaba con el control de otras zonas. Belice, por ejemplo, se había

⁵⁸⁵ Una impresión desde los relatos de viaje, en William Dampier, *A new Voyage Round the World*, Albert Grey (ed.), London, 1937 (1681), p. 17; “The Voyages and Travels of Captain Nathaniel Uring”, edición de Alfred Dewar, London, 1928. El mejor balance aparece en la obra de Gregorio Smutko, *La Mosquitia. Historia y cultura de la Costa Atlántica*, Managua, Editorial La Ocarina, 1985.

⁵⁸⁶ Robert Naylor, *Penny Ante Imperialism: The Mosquito Shore and the Bay of Honduras, 1600–1914. A Case Study in British Informal Empire*, Cranbury, Fairleigh Dickinson University Press, 1989; y del mismo autor, “The British Role in Central America Prior to the Clayton-Bulwer Treaty of 1850”, en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 40, No. 3, 1960, pp. 361-382.

⁵⁸⁷ R. A. Humphreys, “Anglo-American Rivalries en Central America”, *op. cit.*, p. 177; Mary Williams, *Anglo-American Isthmian Diplomacy, 1815-1915*, Washington American Historical Association, 1916, pp. 13-14, 177-178; Stephen Caiger, *British Honduras. Past and Present*, London, George Allen and Unwin Ltd., 1951, p. 109.

⁵⁸⁸ Humphreys, *op. cit.*, pp. 176-177; Williams, *op. cit.*, pp. 13-14; Stephen Caiger, *op. cit.*, p. 109. Ver también Eleonore von Oertzen, Liobba Rossbach y Volker Wunderlich (eds), *The Nicaraguan Mosquitia in Historical Documents, 1844-1927. The dynamics of ethnic and regional history*, Berlin, Dietrich Reimer Verlag, 1990, esp. p. 19.

⁵⁸⁹ Cfr. Robert Naylor, *Penny Ante Imperialism*, *op. cit.*

constituido en un punto de distribución de las exportaciones británicas de las maderas de caoba hacia Centroamérica, mientras que las islas Bay permitían comandar estratégicamente la seguridad de Belice y la costa mosquitia⁵⁹⁰.

La estructura imperial se formalizó a mediados del siglo XVIII cuando el gobernador de Jamaica obtuvo la cesión formal del territorio al rey de Inglaterra. La Superintendencia de la Mosquitia se erigió de esa forma en 1740, y duraría con algunas interrupciones hasta 1786⁵⁹¹. El traspaso de una Metrópoli a otra dependía normalmente de la victoria en una guerra. Cuando Gran Bretaña entró en guerra con España, Francia y Holanda, sufriendo un duro revés con la pérdida de sus colonias norteamericanas, entre otros territorios, la Superintendencia de la Mosquitia pasó a ser definitivamente parte del ordenamiento colonial español a través del Tratado de Paz de 1783 y la Convención suplementaria de Londres de 1786⁵⁹².

La Mosquitia fue abandonada por los colonos ingleses como consecuencia de la prohibición de crear fortificaciones, plantaciones o industria en la costa. Aparte de unos cuantos colonos que se resignaron a llevar una vida estrecha, hacia 1787 dejaban la Mosquitia unas 3.000 almas, 573 de ellos blancos y personas libres y 1.677 esclavos⁵⁹³.

Hacia finales de la era colonial, por tanto, la población mosquita quedó subordinada teóricamente a la corona española, aunque a decir verdad el litoral seguía sometido a la voluntad de los comerciantes de madera, contrabandistas y aventureros ingleses. En 1796 estalló nuevamente una nueva guerra en el marco de la fase expansiva de la revolución francesa. En un primer momento España se unió a Francia contra Gran Bretaña. Los efectos de la guerra en la costa centroamericana, a pesar de que no fueron de gran magnitud, representó para España la aparición de un estatus diferente frente a sus colonias: los colonos ingleses de Belice, por una parte, expulsaron las tropas hispanas y desde entonces mantuvieron una especie de independencia virtual frente a España. Por otro lado, los indios mosquitos irrumpieron en Black River expulsando a los españoles en 1796, estableciendo una independencia de facto frente a España (excepto en el río San Juan)⁵⁹⁴.

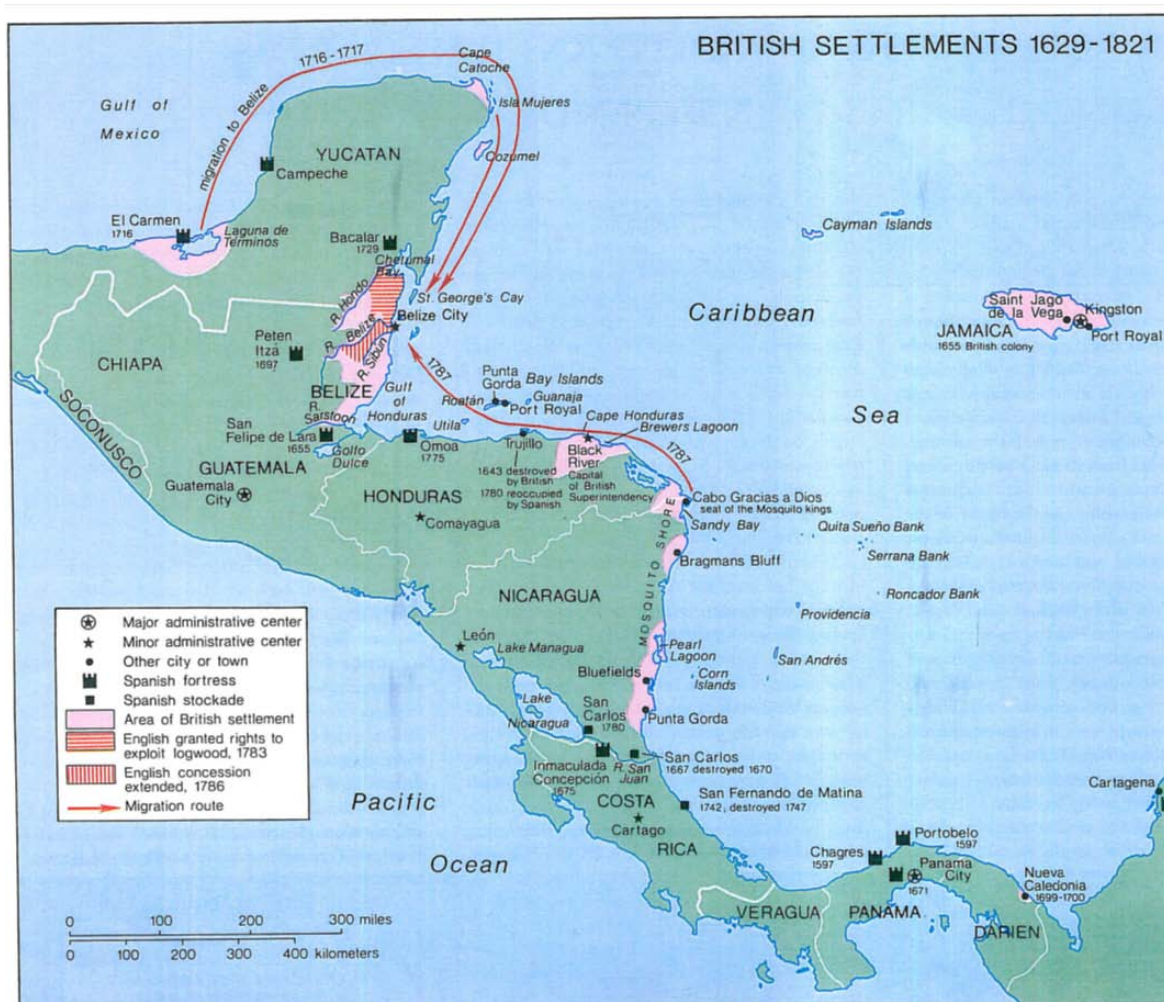
⁵⁹⁰ Sobre la importancia de estas tres zonas en la era colonial, ver Williams, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁵⁹¹ La posición de Gran Bretaña se basaba en que el territorio mosquito no había sido conquistado nunca por España, y que por tanto el rey mosquito podía, como un soberano independiente, seguir la política por él deseada, en Williams, *op. cit.*, pp. 14-15, 19-20.

⁵⁹² Memorando del Foreign Office, "Brief History and Progress of the Connexion between Great Britain and the Mosquito Nation", noviembre de 1840, Colonial Office, 123/58 (en adelante C.O.). Cfr. Geoffrey Bruun, "El equilibrio del poder durante las guerras", en *Historia del Mundo Moderno*, vol. IX, Cambridge University Press, Editorial Sopena, Madrid, 1970, p. 173; Williams, *op. cit.*, p. 20; Caiger, *op. cit.*, p. 101.

⁵⁹³ Humphreys, *op. cit.*, p. 178; Williams, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁹⁴ Williams, *op. cit.*, p. 23.



Tomado de Carolyn Hall y Héctor Pérez Brignoli, *Historical Atlas of Central America*, University of Oklahoma Press, 2003.

La corona británica, sin embargo, no reclamó la posesión directa de esos territorios, sino que reconoció la soberanía nominal de España a cambio del reconocimiento de la situación especial en que se encontraban los súbditos ingleses de Belice. España tuvo que aceptar ese estatus debido a que necesitaba la ayuda de Gran Bretaña en la guerra de liberación nacional que estaba librando contra la Francia napoleónica y al mismo tiempo frente a las colonias rebeldes en América.

La era republicana y la pax britannica

La costa mosquita se convirtió en un territorio de nadie tras las guerras de Independencia, o mejor, sometida a la suerte de los aventureros y colonos ingleses de Jamaica y Belice. En las primeras décadas del siglo XIX los indios no solo mantuvieron su vieja hostilidad contra los hispanos, sino su vieja conexión amistosa con los ingleses: la costumbre de regalar presentes a los indios se mantuvo aunque se abandonó momentáneamente en la década de 1820; los príncipes herederos a la corona de la *nación* mosquita siguieron siendo educados en Jamaica y los reyes coronados en Belice con los ritos de la iglesia anglicana. Ese sería el caso de George Frederic II en 1816 y Robert Charles Frederic en 1825.

El rey mosquito también continuaría “cediendo” terrenos a los aventureros británicos. El ejemplo más notorio fue el de la colonización fracasada de Gregor MacGregor en 1820, un aventurero y general escocés que participó en la independencia venezolana, quien recibió del rey mosquito George Frederic una enorme extensión de tierra en Black River⁵⁹⁵.

Las nuevas repúblicas tuvieron que hacer frente a esta situación. Las Provincias Unidas de Centro América, surgidas de la Capitanía General de Guatemala en 1823, reclamaron el territorio mosquito como parte del ordenamiento territorial heredado de España. La República de Colombia también reclamó ese territorio bajo el supuesto de que España lo había transferido al virreinato de la Nueva Granada por medio de una Real Orden de 1803. En 1825 ambas repúblicas adoptaron una solución momentánea mientras definían la división del territorio a través de un tratado fronterizo definitivo. La mosquitia quedó entonces considerada como un territorio *pro indiviso* (excepto en el puerto de San Juan, cuya soberanía fue reconocida a Nicaragua). En 1839 desaparece la Federación Centroamericana, y la Nueva Granada, heredando los compromisos de la Real Orden de 1803, en medio de la guerra civil, se vio completamente incapaz de emprender la defensa o una eventual colonización de sus “costas incultas”⁵⁹⁶.

Esa situación de anarquía perjudicaba las relaciones diplomáticas con las potencias interesadas en la región. Estados Unidos tenía un interés relativamente importante motivado por la idea de construir un canal en Centroamérica, enviando misiones consulares desde 1824⁵⁹⁷. El comercio de Estados Unidos en la zona era insignificante, a pesar de que tenía un tratado de amistad y comercio firmado con Centroamérica. En cambio, el comercio británico -aunque no mediara un tratado- había reemplazado categóricamente al monopolio del comercio español⁵⁹⁸. Gran Bretaña había enviado un observador en 1825 y más adelante nombró un cónsul con el fin de firmar el acuerdo de reconocimiento formal de las Provincias Centroamericanas. Tanto este como los intentos posteriores fracasaron, debido a que Centroamérica no reconocía la soberanía británica de Belice, asunto que Gran Bretaña anteponía a cualquier negociación destinada a normalizar las relaciones diplomáticas⁵⁹⁹.

Gran Bretaña, sin embargo, regularizó la misión consular con la llegada de Frederick Chatfield en junio de 1834, quien se mantuvo allí como Cónsul General -excepto entre 1840 y 1842-, por 18 años.

⁵⁹⁵ Humphreys, *op. cit.*, p. 180; Caiger, *op. cit.*, p. 104; ver también la obra de William Griffith, *Empires in the Wilderness. Foreign Colonization and Development in Guatemala, 1834-1844*, The University of North Carolina Press, 1965, pp. 20-21.

⁵⁹⁶ Según la expresión de Pedro Fernández Madrid, en “Nuestras Costas Incultas”, Raimundo Rivas, *Escritos*.

⁵⁹⁷ Humphreys, *op. cit.*; Williams, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁵⁹⁸ Robert Naylor, “The British Role in Central America...”, *op. cit.*; y también de Naylor, *Penny Ante Imperialism*, *op. cit.*

⁵⁹⁹ Charles Webster, *Gran Bretaña y la independencia de la América Latina, 1812-1830: documentos escogidos de los archivos del Foreign Office*, Buenos Aires, Guillermo Kraft, 1944.



Tomado de Carolyn Hall y Héctor Pérez Brignoli, *Historical Atlas of Central America*, University of Oklahoma Press, 2003.

Chatfield es un personaje crucial en la cuestión mosquitia⁶⁰⁰. En principio, Chatfield era partidario de preservar la unidad de la Federación Centroamericana, una que obviamente estuviera subordinada a la influencia británica. El Cónsul aspiraba sin embargo a ensanchar el territorio británico a costa de pequeños enclaves: unir la provincia guatemalteca de Petén a Belice, tomar posesión de la Bahía de Fonseca y la isla del Tigre en la zona del Realejo, en Nicaragua, con el fin de convertir el Pacífico centroamericano en un importante centro de comando y seguridad británicos frente a sus posesiones en Oceanía⁶⁰¹. Sin embargo, casi todos estos intentos fueron desautorizados por el Foreign Office, ya que Gran Bretaña no tenía intención de ejercer el control directo de esos territorios o entrar en una disputa abierta con Estados Unidos o las repúblicas centroamericanas⁶⁰². En cambio, la corona británica era partidaria de convertir a Centroamérica en una zona de influencia británica, una federación *soberana* capaz de contener la expansión de otros poderes y que pudiera generar condiciones de estabilidad y “buena fe” para el comercio.

⁶⁰⁰ Mario Rodríguez, *A Palmerstonian Diplomat in Central America: Frederick Chatfield, Esq.*, Tucson, The University of Arizona Press, 1964.

⁶⁰¹ En efecto, en 1849, con el apoyo del capitán Aylmer Paynter, Chatfield se apoderó de la isla del Tigre, advirtiendo que buscaba prevenir la cesión a Estados Unidos por parte de El Salvador, en Humphreys, *op. cit.*, pp. 182-183; Williams, *op. cit.*, pp. 32-39; Rodríguez, *op. cit.*, pp. 281 y ss.

⁶⁰² Humphreys, *op. cit.*, p. 185.



Tomado de Carolyn Hall y Héctor Pérez Brignoli, *Historical Atlas of Central America*, University of Oklahoma Press, 2003.

Con una Centroamérica eventualmente unida, Belice bajo su control y el protectorado mosquito revivido, Gran Bretaña adquiriría una preeminencia absoluta en el Caribe. En el caso de la mosquitia, sin embargo, la corona británica se toparía con la férrea oposición de las repúblicas centroamericanas que heredarían el problema –Honduras, Nicaragua y Costa Rica- y de la Nueva Granada. Posteriormente, a mediados del siglo XIX, también entraría en escena Estados Unidos.

La refundación del protectorado mosquito

La refundación del protectorado mosquito fue un proceso que se dio entre 1837 y 1844, y en este se advierten principalmente consideraciones de carácter local. Este proceso comenzó en el momento en que el gobierno centroamericano ordenó ocupar las Bocas del Toro en 1836. La Nueva Granada, que consideraba ese territorio vital para su seguridad fronteriza, envió una tropa con funcionarios civiles a las Bocas del Toro, la Laguna de Chiriquí y las islas adyacentes, expulsando de esos lugares a los centroamericanos⁶⁰³. Más al norte, en el territorio comprendido entre el San Juan y el Cabo de Honduras, la mosquitia era una porción de territorio ingobernable y sumido en la anarquía, las guerras civiles y la ausencia –no total- de las autoridades centroamericanas. Todo ello, junto a la insumisión de

⁶⁰³ Chatfield a Palmerston, 26 de diciembre de 1836, F.O., 252/6.

los indios a esas repúblicas, impulsó a los aventureros y especuladores ingleses a sacar provecho para expandir sus actividades en la costa⁶⁰⁴.

Tanto el superintendente de Belice, el coronel MacDonald, como el cónsul Chatfield, instaron al rey mosquito a que solicitara a la corona inglesa su intervención para hacer frente a la interferencia de los centroamericanos y neogranadinos⁶⁰⁵. Chatfield instaba a la corona a que pensara en la Mosquitia como un “distrito mediatizado” o una especie de protectorado “en algunos aspectos sujeta” a Gran Bretaña⁶⁰⁶. El superintendente MacDonald, en cambio, tenía un enfoque imperial más amplio que Chatfield, ya que no solo pretendía disputar la soberanía territorial de Centroamérica sobre la mosquitia, sino de la Nueva Granada en las Islas del Maíz y las Bocas del Toro⁶⁰⁷.

MacDonald era la cara visible de los cortadores de madera de Belice, quienes querían expandir sus actividades a la Mosquitia para hacer frente al competitivo mercado centroamericano y los residentes extranjeros que habían obtenido concesiones de tierras por parte de este gobierno para explotar el mercado maderero⁶⁰⁸. Aparte de ellos, existían algunos comerciantes que monopolizaban el comercio de la costa y promovían toda clase de intrigas y empresas especulativas para atraer a las naciones con intereses en la región. Entre estos, los más importantes eran los hermanos Samuel y Peter Shepherd, quienes tenían actividades comerciales desde Blufffields hasta las Bocas del Toro y la Laguna de Chiriquí⁶⁰⁹. También estaban los “titulares de concesiones” hechas por el rey mosquito en el Cabo Gracias a Dios, como Matthew Willock y sus socios. Willock, por ejemplo, pretendía vender esas tierras al príncipe Carlos de Prusia⁶¹⁰.

La necesidad de llevar a cabo sin trabas las actividades comerciales y especulativas de los ingleses, además de encontrar un mecanismo político para regularizar las concesiones de tierras, fue lo que los llevó a promover la entrada en escena de la corona británica. Palmerston, inicialmente, creía que Gran Bretaña sí tenía un deber histórico con la *nación* mosquito, pero le pidió a Chatfield no manifestar a los gobiernos centroamericanos que la

⁶⁰⁴ “Honduras, MacDonald Transmissions with the King of Mosquito Shore”, 1 de febrero de 1840, C.O. 123/51.

⁶⁰⁵ Véase la carta del rey mosquito Charles Frederick al rey de Inglaterra, 8 de mayo de 1837, C.O. 123/51; MacDonald a Glenelg, 12 de febrero de 1837, C.O. 123/50; MacDonald a Palmerston, 20 de febrero de 1837, F.O. 252/8.

⁶⁰⁶ Chatfield a Palmerston, 13 de septiembre de 1836, F.O. 15/18; y 1 de septiembre de 1837, F.O. 15/19 (traducción libre del autor).

⁶⁰⁷ Chatfield a Palmerston, 13 de septiembre y 16 de diciembre de 1836, F.O. 15/18; 19 y 26 de agosto de 1837, F.O. 15/19.

⁶⁰⁸ MacDonald a Glenelg, 12 de febrero de 1837, F.O. 15/19.

⁶⁰⁹ Christie a Palmerston, 15 de mayo, 1849, 16 de mayo, 1849, F.O. 53/45. Cfr. Richard van Alstyne, “The Central American Policy of Lord Palmerston, 1846-1848”, en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 16, no. 3, 1936, pp. 341-343.

⁶¹⁰ Un resumen de las principales concesiones hechas por el *King* a los colonos blancos, en Walker a Aberdeen, 21 de julio de 1845, F.O. 53/44. Cfr. Gavin Henderson, “German Colonization Projects on the Mosquito Coast, 1844-48”, en *English Historical Review*, no. 59, 1944, pp. 261-264. En el estudio de Griffith, *op. cit.*, p. 160, aparece la historia del comerciante Hedgecock, quien contaba con una “concesión” de tierras hecha por el rey mosquito en la Bahía de Honduras; Hedgecock fue uno de los especuladores que indujo al rey mosquito a redactar la carta en la que el *King* solicitaba protección a la corona británica.

mosquitia estaba “en algunos aspectos sujeta” a Gran Bretaña⁶¹¹. Sin embargo, el Foreign Office decide revivir la política de regalar presentes a los indios e instruye a Chatfield para que le comunicara al gobierno centroamericano que “la Gran Bretaña reconoce a la nación mosquita, y que no verá con indiferencia cualquier intento de usurpación por parte de Centroamérica sobre el territorio mosquito”⁶¹².

El cónsul Chatfield y MacDonald, sin embargo, querían un vínculo más estrecho de la mosquitia con Gran Bretaña. MacDonald, nuevamente, fue más lejos: a petición del enfermo rey mosquito Robert Charles Frederick, el Superintendente nombró una comisión en 1840 para gobernar el reino en nombre de esta, a la cabeza de MacDonald mismo. Este defendió su acción señalando la necesidad de proteger en el terreno a un viejo y leal aliado contra las agresiones extranjeras, junto al deseo del rey mosquito de rescatar “su miserablemente ignorante pueblo del estado de degradación y oscuridad”. MacDonald remató su comunicado señalando la importancia de dominar la costa, ya que de lo contrario podía ser arrebatada por los estadounidenses, quienes pretendían construir un canal interoceánico y desplazar así la supremacía del comercio británico⁶¹³.

MacDonald llevó a cabo este paso en buena medida gracias a la actitud adoptada por Palmerston en 1837. Palmerston, sin duda influido por los nuevos argumentos de MacDonald, decide dar un paso más. Al aprobar la Comisión creada por el superintendente en 1840, dijo Palmerston:

el rey de los mosquitos debe ser considerado como un gobernante soberano con su propia autoridad, pero muy conectado por una larga serie de eventos con la Gran Bretaña que esta se ve obligada a protegerlo en la posesión y mantenimiento de sus justos derechos. Pero este deber de protección en la parte británica implica también una obligación de parte del rey mosquito de ser guiado por Gran Bretaña en aquellos asuntos en que espera la protección británica⁶¹⁴.

Palmerston estaba pensando en convertir a la Mosquitia en una “nación virtual inglesa, sin ser una colonia”⁶¹⁵. Su proyecto englobaba un espacio muy extendido de la costa centroamericana, desde la Honduras británica hasta las Bocas del Toro. Para Palmerston, la inclusión de las Bocas del Toro era posible debido al conocimiento que tenía de la disposición de la Nueva Granada a ofrecer a los acreedores ingleses terrenos en esa parte

⁶¹¹ Palmerston a Chatfield, 15 de diciembre de 1837, F.O. 15/19. Esta opinión de Palmerston estuvo influida decisivamente por Glenelg, el secretario del Colonial Office, en Stephen a Backhouse, 12 de diciembre de 1837, C.O. 123/51; y Palmerston a Russell, 15 de diciembre de 1840, F.O. 15/24.

⁶¹² Backhouse a Stephen, 3 de diciembre de 1837, C.O. 123/51; Stephen a Backhouse, 12 de diciembre de 1837, C.O. 123/51 (traducción libre del autor). También en Colonial Office a Taylor, 20 de noviembre de 1840, C.O. 123/51; se dispuso, por ejemplo, que el comercio de maderas desde la costa mosquita tendría el mismo valor de importación que tiene Belice, en Foreign Office, 9 de febrero de 1838, C.O. 123/54.

⁶¹³ MacDonald a Russell, 29 de febrero y 25 de agosto de 1840, F.O. 15/24.

⁶¹⁴ Palmerston (firmado por Backhouse) al Colonial Office, 15 de diciembre de 1840, C.O. 123/58; Palmerston al Colonial Office, 27 de noviembre de 1840, F.O. 55/24; cfr. “Honduras”, Foreign Office a Metcalfe, 24 de agosto de 1841, C.O. 123/61 (traducción libre del autor).

⁶¹⁵ Esta idea había aparecido en el “Memorando sobre los Estados suramericanos”, Foreign Office, 31 de diciembre, 1841 (firmado por Mr. Murray), F.O. 55/33 (traducción libre del autor).

del Istmo como forma de pago de la deuda⁶¹⁶. Además de presentar nuevas oportunidades para la emigración, la mosquitia se convertiría en una región civilizada por los colonos ingleses, constituyendo de esa forma una prolongación del comercio de todo el Imperio⁶¹⁷.

El Colonial Office, sin embargo, no aprobó las acciones de MacDonald⁶¹⁸. De acuerdo a su razonamiento, una colonia –o cualquier otra manifestación de dominio o posesión- en Centroamérica conllevaban un enorme costo y tener que enfrentar una gran resistencia por parte de las repúblicas hispanas⁶¹⁹. El Colonial Office pensaba con razón que los actos del Superintendente equivalían simplemente a la toma de posesión de la costa mosquita, usando para ello al *King* como un títere. Aunque finalmente el Superintendente fue desaprobado y rechazada su Comisión, el Colonial Office le manifestó que ello no implicaba que se abandonaría el pedido de protección solicitado por el *King*⁶²⁰.

Antes de resignarse, MacDonald –sin duda con el espíritu de un conquistador- decidió visitar al rey mosquito en agosto de 1841, a bordo del *Tweed*, para prevenir los efectos de esta desaprobación. Resuelve tomar posesión de la costa a nombre del rey mosquito y expulsa al agente de aduanas nicaragüense del San Juan⁶²¹. Tanto el nuevo Secretario de Colonias, Stanley, como el nuevo de Exteriores, Aberdeen, sin embargo, volvieron a desaprobado este acto⁶²².

Al morir el rey mosquito Charles Frederick, en octubre de 1842, este dejó en manos de MacDonald la regencia de su reino, así como la custodia de sus hijos y la autoridad para proveer la administración. En ese estado, las innumerables querellas por concesiones de tierras entre los ingleses y la necesidad de “protección” que estos anhelaban ante las supuestas usurpaciones de las repúblicas vecinas, llevaron al Foreign Office a adoptar una salida definitiva. Esta se dio por instancia de MacDonald, quien había retornado a Inglaterra en 1843. MacDonald recomendó el nombramiento de un “residente político” que “daría consejo y asesoramiento y por su simple presencia ayudaría a promover el orden y la justicia en el reino y preservarlo de la agresión”⁶²³.

⁶¹⁶ Palmerston al Colonial Office, 27 de noviembre de 1840, F.O. 55/24. Ello se infiere de la oferta hecha por Manuel María Mosquera a los tenedores de bonos a inicios de 1840, ver el Capítulo anterior, la sección dedicada a la deuda.

⁶¹⁷ *Ibid.*

⁶¹⁸ Russell a Macdonald, 8 de febrero de 1841, F.O. 15/28.

⁶¹⁹ Russell a Macdonald, 27 de noviembre de 1840, F.O. 15/24. Ver también “Honduras, MacDonald Transmissions with the King of Mosquito Shore”, 1 de febrero de 1840, C.O. 123/57; Colonial Office a MacDonald, 8 de febrero de 1841, C.O. 123/57; Colonial Office a MacDonald, 4 de mayo de 1840, C.O. 123/57; Colonial Office a MacDonald, 8 de febrero de 1841, C.O. 123/57.

⁶²⁰ Colonial Office a MacDonald, 8 de febrero de 1841, C.O. 123/57; también “Honduras, MacDonald Transmissions with the King of Mosquito Shore”, 1 de febrero de 1840, C.O. 123/57.

⁶²¹ MacDonald a Russell, 8 de septiembre de 1841, F.O. 15/28. Este acto fue condenado por el gobierno centroamericano como un “intento velado de atribución de soberanía a una horda de ‘salvajes incivilizados’, la máscara de las ambiciones territoriales y económicas de Gran Bretaña en Centroamérica”, en Mario Rodríguez, *op. cit.*, p. 240; cfr. José Dolores Gámez, *Historia de la Costa de Mosquitos (hasta 1894)*, Managua, 1915-1939, pp. 175 y ss.

⁶²² Colonial Office al Foreign Office, 24 de diciembre de 1841, F.O. 15/28.

⁶²³ MacDonald a Aberdeen, 20 de diciembre de 1843, F.O. 15/36. Cfr. Humphreys, *op. cit.*, p. 191 (traducción libre del autor).

El Foreign Office y el Colonial Office finalmente accedieron. La mejor forma de encontrar un equilibrio entre esas dos Secretarías se manifestó en el establecimiento de un reino con un *King* independiente protegido por Gran Bretaña –es decir, por su agente consular y el Consejo de Gobierno que este debía establecer. Esta figura jurídica fue legitimada con la doctrina de las “alianzas desiguales”, según la cual “el más poderoso se beneficia por el honor, y el más débil de la protección”⁶²⁴. Para el Foreign Office, sin embargo, habían múltiples razones que iban más allá del honor: promover la emigración, crear una barrera geopolítica para defender a Belice, presionar para el pago de la deuda a la Nueva Granada y expandir el comercio británico en Centroamérica⁶²⁵. Esto último también estaba relacionado con el hecho de que Gran Bretaña buscaba convertirse en una potencia de primer orden en el Istmo centroamericano, de modo que pudiera bloquear las aspiraciones de otros Estados que intentaban adquirir privilegios en la construcción de un canal, aunque Gran Bretaña no tenía la intención de construirlo por su propia cuenta⁶²⁶.

Aberdeen, el Secretario del Foreign Office, envió a la mosquitia a Patrick Walker con el título de Agente y Cónsul General británico⁶²⁷. Así renació formalmente, en abril de 1844, el protectorado británico del Reino Mosquito.

El príncipe heredero George Augustus Frederick fue coronado en Belice en mayo de 1845, y Walker, además de crear un nuevo Consejo de Estado presidido por el nuevo rey de los moquitos, anuló todos los títulos y concesiones de territorios señalando que estos fueron cedidos por el rey anterior induciéndolo a ello el fraude de los colonos ingleses en medio de sendas borracheras. Walker, a decir verdad, hasta su muerte en 1848, fue el verdadero gobernante del reino mosquito⁶²⁸.

Walker devolvió todas las tierras baldías al rey mosquito y le dio una administración civil y policial al reino. Después comenzó la gestión diplomática y militar para darle una frontera segura a la Mosquitia. La Nueva Granada, Costa Rica, Nicaragua y Honduras tenían que entrar necesariamente en la disputa, aunque en todo caso no reconocieron en ningún momento al reino mosquito. En un principio dominaba la duda. Chatfield era partidario de una extensión territorial amplia hacia el sur, hasta las Bocas del Toro, mientras Walker lo era solo hasta el río San Juan. En cualquier caso, ambos estaban de acuerdo en que si este

⁶²⁴ Memorando del Foreign Office, 15 de diciembre de 1843, F.O. 15/36 (traducción libre del autor).

⁶²⁵ *Ibid.* Con respecto a la seguridad de Belice, Gran Bretaña no solo estaba pensando en las “usurpaciones” de las repúblicas hispanas, sino también en prevenir futuros movimientos estadounidenses. La posibilidad de que una compañía de colonización de Estados Unidos se estableciera en Yucatán –de hecho separado de México- generaba el temor de que se ocupase una porción de tierra que se encontraba en una posición “central con respecto al establecimiento británico de Honduras, y también en línea recta en el extremo occidental de la isla de Cuba y Cabo Catoche, a través del cual una gran parte del retorno del comercio pasa hacia las Indias Occidentales”, en Pakenham a Palmerston, México, 26 de marzo de 1841, C.O. 123/61. Gran Bretaña, que había adoptado como política de Estado la contención de Estados Unidos en América, sin duda vio en la Mosquitia una forma de compensar el expansionismo estadounidense en su periferia –Oregón, Maine, Texas. Ver J. Lockey, “Neglected Aspect of Isthmian Diplomacy, en *American Historical Review*, XLI, 1936, 295-305.

⁶²⁶ Humphreys, *op. cit.*

⁶²⁷ Aberdeen a Walker, 30 de abril de 1844, F.O. 53/1.

⁶²⁸ Walker a Aberdeen, 21 de julio de 1845, F.O. 53/44; Memorando del Foreign Office, 6 de marzo de 1845, F.O. 53/44. Para un balance, ver Christie a Palmerston, 15 de mayo de 1849, F.O. 53/45.

fuera el extremo sur del reino, llegase hasta la boca sur del río, controlando así el pueblo de San Juan del Norte en ambas orillas. Palmerston, de nuevo en el Foreign Office, se decide finalmente en 1847 por el río San Juan, y después de comunicar esa decisión a los gobiernos interesados les reitera que el gobierno británico no verá con indiferencia cualquier intento de usurpación por parte de estos⁶²⁹.

En octubre de 1847 Walker decide llevar a cabo una incursión militar, junto con Granville Loch, capitán del *Alarm*, para reasumir en nombre del rey mosquito la soberanía en el San Juan. En tan solo un día, el 1 de enero de 1848, el puerto fue capturado y rebautizado con el nombre de Greytown, en honor al gobernador de Jamaica. Walker murió en la persecución de los nicaragüenses tierra adentro. Su sucesor, Christie, trató de ir más lejos al intentar convertir al reino mosquito en una posesión británica, pero esta solicitud fue rechazada⁶³⁰.

El reino de los mosquitos fue gobernado por el Consejo de Gobierno por algunos años más, hasta 1851, a la cabeza del cónsul Christie. Esta situación duraría hasta bien entrada la década de 1850, cuando Gran Bretaña, como consecuencia del tratado Clayton-Bulwer suscrito con Estados Unidos y las reivindicaciones de los Estados centroamericanos y neogranadino, suspendió el consulado en la costa mosquita. Gran Bretaña, sin embargo, no eliminó formalmente el protectorado sino unos años después, en 1860, manteniendo un *residente consejero* en Blufields, el doctor James Green.

A mediados de la década de 1850, el filibusterismo estadounidense era el verdadero dueño de la costa. Luego de múltiples incidentes entre Estados Unidos y Gran Bretaña, esta potencia decide “devolver” la soberanía territorial de la Mosquitia –entre el San Juan y el Cabo de Gracias a Dios- a Nicaragua, bajo la garantía de que el territorio mosquito se convirtiera en una reserva autónoma y el puerto de San Juan en una zona de libre paso⁶³¹. El protectorado mosquito, pues, tendría una existencia efímera que no sobrevivió a la presión diplomática ejercida por las repúblicas que reivindicaban ese territorio y que recurrieron a los Estados Unidos⁶³².

⁶²⁹ Palmerston a Chatfield, 30 de junio de 1847, F.O. 15/44. Ver más adelante, sobre la diplomacia en la definición de la frontera.

⁶³⁰ Humphreys, *op. cit.*, pp. 192-194.

⁶³¹ Un balance sobre la diplomacia y los tratados anglo-estadounidenses, en Humphreys, *op. cit.*

⁶³² En el Memorando del Foreign Office, 15 de diciembre de 1843, F.O. 15/36, aparece sin embargo que ese territorio no debía suscitar disputas innecesarias.



Tomado de Carolyn Hall y Héctor Pérez Brignoli, *Historical Atlas of Central America*, University of Oklahoma Press, 2003.

II. Las gestiones neogranadinas en la defensa de la costa mosquita

A inicios de la década de 1840, como se vio en el capítulo anterior, las relaciones entre la Nueva Granada y Gran Bretaña oscilaban entre la tensión y la colaboración en diversos asuntos –como el de la celebración de un convenio para el pago de la deuda y la prohibición del tráfico de esclavos. La «cuestión mosquitia» vendría a traer nuevas complicaciones. Como manifestó la Cancillería neogranadina al Congreso de 1844, esta cuestión se convirtió en objeto de una “delicada reclamación que ha ocupado preferentemente la atención del gobierno, por estar íntimamente ligada con el honor de la República y con la integridad de su territorio”⁶³³. Esta reclamación había sido encomendada a Manuel María Mosquera en Londres.

La mosquitia era un territorio disputado con los centroamericanos, a quienes la Nueva Granada veía como los únicos interlocutores legítimos para establecer una frontera definitiva. Aunque postergada desde 1825, esta disputa se revivió por el control de las Bocas del Toro en 1836. La Nueva Granada lo consideró un acto de agresión y mandó una expedición para apoderarse de ese territorio. Durante el gobierno de Bolívar, el Ejecutivo

⁶³³ O’Leary a Aberdeen, 30 de mayo de 1844, F.O. 55/47 (traducción libre del autor).

colombiano había manifestado que se daría por satisfecho si la frontera se establecía en el San Juan, pero posteriormente, desde 1836, la posición del gobierno neogranadino redujo hasta las Bocas del Toro su punto más ambicionado⁶³⁴. Poco después, en 1839, apareció el proyecto belga de construcción de un canal a través de Nicaragua que desembocaría en el río San Juan, proyecto que la Nueva Granada rechazó contundentemente⁶³⁵. Estos dos hechos marcaron así el reinicio de la disputa fronteriza postergada en el tratado de 1825 entre Centroamérica y la Nueva Granada.

Paralelamente, los actos de los oficiales y aventureros ingleses en la costa mosquita suscitaron una disputa entre las autoridades locales de las Bocas del Toro y el superintendente MacDonald. Entre esas actividades debe recordarse la visita que hizo MacDonald a bordo del *Tweed* en compañía del rey mosquito: desde allí, en agosto de 1841, comunicó al gobierno a las autoridades locales la toma de posesión en nombre del rey mosquito del puerto de San Juan, Matina, las Bocas del Toro y las Islas del Maíz. En ese momento, entre 1840 y 1842, Panamá estaba separada de la Nueva Granada, por lo que MacDonald, mientras llevaba a cabo su propia tarea expansionista, se comunicaba con las autoridades locales panameñas, que sin embargo reafirmaron sus derechos en las Bocas del Toro y las Islas Maíz⁶³⁶.

En agosto de 1842, cuando la Nueva Granada anunció el envío de tropas hacia Veraguas para proteger las Bocas del Toro, los residentes ingleses que aclamaban al rey mosquito notificaron al comandante del *Caribdis* que fuera a protegerlos contra la “agresión” de las tropas neogranadinas; el comandante del *Caribdis* los armó y entrenó, exigiendo al jefe político de las Bocas del Toro que la pólvora se llevase al navío. El comandante se despidió increpándole que el territorio estaba en disputa⁶³⁷.

La diplomacia en los gabinetes

Hasta ese momento, como se ve, la disputa del territorio mosquito había quedado restringida a una reclamación entre los funcionarios ingleses y las autoridades locales neogranadinas –o mejor, panameñas. Al finalizar la guerra civil la Cancillería tuvo noticia de las usurpaciones anglo-mosquitas, e instruyó inmediatamente a Manuel María Mosquera para que notificara al gobierno británico de esos actos⁶³⁸. En un principio, el gobierno neogranadino creía que la corona británica desconocía todos estos hechos y que los funcionarios de Belice habían actuado por su propia cuenta. La reclamación, por tanto, debía enfocarse tan solo en exigir al Foreign Office una indemnización por los perjuicios causados a la Nueva Granada, la destitución del comandante del navío *Caribdis* y obtener

⁶³⁴ Ver la “Nota sobre intrusión de autoridades costarricenses en Bocas del Toro. Lino de Pombo al Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno de Centro-América”, 2 de marzo de 1837, en Enrique Gaviria Liévano, *Nuestro Archipiélago de San Andrés y la Mosquitia colombiana*, Bogotá, Temis, 1973, pp. 259 y ss.

⁶³⁵ *Ibid.*

⁶³⁶ Guevara a Palmerston, 20 de abril de 1841, F.O. 15/25; Upton a Palmerston, 19 de mayo de 1841, F.O. 15/26. El jefe político de San Andrés (cantón de la Provincia de Cartagena) reclamó por estos atentados, y le contestaron que no tenía por qué intervenir en los asuntos mosquitos, en Mosquera a Aberdeen, 9 de junio de 1843, F.O. 55/45.

⁶³⁷ Mosquera a Aberdeen, 9 de junio de 1843, F.O. 55/45.

⁶³⁸ Ospina a Mosquera, Bogotá, 1 de septiembre de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

una garantía del gobierno británico en el que este se comprometería a prohibir a sus funcionarios y súbditos que tomaran parte en esas aventuras coloniales⁶³⁹.

Mosquera, antes de recibir esas instrucciones, ya había tenido conocimiento de esos hechos gracias a la prensa y las comunicaciones que le llegaban del consulado neogranadino en Jamaica⁶⁴⁰. Por medio de la prensa londinense llegó a conocer que el rey mosquito había declarado que “por testamento tiene cedido sus derechos de soberanía” en las Bocas del Toro y la Mosquitia a la corona británica. Además, tuvo un encuentro casual con Chatfield, quien en ese momento se encontraba en Londres. Chatfield, en un tono irascible y nada condescendiente, le manifestó que los mosquitos tenían derecho a las Bocas del Toro y que ese cantón había sido ocupado a la fuerza por las autoridades neogranadinas gracias a la anarquía y la debilidad centroamericanas⁶⁴¹.

Mosquera se dirigió al Foreign Office a pedir explicaciones. La conversación que sostuvo con Aberdeen lo dejó más tranquilo, sobre todo cuando le manifestó que el rey mosquito no había cedido ningún derecho de soberanía a Gran Bretaña y que la corona británica no pretendía vulnerar los derechos de los países limítrofes. A Mosquera, en todo caso, le inquietó escuchar que la mosquitia estaba bajo una “especie de tutela” británica⁶⁴².

Mariano Ospina, al tener esas noticias, le manifestó en privado al presidente Herrán que “los negocios mosquitos no andan tan mal como creíamos; pero el Intendente de Belize sí está muy interesado en apoderarse del territorio”⁶⁴³. Este último temor fue el que llevó al gobierno neogranadino a instruir a Mosquera para que iniciara las reclamaciones atrás referidas. Mosquera, en su reclamación, creía con una confianza exagerada que los actos de MacDonald iban a ser desautorizados por la corona británica, convencido de que las relaciones “amistosas” entre los dos gobiernos llevarían a Gran Bretaña a dar satisfacción al reclamo neogranadino, cuyos derechos territoriales eran incontrovertibles⁶⁴⁴.

Aberdeen, sin embargo, a diferencia de lo que manifestó un año atrás, dio a conocer esta vez la verdadera doctrina del Foreign Office con respecto a la mosquitia. Le manifestó a Mosquera que no podía entrar a considerar el reclamo de la Nueva Granada porque esta desconocía de antemano la independencia del reino mosquito y además pretendía una porción muy amplia de ese territorio. Mosquera se irritó aún más cuando conoció la línea de conducta adoptada desde 1837, esto es, que la corona no vería con indiferencia cualquier usurpación del territorio mosquito⁶⁴⁵. Por ello, redactó otra reclamación aún más enérgica, una auténtica pieza de erudición colmada de detalles jurídicos y derechos históricos de la Nueva Granada sobre ese territorio⁶⁴⁶.

⁶³⁹ Ospina a Mosquera, Bogotá, 5 de mayo de 1843, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁶⁴⁰ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 15 de junio de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁶⁴¹ *Ibid.*

⁶⁴² *Ibid.*

⁶⁴³ Ospina a Herrán, Bogotá, 26 de agosto de 1842, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 1, Carpeta 2.

⁶⁴⁴ Mosquera a Aberdeen, Londres, 9 de junio de 1843, F.O. 55/45.

⁶⁴⁵ Aberdeen a Mosquera, 16 de junio, 1843 de F.O. 55/45; Aberdeen a Ayala, 8 de julio de 1843, F.O. 55/45.

⁶⁴⁶ Mosquera a Aberdeen, Londres, 31 de mayo de 1844, F.O. 55/53. Incluía los decretos de 1824 y 1833 sobre regulación colombiana y neogranadina de inmigración y comercio en la Mosquitia, además de los

El Foreign Office no tuvo ningún apuro para contestar esta nueva reclamación. Mosquera y la Cancillería neogranadina tampoco urgieron la contestación del gobierno británico, ya “que entre más se medite más esperanzas de justicia se ofrece”⁶⁴⁷. Sin embargo, en el transcurso de esos meses la Nueva Granada tuvo noticias de mayores y más preocupantes violaciones a su soberanía. Los comerciantes y especuladores ingleses, con el respaldo del gobernador de Jamaica, habían puesto en práctica un conjunto de medidas en retaliación por las disposiciones fiscales y comerciales que había ordenado la Nueva Granada para el territorio mosquito⁶⁴⁸; entre otras medidas, el capitán de la fragata *Seylla* llegó de Jamaica a Cartagena a anunciar que iba a la mosquitia a proteger el comercio extranjero⁶⁴⁹. Para completar, Walker dispuso la división del territorio en cantones, uno de los cuales, Blufields, quedó bajo el mando del comandante Jaime Estanislao Bell y el extremo meridional bajo el mando de Peter Shepherd. Estos dirigían proclamas anunciando las pretensiones del reino anglo-mosquito del San Juan hasta las Bocas del Toro⁶⁵⁰.

Lo que vino a profundizar la ira del gobierno neogranadino fue la designación de Walker como Agente británico en la Mosquitia y la coronación del *King* en mayo de 1845⁶⁵¹. Aberdeen instruyó a su agente en Bogotá, Daniel O’Leary, para que protestara ante cualquier intento de usurpación al reino mosquito, y para evitar futuras complicaciones le ordenó transmitir al gobierno neogranadino que Gran Bretaña “verá con satisfacción un arreglo equitativo de la frontera en disputa entre el territorio mosquito y los Estados vecinos”⁶⁵².

Cuando el gobierno neogranadino se enteró de todos estos pasos, el Secretario de Relaciones Exteriores, Joaquín Acosta, le manifestó a O’Leary con una verdadera irritación que el gobierno neogranadino no reconocía dentro de su territorio la existencia de naciones de nativos salvajes. También manifestó en un tono perentorio que no admitiría el derecho de intervención de cualquier poder extranjero en las relaciones entre los indios y el gobierno, observando con sorpresa que la corona británica se considerase aliado y protector

tratados entre España y Gran Bretaña donde esta última reconocía los derechos de aquella, heredados por la Nueva Granada a través de la Real Orden de 1803.

⁶⁴⁷ Acosta a Mosquera, Bogotá, 3 de agosto de 1844 y 2 de enero de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁶⁴⁸ La Nueva Granada emitió dos decretos, uno en el que regulaba el comercio en la Guajira, una región donde los indios comerciaban libremente en el Caribe y “el gobierno de Bogotá no tiene más autoridad de facto que la que tiene en la costa de Jamaica” (Ley de 6 de junio de 1843, en Stewart a Aberdeen, No. 41, 23 de junio de 1843, F.O. 55/42.). El otro decreto regulaba la administración en las Bocas del Toro, que gobernaría provisionalmente toda la costa hasta el Cabo de Gracias a Dios (Decreto de 2 de junio de 1843, en Stewart a Aberdeen, No. 40, 23 de junio de 1843, F.O. 55/42).

⁶⁴⁹ Gómez a Mosquera, Bogotá, 9 de marzo de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁶⁵⁰ Acosta a Mosquera, Bogotá, 14 de febrero de 1844; Acosta a Mosquera, 28 de marzo de 1845; y Gómez a Mosquera, 25 de julio y 7 de agosto de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁶⁵¹ Gómez a Mosquera, 25 de julio y 7 de agosto de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337; Mosquera a Aberdeen, 14 de marzo de 1846, F.O. 55/67. En una conversación entre el presidente Herrán y O’Leary, respecto al nombramiento del agente Walker en la Mosquitia, decía el presidente “que lo consideraba equiparable a un ‘Tratado de Anexión’”, O’Leary a Aberdeen, 27 de agosto, 1844, F.O. 55/48.

⁶⁵² Aberdeen a O’Leary, 30 de abril de 1844, F.O. 55/46; Stanley a Canning, 5 de septiembre de 1845, F.O. 55/45. También le informaron el Almirantazgo estaba autorizado para dar instrucciones a la Fuerza Naval de las Indias Occidentales para que visitaran esporádicamente con barcos de guerra y fomentaran la comunicación entre los residentes ingleses en la Mosquitia, y así impresionar a los Estados vecinos.

de los mosquitos⁶⁵³. Al finalizar el gobierno del presidente Herrán, las simples protestas diplomáticas habían dado paso a acusaciones que podrían generar “serias y desagradables consecuencias”. En efecto, el canciller Acosta llegó a amenazar con ocupar a la fuerza la costa para demostrar la supuesta soberanía ininterrumpida que tenía la Nueva Granada sobre esta⁶⁵⁴.

Debido a que Gran Bretaña había manifestado decididamente que no iba a alterar su posición, la Cancillería neogranadina decidió emprender un frente diplomático más amplio. Por un lado, instruyó a Mosquera para que se dirigiera a París a gestionar el apoyo francés. En ese punto, la «cuestión mosquita» comenzó a ser relacionada explícitamente con el proyecto de neutralización de Panamá⁶⁵⁵. En otras palabras, la Nueva Granada buscaba proteger su integridad territorial en el Istmo de Panamá a través de un tratado en el que Francia garantizara la soberanía neogranadina y al mismo tiempo generara una especie de mecanismo disuasorio frente a las pretensiones británicas en el territorio mosquito⁶⁵⁶.

Mosquera, como se verá en el próximo capítulo, no logró interesar al gobierno francés. Para terminar de complicar sus gestiones, le ordenaron seguir las reclamaciones al gobierno británico por las “usurpaciones y atentados” en la costa mosquita sin “comprometer el buen éxito de las negociaciones” con Gran Bretaña en torno al tratado de neutralidad y soberanía del Istmo⁶⁵⁷.

Entre tanto, en 1844, la Cancillería neogranadina dirigió un Memorando a las Legaciones establecidas en Bogotá, informando de los pasos dados por Gran Bretaña en la mosquitia y los derechos de la Nueva Granada en esa franja de costa; incluía, entre otros, los decretos de 1824 y 1833 que regulaban la inmigración y el comercio en la mosquitia, que en ningún momento fueron controvertidos por los demás Estados⁶⁵⁸.

El Encargado de Estados Unidos, Blackford, veía con preocupación la forma como el gobierno británico se establecía *silenciosa y exitosamente* en la mosquitia. Respondiendo a una petición suya, la Cancillería neogranadina le dirigió una larga exposición donde se incluía una narración de todas las “usurpaciones” y los derechos de la Nueva Granada en la mosquitia⁶⁵⁹. Blackford remitió esta nota al Departamento de Estado, que fue respondida

⁶⁵³ Acosta a O’Leary, Bogotá, 25 de julio de 1844, F.O. 55/48; O’Leary a Aberdeen, Bogotá, de 27 de julio de 1844, F.O. 55/48.

⁶⁵⁴ Acosta a O’Leary, Bogotá, 20 de enero de 1845, F.O. 55/56; O’Leary a Acosta, Bogotá, 30 de enero de 1845, F.O. 55/56; O’Leary a Aberdeen, 8 de abril de 1845, F.O. 55/56; O’Leary a Palmerston, 10 de noviembre de 1846, F.O. 55/64.

⁶⁵⁵ Sobre este punto, ver el siguiente Capítulo.

⁶⁵⁶ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 1 de febrero y 1 de mayo de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338; Acosta a Mosquera, 9 de febrero y 29 de marzo de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337; y Gómez a Mosquera, Bogotá, 11 de abril de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁶⁵⁷ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 1 de febrero de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁶⁵⁸ La Legación francesa, a cargo de Aulaire, manifestó una indiferencia total, en Rivas, *Escritos*, p. 240.

⁶⁵⁹ Blackford a Upshur, 8 de marzo de 1844; “Statement by the Minister of Foreign Affairs of Colombia on the efforts of the British Government to obtain a footing on the Mosquito Shore”, anexo, Blackford a Calhoun, 26 de julio de 1844, M.D.C., V, pp. 603-606, 608-618 (traducción libre del autor).

con promesas vacías: “esa información es de muy alto interés para este gobierno, que nunca será indiferente a lo que concierna al interés y prosperidad de la Nueva Granada”⁶⁶⁰.

Acomodamiento y disidencia: consideraciones sobre una eventual definición de la frontera

O’Leary, a pesar de no manifestar una gran preocupación, comprendió que el nuevo rumbo que estaba tomando la cuestión mosquitia podría generar mayores complicaciones a su Legación⁶⁶¹.

El presidente Tomás Cipriano de Mosquera, una vez establecido en el poder, manifestó una actitud distinta a la de su antecesor. En una conversación privada con O’Leary, el presidente le dijo que desaprobaba los términos “insolentes e impolíticos” que había usado el Secretario Acosta. Luego reconoció que la Nueva Granada no tenía ni la capacidad ni los recursos humanos y materiales para defender la mosquitia. Sin embargo, Mosquera desconoció la independencia del régulo mosquito, manifestando que prefería “ceder” el territorio a Gran Bretaña antes que reconocer la pretendida soberanía de este. Mosquera le reveló a O’Leary que si la Gran Bretaña no dejaba de alentar la ficción mosquita, enviaría un Ministro a Guatemala para concluir un tratado de límites en el que le cedería el territorio en disputa, sosteniendo el derecho neogranadino sobre las Bocas del Toro y las plazas vecinas a la Laguna de Chiriquí⁶⁶².

Mosquera también se mostró favorable a entablar negociaciones con Gran Bretaña para zanjar la cuestión mosquitia a través de la firma de un tratado de límites. O’Leary comprendió perfectamente el mensaje. En ese proceso de medida había influido notoriamente la discusión sobre la circulación de esclavos fugitivos en la costa mosquita, casi todos provenientes de San Andrés o las Bocas del Toro. Walker, el agente británico en la Mosquitia, decisivamente imbuido del espíritu antiesclavista británico, notificó a O’Leary los choques ocasionados con las autoridades locales neogranadinas. Consciente de las dificultades que podría generar a los intereses comerciales y estratégicos de la Gran Bretaña, O’Leary y Mosquera entraron a considerar el cese de las dificultades: el encargado en Bogotá sugirió a las autoridades en Londres que reprendiera el tono de Walker, a lo que el Foreign Office accedió⁶⁶³.

Si Aberdeen y el Colonial Office ordenaron a sus agentes en el Caribe que se abstuvieran – momentáneamente- de sus impulsos expansionistas al sur del río San Juan, ello pudo obedecer a dos motivos. El primero de ellos es más fácil de inferir: el gobierno británico necesitaba transportar sus tropas a través del Istmo de Panamá, y debido a que O’Leary, una vez que le notificaron que realizara esta gestión supuso que el gobierno neogranadino

⁶⁶⁰ Buchanan a Bidlack, Washington, 23 de junio de 1845, M.D.C., V, p. 357 (traducción libre del autor).

⁶⁶¹ O’Leary a Aberdeen, 27 de agosto, 1844, F.O. 55/48.

⁶⁶² O’Leary a Aberdeen, 8 de abril de 1845, F.O. 55/56; O’Leary a Aberdeen, 14 de mayo de 1845, F.O. 55/56. La virulencia anti-británica ya se estaba manifestando en la prensa, cuando una publicación nicaragüense se editó en el Semanario de Cartagena, en O’Leary a Aberdeen, 18 de septiembre de 1844, F.O. 55/48.

⁶⁶³ O’Leary a Aberdeen, 14 de mayo, 1845, F.O. 55/56; O’Leary a Elgin, 13 de mayo de 1845, F.O. 207/52; Elgin a Stanley, 2 de julio de 1845, F.O. 207/52; Colonial Office a Caning, 14 de agosto de 1845, F.O. 207/52.

se iba a rehusar, insinuó conectar la negociación de esa solicitud con la resolución de la frontera mosquita en un punto favorable para la Nueva Granada –esto es, asegurar su territorio al sur del río San Juan⁶⁶⁴. Para el presidente Mosquera, sin embargo, ello requería una garantía adicional: la firma de un tratado de neutralidad sobre Panamá y las otras provincias costeras⁶⁶⁵. O’Leary de inmediato comprendió que la petición al gobierno neogranadino para que este permitiera el paso de tropas iba a ser infructuosa, ya que el Foreign Office no iba a modificar su política en torno a la referida garantía; y el Congreso neogranadino, para completar, expidió un decreto en julio de 1846 donde prohibía el transporte de tropas y pertrechos militares a las potencias extranjeras⁶⁶⁶.

La segunda posibilidad, aunque no existe ningún documento que lo soporte, es que ese mismo año de 1845 se había firmado la Convención definitiva para el pago de la deuda a los acreedores ingleses. Lo que lleva a plantear esta hipótesis es que durante los años previos el Foreign Office había manifestado que la protección que iba a suministrar a los mosquitos debía servir como mecanismo de presión a los acreedores, sin “generar disputas innecesarias”⁶⁶⁷.

En un principio, consciente de que Gran Bretaña no iba a cambiar de actitud, el presidente ordenó a su hermano en Londres que no insistiera en pedir más respuestas a sus reclamos. Llegó incluso a proponer que este se retirara de la Legación “protestando con el tono enfático que es debido, contra la injusta conducta del Gobierno británico”, después de lo cual debían publicarse todos los documentos para someterlos a la opinión mundial, “único recurso que en sus agravios tienen los pueblos débiles”⁶⁶⁸.

Sin embargo, el presidente Mosquera no fue tan lejos, y decidió mantener la Legación en Londres. Su estrategia consistió en no volver a exigir respuestas del gobierno británico, política que ya venía siendo implementada desde hacía varios meses y que parecía estar surtiendo algún efecto. En julio de 1845, por ejemplo, en un encuentro que tuvo Manuel María Mosquera con Aberdeen, este le manifestó: “parece que Uds. están ya más tranquilos el día de hoy con respecto al negocio de los Mosquitos”⁶⁶⁹. Aberdeen, en realidad, deseaba revivir la cuestión mosquita para zanjarla de una vez, y se mostró algo más condescendiente con la Nueva Granada. Al reiterar que Gran Bretaña no iba a dejar de reconocer la independencia de los mosquitos, le manifestó a Mosquera que a pesar de ello la corona británica no tenía ambiciones territoriales, y que las usurpaciones en las Bocas del Toro eran actos de especuladores con pretensiones irregulares sobre ese territorio. En otras

⁶⁶⁴ O’Leary a Aberdeen, 30 de diciembre de 1845, F.O. 55/57; Colonial Office al Foreign Office, 26 de agosto de 1845, F.O. 55/60; Aberdeen a O’Leary, No. 23, 16 de octubre de 1845, F.O. 55/55. En un comunicado de Aberdeen a O’Leary, No. 24, 16 de octubre de 1845, F.O. 55/55, se ve reflejado el nuevo tono en que se encontraba la disputa, donde Aberdeen estaba dispuesto a definir la frontera mosquita en el San Juan, incluyendo la participación de los centroamericanos.

⁶⁶⁵ Ver el siguiente Capítulo.

⁶⁶⁶ “Extract of a Private letter from O’Leary dated Bogota april 10 1846”, F.O. 55/63.

⁶⁶⁷ Memorando del Foreign Office, Londres, 15 de diciembre de 1843, F.O. 15/36.

⁶⁶⁸ Nota confidencial de la Secretaría de Relaciones Exteriores (elaborada por Tomás Cipriano de Mosquera), abril de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 340.

⁶⁶⁹ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 16 de julio de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

palabras, Aberdeen estaba reconociendo que sus agentes se excedieron en las Bocas del Toro, y pidió a Mosquera arreglar el límite de manera definitiva⁶⁷⁰.

Bajo ese nuevo ambiente, el presidente Mosquera instruyó a Manuel María para que investigara de manera privada la naturaleza de las instrucciones recibidas por O'Leary meses atrás⁶⁷¹. Mosquera estaba decidido a zanjar la cuestión mosquitia, ya que creía que una política agresiva o soberanista frente a Gran Bretaña podría no solo ser “peligrosa”, sino que necesitaba tener mayor margen de maniobrabilidad y libertad para negociar otros asuntos –como el tratado de neutralidad de Panamá⁶⁷².

Entre 1846 y 1847 se llevaron a cabo múltiples gestiones entre Manuel María Mosquera y el Foreign Office para sentar las bases de una futura negociación de límites entre el reino anglo-mosquito y la Nueva Granada. La estrategia de la Nueva Granada consistía en mantener las protestas y al mismo tiempo reivindicar sus derechos desde las Bocas del Toro hasta el Cabo de Gracias a Dios, pero luego “ceder” el territorio que no le interesaba a los Estados centroamericanos –esto es, toda la franja de costa al norte de las Bocas del Toro. Mosquera debía explorar la disposición del Foreign Office para emplear su influencia sobre Costa Rica que la llevara a firmar un tratado con la Nueva Granada, en el que esta le cedería la mosquitia desde el San Juan hasta el Cabo de Gracias a Dios. Como se puede notar, la estrategia del presidente Mosquera consistía no en ceder el territorio a Gran Bretaña sino a Costa Rica, y de ese modo la cuestión mosquitia debía ser resuelta entre estos dos últimos países⁶⁷³.

Movimientos anti-británicos, inclinación pro-estadounidense

El presidente Mosquera, evidentemente, no estaba dispuesto a reconocer a Gran Bretaña como un interlocutor legítimo. Además de ello, había enviado una misión a España para obtener un tratado de paz del que dependería “la eficacia de las reclamaciones que hayan de dirigirse al gabinete británico”⁶⁷⁴. En otras palabras, la Nueva Granada esperaba que el reconocimiento de España le ayudara a apoyar sus derechos territoriales heredados por la Real Orden de 1803.

Mientras dilataba las negociaciones con Gran Bretaña, el presidente Mosquera alentó a través de la prensa una virulenta campaña anti-británica. En 1846 apareció en El Día de Bogotá una serie de artículos bajo el título de “Nuestras costas incultas”. Esos artículos no tenían la firma de ningún autor, aunque luego se corroboraría que fueron obra de Pedro

⁶⁷⁰ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 16 de febrero y 16 de julio de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁶⁷¹ Borrero a Manuel Mará Mosquera, Bogotá, 16 de abril de 1846, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁶⁷² Rivas, *Escritos*, p. 128

⁶⁷³ Esta estrategia aparece en la correspondencia diversa cruzada entre los Secretarios de Relaciones Exteriores y Manuel María Mosquera, en Borrero a Mosquera, Bogotá, 16 de abril de 1846; Mallarino a Mosquera, 17 de marzo de 1847; Ancizar a Mosquera, 8 de octubre de 1847, en A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁶⁷⁴ Mallarino a Acosta, 17 de marzo de 1847, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

Fernández Madrid, un funcionario de la Cancillería neogranadina⁶⁷⁵. Los artículos de Fernández Madrid, además, fueron publicados para ambientar o propiciar la ratificación del tratado que se estaba negociando con Estados Unidos –y con España–, valiéndose del pretexto del miedo a la expansión británica.

El tratado con Estados Unidos sería finalmente firmado el 10 de diciembre de 1846, aunque este solo se ratificaría dos años después⁶⁷⁶. Durante esos dos años, por tanto, la Nueva Granada no contaba con nada más que su propia suerte para hacer frente a la agresión británica. La Cancillería neogranadina intentó incluso generar un frente común centroamericano, ofreciendo cooperación a Nicaragua e instruyendo a Manuel María Mosquera para que representara en Londres los intereses y derechos de Centroamérica. Sin embargo, tanto Costa Rica como Nicaragua prefirieron negociar directamente con Gran Bretaña⁶⁷⁷.

Cuando Palmerston se enteró de la firma del tratado entre la Nueva Granada y Estados Unidos, las relaciones anglo-neogranadinas entraron en un punto de fricción⁶⁷⁸. Y un hecho vendría a romper con el estatus logrado hasta ese momento: la toma del San Juan a la fuerza por la flota británica del Caribe.

Palmerston anunció a fines de junio de 1847 que la frontera mosquita debía ir hasta el San Juan⁶⁷⁹. Algunos historiadores han sostenido que una de las razones que lo llevaron a tomar esa decisión fue precisamente la necesidad de bloquear las aspiraciones estadounidenses en el Istmo centroamericano, alentadas por el tratado firmado con la Nueva Granada⁶⁸⁰. Con toda seguridad, la decisión de Palmerston estuvo basada en la política que había sido tomada por Aberdeen unos años atrás⁶⁸¹. También es seguro que en ello hubiese influido la reafirmación por parte de Manuel Mará Mosquera del desinterés de la Nueva Granada en

⁶⁷⁵ Raimundo Rivas, *Escritos*; “Nuestras Costas Incultas”, *El Día*, No. 387, 18 de octubre de 1846, y No. 391, 1 de noviembre de 1846, en Rivas, *Escritos*, pp. 253, 275. O’Leary le notificó a Palmerston el lenguaje anti-británico de esos artículos, 10 de noviembre de 1846, F.O. 55/64.

⁶⁷⁶ Ver el siguiente Capítulo.

⁶⁷⁷ Sobre este aspecto de las relaciones con Centroamérica, ver Isabel Clemente Batalla, *Relaciones internacionales de Colombia en la cuenca del caribe*, op. cit., p. 120.

⁶⁷⁸ Chatfield a Palmerston, 13 de marzo de 1847, F.O. 15/45; Palmerston a Chatfield, 8 de junio de 1847, F.O. 15/44.

⁶⁷⁹ Palmerston a Chatfield, 30 de junio de 1847, F.O. 15/44; Palmerston a O’Leary, 16 de febrero de 1847, F.O. 55/69.

⁶⁸⁰ Esa es la hipótesis de Mario Rodríguez, *op. cit.*, p. 285; y Lockey, *op. cit.*, pp. 295-305.

⁶⁸¹ Aberdeen había tomado esa decisión en 1842 y la reafirmó en 1845, en Memorando del Foreign Office, 28 de abril de 1845, F.O. 53/44. Aberdeen también había rechazado la oferta de cesión de las Bocas del Toro hecha por el *King* a través de su agente Apton, en Apton a Palmerston, 19 de mayo de 1841; Robert Charles Frederick al Foreign Office, 13 de junio de 1841; Foreign Office al Colonial Office, 6 de julio de 1841, C.O. 123/61. Durante esos años, por tanto, Gran Bretaña ya había reconocido la soberanía de las Bocas del Toro a la Nueva Granada, y le parecía un procedimiento insólito que “sin incluso intentar establecer un Derecho de disposición del territorio, y sin tener el poder para hacerlo, que el gobierno mosquito haya hecho un ofrecimiento formal de la soberanía de las Bocas del Toro al gobierno británico”, en Memorando del Foreign Office, 14 de junio de 1841, C.O. 123/61 (traducción libre del autor). Gran Bretaña también sentenció que la porción ubicada entre las Bocas del Toro y el San Juan le pertenecía a Costa Rica.

asumir la soberanía mosquita más allá del San Juan⁶⁸². La Nueva Granada dio a conocer esa decisión sin renunciar *teóricamente* a sus derechos territoriales y bajo la condición de “ceder” el territorio mosquito a Costa Rica. Además, Manuel María Mosquera fue instruido para recabar del gobierno británico un tratado donde se garantizara que los agentes y súbditos “que frecuentan la costa desde la Guajira hasta las Bocas del Toro” se abstuvieran “de ofender nuestros derechos”⁶⁸³.

Chatfield, después de ser notificado por Palmerston de su decisión final, con el instinto de un conquistador, remitió una Circular al gobierno centroamericano comunicando la decisión del Foreign Office pero abrogándose el derecho de reclamar el territorio al sur del San Juan y desde ahí hacia las Bocas del Toro. El siempre incisivo Chatfield adujo que con ese paso intentaba frustrar las aspiraciones *astutas* de los neogranadinos, que buscaban apoderarse del San Juan para frustrar la construcción de una vía interoceánica que podría rivalizar con la de Panamá⁶⁸⁴. Por ello, insistió ante el Foreign Office que la Nueva Granada no tenía por qué reclamar un espacio en el banco del San Juan, más aún cuando la Real Orden de 1803 en la que sustentaba la Nueva Granada el derecho a la mosquitia, no tenía validez. Para Chatfield, el Foreign Office no debía entablar las negociaciones fronterizas con la Nueva Granada debido a que esta era una nación usurpadora⁶⁸⁵. Él prefería que el territorio comprendido entre el San Juan y las Bocas del Toro quedase dentro del ordenamiento territorial costarricense, y que el río San Juan se convirtiera en un río de libre navegación.

Chatfield tenía razón hasta cierto punto. La Nueva Granada había elevado protestas enérgicas cada vez que una empresa extranjera anunciaba su intención de construir un canal a través de Nicaragua, con el fin básico de impedir que este canal rivalizara con el de Panamá⁶⁸⁶. Sin embargo, el gobierno neogranadino tenía otras preocupaciones más apremiantes. La Real Orden de 1803, si bien era considerada como un “título embarazoso” para la posesión *de jure* del territorio mosquito, obligaba a la Nueva Granada a preservar “nominalmente” ese territorio⁶⁸⁷. A la Nueva Granada no le interesaba la Mosquitia, y estaba dispuesta a *cederla* a Centroamérica a cambio del aumento de la frontera continental e insular, partiendo desde –o llegando a– las Bocas del Toro (ocupadas en 1836) y el

⁶⁸² Palmerston, 23 de diciembre de 1846, F.O. 55/64; Palmerston a O’Leary, 16 de febrero de 1847, F.O. 55/69.

⁶⁸³ Borrero a Mosquera, Bogotá, 16 de abril de 1846, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁶⁸⁴ Chatfield, “Circular to Honduras and Nicaragua”, 10 de septiembre, 1847, F.O. 15/47; Chatfield a Palmerston, 11 de septiembre de 1847, F.O. 881/155; Chatfield a Palmerston, 29 de septiembre, 1847, F.O. 881/155. Palmerston, posteriormente, se decidió tan solo por algunos de los argumentos de Chatfield, aceptando la conversión del San Juan en un puerto de libre navegación y proclive a ser negociado con los centroamericanos o los neogranadinos, en Palmerston a Chatfield, 29 de febrero de 1848, F.O. 881/155; Palmerston a Mosquera, 4 de mayo de 1848, F.O. 881/155.

⁶⁸⁵ Chatfield a Palmerston, 11 de septiembre de 1847, F.O. 881/155.

⁶⁸⁶ Esta postura ya había sido adoptada por el general Santander en 1825. Como le manifestó a Bolívar: “Los de Guatemala están tratando de unir los mares por medio del lago Nicaragua, y es de nuestro interés no dejarnos ganar de mano”, citado en Eduardo Posada, “Canal de Panamá”, conferencia dictada en la Escuela de Derecho de Bogotá, reimpresso en Edward Watson Supple, *Spanish reader of South American history*, New York, Macmillan Company, 1917, p. 233. Ver también Semple a Forsyth, Bogotá, 20 de febrero de 1839, M.D.C., V, p. 559; y Enrique Gaviria Liévano, *op. cit.*

⁶⁸⁷ Fernández Madrid, “Nuestras Costas Incultas”, *El Día*, No. 391, 1 de noviembre de 1846, No. 393, 8 de noviembre de 1846, y No. 486, 19 de febrero de 1847, en *Escritos*, pp. 277, 285 y 295.

interior de la provincia de Veraguas y las islas de San Andrés. En otras palabras, la diplomacia neogranadina estaba pensando más que todo en una *estrategia preventiva*, ya que si dejaba de reivindicar el territorio mosquito frente a los británicos daría a los centroamericanos la impresión de haber renunciado a ese territorio y sentaría el precedente de alentar a las potencias marítimas para que tomaran posesión de las costas ingobernables, como el Darién y la Guajira⁶⁸⁸.

O'Leary, a diferencia de Chatfield, pensaba que la única nación con la que Gran Bretaña debía negociar la frontera era la Nueva Granada, y se basaba precisamente en la supuesta validez de la Real Orden de 1803. Según O'Leary, la frontera debía llegar hasta la Laguna de Chiriquí, vecina de las Bocas del Toro, pues esa porción era de suma importancia estratégica para que el reino anglo-mosquito pudiera controlar los dos bancos del San Juan, que a su vez tenía la ventaja de facilitar el comando en una de las entradas de un futuro canal interoceánico. O'Leary creía que la Nueva Granada aceptaría de buena gana tal definición, gracias al pago de una indemnización de 20.000 libras⁶⁸⁹.

En todo caso, la decisión de Palmerston se mantuvo inalterada. Pero los agentes británicos en la región, desde Chatfield hasta el Almirantazgo, decidieron tomar posesión militar del puerto de San Juan en nombre del régulo mosquito bajo el argumento de asegurar su integridad territorial. Los preparativos para la toma del San Juan se hicieron en agosto de 1847, con la suficiente anticipación para provocar una reacción airada de Nicaragua y de esa forma la flota británica tuviera el pretexto de responder con la ocupación del puerto⁶⁹⁰.

Tanto la toma del San Juan como la Circular de Chatfield –en la que se abrogaba el derecho a extender el territorio al sur del San Juan- vendría a destrozar lo poco que le quedaba de buena disposición a la Nueva Granada. En Londres, Mosquera manifestó que esa Circular se hallaba fuera del tenor de las notas intercambiadas por O'Leary y la cancillería neogranadina⁶⁹¹. Palmerston simplemente se limitó a suavizar el tono de la protesta afirmando que las intenciones de Gran Bretaña no iban más allá del San Juan⁶⁹².

Washington como el centro de la diplomacia neogranadina

Después de ocupado el San Juan, las discusiones en torno a la cuestión mosquitia se hicieron mucho más complejas. El escenario se centraría en adelante en Washington, donde se entremezclaron las posiciones de Centroamérica y la Nueva Granada. La Cancillería neogranadina, de hecho, dirigió una circular a los gobiernos centroamericanos para generar un frente común en la capital de Estados Unidos, y el gobierno nicaragüense, humillado tras la capitulación en el San Juan, mientras nombraba un agente propio ante el gobierno de

⁶⁸⁸ Esta doctrina estratégica fue presentada con mayores detalles por Fernández Madrid en 1852, en un informe dirigido al Secretario de Relaciones Exteriores. Luego aparecería publicada en el *Repertorio Colombiano*, con el título de “La Costa de Moquito”, Vol. 8, No. 48, 1882, pp. 460-488.

⁶⁸⁹ O'Leary a Palmerston, 29 de junio de 1847, F.O. 881/155.

⁶⁹⁰ Al mismo tiempo se anunció a las autoridades de Trujillo, en Honduras, la ocupación de la frontera norte. Ver Chatfield a Palmerston, 11 de septiembre de 1847, F.O. 881/155. El Foreign Office aprobó estos pasos, en Palmerston a Grey, 9 de mayo de 1848, F.O. 420/8.

⁶⁹¹ Mosquera a Palmerston, 29 de abril de 1848, F.O. 881/155.

⁶⁹² Palmerston a Mosquera, 4 de mayo, 1848, F.O. 881/155.

Estados Unidos, dio plenos poderes al Encargado de la Nueva Granada, el general Herrán. Sin embargo, este frente no llegó a consolidarse, no solo porque los centroamericanos tenían una posición ambigua o inconsistente –además de no confiar del todo en la Nueva Granada, a quien veían como una nación con intereses contrapuestos a los suyos- sino porque el propio Herrán sería removido de la Legación en Washington en 1849 por el nuevo presidente José Hilario López. Los centroamericanos, por tanto, prefirieron negociar bilateralmente la consecución del apoyo de los Estados Unidos para hacerles frente a las pretensiones británicas⁶⁹³.

Herrán había sido enviado a Washington no solo para promover la ratificación del tratado firmado de 1846 sino para convertir la cuestión mosquitia en un asunto de interés para los Estados Unidos⁶⁹⁴. Esto último equivalía a decir que la Nueva Granada había adoptado un enfoque decididamente distinto, consistente no en negociar la definición de los límites con Gran Bretaña sino más bien colocarse al amparo de los Estados Unidos.

Estados Unidos, sin duda, hubiera tomado la iniciativa por su propia cuenta –o mejor, la de los capitalistas que tenían intereses en Nicaragua, como los de la Compañía de Navegación a Vapor o los empresarios neoyorkinos interesados en construir un canal-, y más cuando buscaba remover los obstáculos para su futura expansión hacia el Oeste después de la anexión de California⁶⁹⁵. Sin embargo, la presión ejercida por Herrán –y los centroamericanos- influyó en ese resultado. En Washington, Herrán instaba a la Doctrina Monroe, a explotar las bondades geográficas y mercantiles de Panamá y a fomentar la inmigración estadounidense hacia el Istmo; ocupaba su tiempo informando a la prensa, a los congresistas y al gobierno sobre el esquema británico de agresión en Centroamérica⁶⁹⁶.

Herrán, finalmente, obtuvo no solo la ratificación del tratado en 1848, sino que el presidente Polk enviara a un agente especial a Centroamérica. El gobierno de Estados Unidos encargó esa misión a Elijah Hise, con instrucciones precisas de fomentar la unión centroamericana, lograr que Gran Bretaña devolviera el San Juan a Nicaragua y resistirse a las actividades británicas en la mosquitia. La administración Polk pensó incluso en recurrir a una intervención armada en caso de que los medios pacíficos no fueran suficientes. En Centroamérica, Hise firmó dos acuerdos por separado con Nicaragua y Honduras, en los que esos dos Estados otorgaban enormes privilegios comerciales y territoriales (respectivamente en el San Juan y la Isla del Tigre en el Pacífico) a Estados Unidos a cambio de la protección de este último⁶⁹⁷.

Palmerston estaba seguro de que el gobierno estadounidense tomó este paso por instigación de Herrán, y por ese motivo instruyó a Chatfield y a Christie para que debilitaran la política

⁶⁹³ Clemente Batalla, *Relaciones internacionales de Colombia en la cuenca del caribe*, op. cit., pp. 127, 135; Rodríguez, *op. cit.*, p. 288; Cavalier, *op. cit.*, p. 205.

⁶⁹⁴ O'Leary a Palmerston, 6 de septiembre de 1847, F.O. 55/71. Ver el siguiente Capítulo.

⁶⁹⁵ Mario Rodríguez, *op. cit.*, pp. 281 y ss.

⁶⁹⁶ Dexter Perkins, *The Monroe Doctrine, 1826-1867*, op. cit., pp. 160-162.

⁶⁹⁷ Rafael Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, Washington, 12 de enero de 1850, A.G.N., M.R.E., A.D.C, No. 160.

estadounidense “en cuanto su propósito sea hostil a los intereses británicos”⁶⁹⁸. Chatfield, por ejemplo, para anticiparse a la cesión de las Islas del Tigre, ordenó a la flota del Pacífico que tomara posesión de esta. En el transcurso de pocos meses, la rivalidad entre Gran Bretaña y Estados Unidos adoptó un tono virulento en la prensa de ambos países, llegando incluso a pensar en la apertura de hostilidades. Pero al llegar al final la administración de Polk e iniciar la del nuevo presidente Taylor, la política de Estados Unidos volvió a atemperarse. En realidad, ninguno de los dos países quería ir a la guerra. En abril de 1850, Estados Unidos y Gran Bretaña firmaron un tratado -que a la postre sería denominado Clayton-Bulwer-, en el que se establecía una absoluta neutralidad en las vías interoceánicas de Panamá, Nicaragua y Tehuantepec, además del abandono de cualquier proyecto de colonización u ocupación de la costa mosquita⁶⁹⁹.

Esta nueva estrategia neogranadina, que buscaba evitar sucesivas disputas con Gran Bretaña, trató de ser contrarrestada por O’Leary, quien comprendió la inconveniencia de la línea de conducta asumida por el Foreign Office. O’Leary creía que “era más conveniente rechazar contundentemente las pretensiones de los Estados Centroamericanos e inclinarse hacia las pretensiones neogranadinas, que sin estar en contacto con el territorio mosquito de ninguna manera estará interesado en mantener sus derechos”. La sugestión de O’Leary no fue acogida por el Foreign Office, sino más bien la de Chatfield: la disputa del territorio comprendido entre el San Juan y las Bocas del Toro debía ser zanjada no entre la Nueva Granada y la Mosquitia, sino entre la Mosquitia y Costa Rica⁷⁰⁰.

En Londres y Bogotá continuaron circulando las notas de protestas, pero la cancillería neogranadina, sin duda envalentonada por la ratificación del tratado con Estados Unidos en 1848, ya no lo hacía con el mismo ímpetu que años atrás. Como dijo O’Leary, “bajo la protección de los Estados Unidos, la Nueva Granada pensará que no es responsable por sus acciones, por más ofensivas que sean, frente a otras potencias”⁷⁰¹. Y esta sensación de mayor seguridad sería complementada con la firma del tratado Clayton-Bulwer.

La Nueva Granada queda por fuera de la cuestión mosquitia

Tras la ratificación del tratado firmado entre la Nueva Granada y Estados Unidos por parte del Congreso de este último país, la diplomacia neogranadina quiso aprovechar el establecimiento de unas relaciones tan estrechas que para terminar de zanjar el asunto del límite territorial en el Istmo de Panamá. El nuevo gobierno de José Hilario López relevó a Herrán de la Legación y envió a Rafael Rivas a Washington. Rivas tenía como misión lograr un acuerdo en el que se estipulara cómo debía ser garantizada la neutralidad y soberanía en el Istmo de Panamá tal y como lo exigía el artículo 35 del tratado. En otras

⁶⁹⁸ Palmerston a Chatfield, 1 de enero de 1848, F.O. 15/50; Palmerston a Chatfield, 1 de noviembre de 1848, F.O. 420/8; Palmerston a Christie, 1 de noviembre de 1848, F.O. 420/8 (traducción libre del autor).

⁶⁹⁹ Cavelier, *op. cit.*, pp. 206, 220.

⁷⁰⁰ O’Leary a Christie, 31 de enero de 1849, F.O. 420/9; O’Leary a Christie, 22 de febrero de 1849, F.O. 420/9; Christie a Palmerston, 7 de abril de 1849, F.O. 420/9; O’Leary a Palmerston, 12 de febrero de 1849, F.O. 420/9; Palmerston a Christie, 16 de mayo de 1849, F.O. 420/9; O’Leary a Palmerston, 28 de febrero de 1849, F.O. 420/9; Palmerston a O’Leary, 16 de abril de 1849, F.O. 420/9.

⁷⁰¹ O’Leary a Palmerston, 11 de septiembre de 1848, F.O. 55/76. Ver también O’Leary a Palmerston, 14 de mayo de 1847, F.O. 55/70 (traducción libre del autor).

palabras, la Nueva Granada quiso asegurar el dominio de las Bocas del Toro frente a los costarricenses o el reino anglo-mosquito a través del respaldo del gobierno estadounidense⁷⁰². Clayton, el Secretario de Estado, le respondió a Rivas de manera tajante que Estados Unidos no iba a interferir en la negociación de un tratado entre Costa Rica y la Nueva Granada, y en cuanto al reino anglo-mosquito, le manifestó que Gran Bretaña no tenía la intención de apoyar la extensión de ese reino más allá del San Juan⁷⁰³.

La firma de un tratado limítrofe entre Estados Unidos y la Nueva Granada para definir la frontera en el que estaría involucrado un tercer Estado –Costa Rica- era con toda razón una figura extraña para el gobierno de Estados Unidos. Quizás Rivas era consciente de esto, pero su análisis se enfocó en variables de tipo estratégico. Para Rivas, la administración estadounidense prefería no comprometerse con la Nueva Granada para evitar una confrontación con Gran Bretaña. Según sus cálculos, Estados Unidos prefería lograr el equilibrio de poder con esa potencia, y ello implicaba que el territorio mosquito podría quedar bajo el dominio británico a cambio del abandono de sus pretensiones al sur del San Juan y las islas de la Bahía de Fonseca en el Pacífico. Estados Unidos, en contrapartida, abandonaría sus pretensiones de dominio a cambio de la libre navegabilidad en el San Juan⁷⁰⁴.

Lo que más causaba estupor a Rivas era la posibilidad de que Estados Unidos buscara apoderarse de las de Bocas del Toro y en general de Panamá. En otras palabras, Rivas creía que Estados Unidos se rehusaba a firmar el tratado de límites para no renunciar a los derechos sobre Costa Rica y usar ello como pretexto para expandirse⁷⁰⁵. Sin un tratado de límites con Estados Unidos, adujo Rivas, la Mosquitia, las Bocas del Toro, San Andrés y Veraguas quedarían expuestos “a los vaivenes de la política americana y el influjo inglés”, por lo que los logros conseguidos en el tratado de 1846-48 dejaba a Panamá expuesta de la misma manera como lo estaba antes de la firma de ese acuerdo⁷⁰⁶.

Con el paso de los años quedarían desmentidas las aspiraciones territoriales de ambas potencias, pero Rivas no se equivocó al sospechar que Estados Unidos comenzaría a controlar el Istmo de Panamá a través de otros métodos –los capitalistas de la Compañía del Ferrocarril⁷⁰⁷. Por todos esos motivos recomendó que la Nueva Granada buscara la firma de un tratado de neutralidad con Gran Bretaña y Francia similar al que ya había firmado con Estados Unidos, para contener las aspiraciones de este último país en el Istmo⁷⁰⁸.

La firma del tratado Clayton-Bulwer, sin embargo, atemperó un poco las sospechas de Rivas, quien pensaba que el tratado pondría “feliz término” a la cuestión mosquita. En

⁷⁰² Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, 30 de agosto de 1849, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 160.

⁷⁰³ Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, 25 de noviembre de 1849, y 12 de enero de 1850, No. 1, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 160; Clayton a Rivas, 1 de noviembre de 1848, M.D.C., V, pp. 365-366.

⁷⁰⁴ Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, 12 de enero de 1850, No. 3, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 160

⁷⁰⁵ *Ibid.*

⁷⁰⁶ Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, 8 de marzo de 1850, No. 3, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 160.

⁷⁰⁷ Ver el Capítulo 5.

⁷⁰⁸ Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, 25 de noviembre de 1849, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 160.

Bogotá, de hecho, las autoridades neogranadinas lo tomaron como un importante triunfo diplomático que daba por supuesto la renuncia británica al protectorado mosquito, a pesar de que en ninguna parte del tratado fueron reconocidos sus derechos territoriales –Gran Bretaña, por ejemplo, en el transcurso de los siguientes años, le transfirió la soberanía a Nicaragua⁷⁰⁹.

Tan solo dos años después de llegar a Washington, Rivas sería retirado de la Legación debido a sus achaques de salud, para ser reemplazado por el que hasta ese momento fungía como Secretario de Relaciones Exteriores, Victoriano Paredes. Entre sus misiones debía continuar gestionando la firma de un tratado de límites con Estados Unidos sobre el territorio en el que debía aplicar la garantía de neutralidad y soberanía en el Istmo. Paredes, en ese sentido, continuó con lo poco que había conseguido del gobierno estadounidense su antecesor, esto es, usar la mediación estadounidense con los agentes centroamericanos para entrar a negociar el tratado de límites⁷¹⁰.

Entre 1850 y 1852, por otra parte, la Cancillería neogranadina transmitió las últimas notas de protesta a la corona británica. Este último año, los agentes británicos quisieron extender la soberanía anglo-mosquita a las Islas Mangle (adscritas al cantón de San Andrés y este a la Provincia de Cartagena). Las Islas Mangle quedaban al frente de la mosquitia continental, en Nicaragua, pero en ese entonces estaban ocupadas por la Nueva Granada. Los funcionarios locales notificaron a las autoridades neogranadinas en Bogotá, y estas volvieron a plantear una nueva reclamación al Foreign Office. Sin embargo, Gran Bretaña ya no estaba interesada en apoyar a sus agentes en la mosquitia. Aunque tuvieron que pasar varios años más para abandonar formalmente el protectorado, bajo el espíritu del Tratado Clayton-Bulwer el Foreign Office comenzó a desprenderse paulatinamente de sus compromisos con el *King*. En septiembre de 1851 fue abolido el cargo de Cónsul General en la Mosquitia, y poco después el de vice-cónsul en Bluefields. A fines de 1851 Palmerston abandonaría el cargo de Secretario del Foreign Office, y Chatfield, otro de los furibundos forjadores del efímero reino mosquito, sería retirado del consulado en Centroamérica.

Desde entonces, la reclamación neogranadina volvió al mismo estado en que se hallaba antes de 1844: verificada la deslegitimación de Gran Bretaña como interlocutor en la definición de la frontera mosquito, la Nueva Granada entró a negociar con Costa Rica y Nicaragua la *cesión* del territorio mosquito, algo que no llegaría a verificarse durante todo el resto del siglo XIX.

⁷⁰⁹ Rafael Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, Washington, 30 de mayo de 1850, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 157; y 15 de junio de 1850, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 160.

⁷¹⁰ Paredes al Secretario de Relaciones Exteriores, Nueva York, 15 de mayo de 1852, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 161.



Tomado de Carolyn Hall y Héctor Pérez Brignoli, *Historical Atlas of Central America*, University of Oklahoma Press, 2003.

CAPÍTULO 4.

EL ÁGUILA SURCA LOS CIELOS DEL SUR: las relaciones con Estados Unidos y la firma del Tratado Mallarino-Bidlack

El tratado firmado entre la Nueva Granada y Estados Unidos en diciembre de 1846, y que entraría en vigor a mediados de 1848, marcaría un hito importante en la orientación de la política internacional neogranadina durante el resto del siglo XIX. Para la Nueva Granada, ese tratado proporcionaba no solo la anhelada garantía para resguardar su codiciado territorio en el Istmo de Panamá y la Mosquitia, sino que, paradójicamente, alentaría un intervencionismo más agresivo de Estados Unidos. Para Estados Unidos, el tratado también produciría consecuencias similares: significó un triunfo para su política comercial, ya que llevaba dos décadas tratando de obtener una posición ventajosa o por lo menos unas condiciones similares a las que tenía Gran Bretaña en el manejo de las relaciones comerciales con la Nueva Granada. El tratado, es cierto, abolió los derechos arancelarios y otorgó libertad total de tránsito y mercancías a los ciudadanos estadounidenses, pero Estados Unidos se vio obligado en contrapartida a garantizar a la Nueva Granada la neutralidad y soberanía sobre el Istmo.

La garantía de neutralidad y soberanía, en el momento en que tuviera que aplicarla contra una invasión extranjera, eventualmente generaría nuevas dificultades con los países que tenían intereses en Panamá, como Gran Bretaña. En una ocasión, durante los meses críticos en que se habían recrudecido las hostilidades entre Estados Unidos y Gran Bretaña a propósito de la cuestión mosquitia, el presidente estadounidense y los capitalistas de la Compañía del Ferrocarril de Panamá instaron a la firma de un tratado de neutralidad con la corona británica. Para el presidente Taylor, este temor había adoptado una forma real, desde que llegó a imaginarse que Gran Bretaña podría anexarse Panamá –tal y como lo pretendía con las islas de la Bahía de Fonseca en Honduras- en compensación por el pago de la deuda a los acreedores ingleses.

Asimismo, la Nueva Granada comenzó a temer por la cada vez mayor afluencia de ciudadanos y capitales estadounidenses, cuyo símbolo sería la Compañía del Ferrocarril de Panamá. Durante la década de 1850, esta gran afluencia vendría a propiciar o alentar los movimientos secesionistas en Panamá, no solo de parte de ciudadanos estadounidenses que eran partidarios de la anexión sino de las élites comerciales panameñas. También se generaron numerosos incidentes entre los estadounidenses que transitaban Panamá y la población negra que se veía sometida a constantes manifestaciones de odio y violencia racista⁷¹¹. Ante la incapacidad para dominar la incontrolable y lejana Panamá, las autoridades neogranadinas intentaron llevar a cabo distintos tipos de medidas, unas más desesperadas que otras: la venta del Istmo a Estados Unidos o Gran Bretaña, la venta de sus principales activos (tierras baldías, acciones en la Compañía del Ferrocarril) a una de esas potencias, y finalmente la búsqueda de un nuevo tratado de neutralidad que incluyera a Francia y Gran Bretaña para colocar freno al expansionismo estadounidense.

I. Comercio, injerencia y desavenencias diplomáticas

⁷¹¹ Este último aspecto se desarrollará en el siguiente Capítulo.

Las relaciones entre la Nueva Granada y Estados Unidos estaban reguladas por un Tratado firmado en 1824. El aspecto más importante era el comercial, y en torno a este vendrían a suscitarse múltiples desavenencias.

En los años que transcurren entre la dictadura de Bolívar y la disolución de Colombia, entre 1827 y 1830, surgieron diversos incidentes diplomáticos entre ambas naciones. Estos se debían principalmente a la interferencia de los agentes estadounidenses (primero Watts y luego el general Harrison) en los asuntos internos de Colombia, quienes manifestaron su oposición decidida a los proyectos dictatoriales de Bolívar o los delirios monarquistas de su Consejo de Ministros. En 1830, al llegar a la presidencia de Estados Unidos el general Jackson, y con el envío como Ministro Plenipotenciario de Thomas Moore, las relaciones llegaron a normalizarse. Moore siguió escrupulosamente las órdenes de su gobierno de no interferir en los asuntos internos de la Nueva Granada, aunque eso tampoco significaba que debía tolerar la puesta en práctica de los proyectos anti-republicanos en la Nueva Granada⁷¹².

Por fortuna para las relaciones entre ambas naciones, no llegó a presentarse ninguna de esas posibilidades. Durante los años críticos de la disolución de Colombia, que en la Nueva Granada fueron zanjados con una guerra civil entre los partidarios de la dictadura bolivariana y los santanderistas, Moore observó una estricta neutralidad⁷¹³. Ahora bien, tanto los incidentes acaecidos durante la dictadura de Bolívar así como la buena disposición de Moore, no podían de ninguna manera desvincularse de la ya larga y controversial disputa por la abolición de los derechos arancelarios que recaían sobre el comercio estadounidense.

Los tratados firmados entre Colombia y las potencias extranjeras habían estipulado la igualdad de condiciones o la cesión de iguales derechos o privilegios a una nación si estos se hacían extensivos a otras naciones –a ello se le conoce como la cláusula de la nación más favorecida. Debido a que el tratado firmado con Gran Bretaña en 1825 le había otorgado a esta potencia la reducción de los derechos de tonelaje, en 1826 el gobierno colombiano tuvo que hacer extensivo ese derecho a los Estados Unidos. Tres años después, en mayo de 1829, Bolívar emitió un decreto en el que estipulaba el aumento de los derechos de importación de harina –es decir, el principal producto de exportación de Estados Unidos- y un aumento adicional del 5% a las mercancías que se importaran en buques de procedencia extranjera⁷¹⁴. A este impuesto se le conoce como *derecho diferencial*, y causaría la más importante, desagradable y dilatada reclamación de la Legación estadounidense por más de 15 años.

La reclamación estadounidense se fundaba en que ese decreto afectaba a los comerciantes estadounidenses, en tanto que sus buques transportaban principalmente mercancías producidas fuera del país. Moore logró que el gobierno neogranadino redujera el impuesto a la harina, y momentáneamente consiguió que se abolieran los derechos diferenciales. El

⁷¹² Para un balance, ver Taylor Park, *op. cit.*, pp. 151-158; y Rivas, *Relaciones internacionales entre Colombia y Estados Unidos, 1810-1850*, *op. cit.*, pp. 69 y ss.

⁷¹³ Rivas, *op. cit.*, p. 75.

⁷¹⁴ *Ibid.*, p. 76.

general Obando, entonces encargado del poder Ejecutivo mientras retornaba Santander del exilio a asumir el mando, promulgó en noviembre de 1831 un decreto en el que se estipulaba la eliminación de los derechos diferenciales para Estados Unidos. Esa exención fue lograda por Moore gracias a su incisiva presión y en parte gracias a que el general Obando tenía una consideración particular hacia los Estados Unidos. Entre los argumentos de Moore figuraba que la igualdad perfecta debía ser restituida en tanto que esta había sido concedida en 1825 a la Federación Centroamericana⁷¹⁵.

El decreto fue removido pocos meses después, aunque en todo caso no llegó a tener aplicación. Moore emprendió una reclamación no tan enérgica, siendo consciente de que los tiempos no eran propicios para lograr un resultado favorable. Él creía, con cierta razón, que Turner, el Encargado británico, había puesto todo su empeño para que el gobierno neogranadino derogara el decreto⁷¹⁶.

Para las autoridades neogranadinas, esa decisión estuvo basada –además de la presión constante de la Legación británica– en dos tipos de consideraciones. En primer lugar, el gobierno neogranadino cometió el error de no incluir, como sí lo hizo con Centroamérica, la condición de incorporar una cláusula que estableciera una alianza defensiva y ofensiva. El tratado firmado con Centroamérica –al igual que con Perú– daba una reciprocidad total de forma condicional y, en ese sentido, la exención otorgada a Estados Unidos tuvo que ser revocada debido a que no se cumplía esa condición. En segundo lugar, la Nueva Granada esperaba que durante el lapso en que debía entrar en vigor el mencionado decreto, los Estados Unidos otorgaran en compensación las mismas rebajas en los puertos estadounidenses, aunque ello no llegaría a verificarse. Moore, para contar con alguna carta de negociación, fue instruido por su gobierno para manifestar al de la Nueva Granada que podría colocarse libre de impuestos el café y el cacao, y reducir al 15% el arancel sobre el índigo⁷¹⁷.

Moore, sin embargo, no pudo conseguir ningún resultado favorable. En abril de 1833 deja la Legación y en su reemplazo es nombrado Robert McAfee. El tratado tenía fecha de caducidad en 1837, por lo que sus gestiones debían acelerarse. El Departamento de Estado le confió la misión de celebrar un nuevo tratado con bases evidentemente liberales y en condiciones de perfecta reciprocidad. El general Santander, ya establecido en el poder, designó a Lino de Pombo en febrero de 1834 para negociar el tratado. Sin embargo, el delegado neogranadino rechazó categóricamente las bases propuestas por McAfee⁷¹⁸.

Aparte de la permanente vigilancia de los agentes británicos y francés, McAfee tuvo que hacer frente a la indiferencia de su propio gobierno. De hecho, enfurecido por no conseguir avances de ningún tipo, se dirigió a su gobierno para que este “protestara” en contra de la “imposición” de los derechos diferenciales y “forzara inmediatamente” al gobierno

⁷¹⁵ Moore al Secretario de Estado, Bogotá, 7 y 21 de mayo, 7 y 28 de junio de 1831, citado en Taylor Park, *op. cit.*, pp. 171 y ss.

⁷¹⁶ Ver el Capítulo 2, la sección sobre comercio. Moore a Livingstone, 19 de enero de 1832, M.D.C., V, pp. 455-459.

⁷¹⁷ Livingstone a Moore, 31 de octubre de 1832; y Moore a Livingstone, 7 de marzo de 1833, citado en Taylor Park, *op. cit.*, pp. 171 y ss.

⁷¹⁸ MacAfee a MacLane, 17 de julio de 1833, Taylor Park, *op. cit.*, p. 172.

neogranadino a que le devolviera el derecho adquirido por el tratado. Sin embargo, no logró conseguir el apoyo de su gobierno⁷¹⁹.

McAfee pidió al gobierno neogranadino que pasara una solicitud al Congreso para que este derogara los derechos diferenciales. Pero ni el Ejecutivo ni el Congreso tenían razones para acelerar esa solicitud: en Estados Unidos ya habían entrado en vigor las exenciones otorgadas a los buques neogranadinos. Por otra parte, el general Santander reafirmó una doctrina que duraría hasta 1846, cuando en efecto se firma el tratado y fueron abolidos los derechos diferenciales. Esa doctrina consistía en no aceptar la reciprocidad absoluta a no ser que los Estados Unidos cedieran algo en compensación; en este caso, lo que quería la Nueva Granada era la eliminación total de los aranceles a los productos neogranadinos, ya que las diferencias entre ambas naciones en términos de prosperidad y comercio daban una enorme ventaja a los Estados Unidos⁷²⁰.

McAfee, en medio de su impotencia, decide solicitar nuevamente a su gobierno que lo respalde a través del uso de “retaliaciones efectivas”, el único modo de tornar la situación a su favor⁷²¹. No es seguro si McAfee se refería específicamente a la diplomacia de cañoneras o a simples retaliaciones económicas, como la eliminación de las ventajas adquiridas por la Nueva Granada, pero para las autoridades neogranadinas ese tono vendría a significar la aparición de una nueva fuerza a la que tendría que hacer frente durante los siguientes años⁷²². Sin embargo, el gobierno estadounidense, a pesar de rechazar los argumentos neogranadinos y considerar como un gesto inamistoso la condición exigida de formar una alianza, prefiere instruir a McAfee para que siga insistiendo en la eliminación del derecho diferencial de manera decidida pero sin que adopte la forma de retaliaciones⁷²³.

McAfee también quiso aprovechar la reacción favorable de la Nueva Granada hacia los Estados Unidos cuando se suscitó el incidente con el pro-cónsul Russell en Panamá⁷²⁴. La Nueva Granada creía que Gran Bretaña tenía la intención de apoderarse del Istmo, y para prevenir esa eventualidad, recurrió a los Estados Unidos, el más interesado en abrir una vía interoceánica sin que ninguna otra potencias adquiriera privilegios exclusivos. El gobierno estadounidense, sin embargo, se mantuvo indiferente. La Nueva Granada, en marzo de 1837, quizás sin ningún aliciente, volvió a solicitar la derogación de los derechos diferenciales al Congreso, pero este no accedió. En 1837 McAfee se retiraría de la Legación sin haber conseguido la firma del tratado, aunque insistiendo en que la única manera de “remediar” el asunto era a través de retaliaciones efectivas⁷²⁵.

Semple, el imprudente

⁷¹⁹ McAfee a MacLane, 2 de diciembre de 1833, y 18 y 24 de junio de 1834, citado en Taylor Park, *op. cit.*, pp. 172-173 (traducción libre del autor).

⁷²⁰ Rivas, *op. cit.*, pp. 80-82.

⁷²¹ McAfee a Forsyth, 23 de febrero de 1835, Taylor Park, *op. cit.*, p. 173.

⁷²² Pombo a McAfee, 9 de enero y 19 de septiembre de 1835, Taylor Park, *op. cit.*, p. 173.

⁷²³ Taylor Park, *Ibid.*

⁷²⁴ Ver el Capítulo 2; y MacAfee a Forsyth, 9 de diciembre de 1836, Taylor Park, *op. cit.*, p. 173.

⁷²⁵ McAfee a Forsyth, 12 de junio de 1837, Taylor Park, *op. cit.*, p. 173.

El gobierno de Estados Unidos designó a James Semple para negociar el tratado. A su llegada a Bogotá, sin embargo, descubrió rápidamente que no se iba a alcanzar un acuerdo⁷²⁶. Semple reclamó que se le diera igualdad de tratamiento a Estados Unidos tal y como recientemente se le había otorgado a España. Herrán, quien había sido nombrado Secretario de Relaciones Exteriores por el presidente Márquez, le respondió que la Nueva Granada tenía el derecho a legislar su política comercial de acuerdo a sus propios intereses y sin interferencia extranjera⁷²⁷.

A decir verdad, Semple debía remover muchos obstáculos para la realización del tratado. El primero y más importante de ellos era la hegemonía británica en la Nueva Granada. Cuando la corona británica comenzó a gestionar la Convención Postal, en la que la Nueva Granada le comenzaría a otorgar ciertos privilegios exclusivos para transportar libre de porte su correspondencia a través del Istmo, Semple exigió que esas concesiones no fueran a perjudicar el comercio o la correspondencia de Estados Unidos en el país. Herrán le respondió en un tono conciliador pero cortante que ese no iba a ser el caso, y asimismo recibió con cierta satisfacción la noticia que le transmitió Semple de que una asociación de capitalistas neoyorquinos pensaba establecer una compañía de transporte de correos entre el Atlántico y el Pacífico⁷²⁸.

Semple creía que el influjo británico sobre la Nueva Granada había creado una especie de hostilidad anti-estadounidense irremediable. Según su razonamiento, la prensa y las élites neogranadinas comenzaron a denunciar el expansionismo estadounidense en Texas y las posesiones británicas en Canadá como un proyecto excesivamente ambicioso y provocado por una innata agresión y espíritu de conquista. Semple advirtió que los hombres ilustrados de la Nueva Granada creían que una vez que los Estados Unidos se apoderaran de esos espacios pasarían a tomar posesión del Istmo de Panamá. Para Semple, ese temor fue inducido por los residentes británicos en Bogotá, y profundizado por la reciente secesión de Panamá. Ello, creía Semple, produjo la denegación de Herrán de dar el mismo pie de igualdad a los buques estadounidenses que se habían otorgado a España⁷²⁹.

Quizás la cuestión que más enfadaría a Semple fue la intromisión de Gran Bretaña en la guerra civil. Con todas las dificultades para acceder a la información en torno a las negociaciones secretas que se estaban llevando a cabo, Semple pudo descubrir que el Encargado británico había colocado tropas y recursos de la Armada Real a disposición del gobierno neogranadino; también pudo descubrir que existía un esquema de negociación “misterioso” en torno a la cesión o venta de Panamá⁷³⁰. Semple, al enterarse del proyecto de protectorado que la Nueva Granada había puesto como condición para poder compensar los gastos militares necesarios que se iban a deducir de ello para el pago de la deuda, presentó varias protestas enérgicas. Según Semple, ese tipo de interferencia era contrario a

⁷²⁶ Semple a Forsyth, 12 de septiembre de 1838, Taylor Park, *op. cit.*, p. 174.

⁷²⁷ Semple a Herrán, 8 de mayo de 1839; Herrán a Semple, 13 de mayo de 1839, M.D.C., V, pp. 564-566.

⁷²⁸ Semple a Herrán, 8 de abril de 1839; y Herrán a Semple, 12 de abril de 1839, M.D.C., V, pp. 560-562.

⁷²⁹ Semple a Forsyth, 16 de mayo de 1839, M.D.C., V, pp. 566-567.

⁷³⁰ Ver el Capítulo 2. Semple a Forsyth, 2 de octubre y 21 de noviembre de 1840, M.D.C., V, pp. 569-570.

la política estadounidense, y creía, en parte con razón, que la corona británica no iba a acceder a ese acuerdo por la oposición de Estados Unidos y Francia⁷³¹.

El gobierno neogranadino respondió que no se trataba de una intervención, y le recordó a Semple que durante el incidente Russell el gobierno de Estados Unidos no elevó ni ninguna protesta contra la intervención británica. Semple replicó con una cólera inusual que en el caso de Russell no se trataba de una intervención sino de la reparación justa de una injuria a la bandera británica, y que en el caso de la guerra civil se trataba de una “lucha de familia” en la que ninguna nación debía intervenir. La Secretaria de Relaciones Exteriores no respondió a esta última nota, pero este choque y las reclamaciones que surgirían por parte de los ciudadanos estadounidenses terminarían dando paso a la ruptura diplomática⁷³².

Según Semple, la falta de imparcialidad neogranadina se reflejaba en la marcada y pública preferencia que tenían sus autoridades para resolver las reclamaciones de los súbditos británicos antes que las de los estadounidenses. Por ello Semple recomendó reiteradamente que los buques estadounidenses “visitaran” varias veces al año las costas neogranadinas como la única forma de hacer respetar los derechos de los ciudadanos de ese país, aplicando la fuerza de manera vigorosa en “todos los casos que la justicia lo demande”⁷³³.

De los diversos casos de buques apresados o ciudadanos estadounidenses encarcelados, sobresale el de Edward Leoni. El apresamiento de Leoni durante la guerra civil suscitó de hecho una crisis diplomática de alguna magnitud importante, aunque en realidad había sido sobredimensionada por el propio Semple. Esta crisis, que surgió en febrero de 1842, estalló una vez que Semple exigió la liberación de Leoni con términos ofensivos e insultantes⁷³⁴. Como dijo Mariano Ospina, en ese entonces a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores: “El Sr. Semple...que, como Ud. sabe, es uno de los más bruscos gañanes que han salido de las vegas del Ohio y ardiente amigo de los facciosos, nos tiene amenazados por una nota de ayer que, si al 28 del corriente no ha puesto el Gobierno en libertad a Eduardo Leoni...se irá a la Costa a esperar órdenes de su Gobierno, y al efecto pide pasaporte”⁷³⁵.

La insolencia de Semple produjo una mayor indignación de Ospina, “porque Leoni no puede soltarse; no a causa de sus delitos, que no son gran cosa, sino por la manera insultante y grosera con que se pidió su soltura”⁷³⁶. Al ver que la reacción de Semple podía provocar el bloqueo de los puertos neogranadinos, Ospina se apresuró a emprender diversas iniciativas diplomáticas. Una de las medidas que adoptó fue enviar una misión a Washington, a cargo del coronel Joaquín Acosta⁷³⁷. Mientras Acosta llegaba a su destino, el

⁷³¹ Semple a Webster, 27 de enero de 1842; y Blackford a Upshur, 1 de diciembre de 1843, M.D.C., V, pp. 581-583, 602.

⁷³² Rivas, *op. cit.*, pp. 89-91.

⁷³³ Semple a Webster, 26 de marzo de 1841, M.D.C., V, p. 571. Esta recomendación ya la había hecho Semple meses atrás, en Semple a Forsyth, 20 de febrero de 1839, M.D.C., V, pp. 559-560.

⁷³⁴ Semple a Webster, 4 de marzo de 1842, M.D.C., V, pp. 589-590.

⁷³⁵ Ospina Herrán, Bogotá, 25 de febrero de 1842, en Gómez Barrientos, *Don Mariano Ospina y su época*, *op. cit.*, tomo I, p. 220.

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ Acosta a Webster, Cartagena, 29 de abril de 1842, M.D.C., V, pp. 590-591.

gobierno neogranadino recurrió a la mediación de Stewart, el Encargado británico que llegó en reemplazo de Adams y recientemente había culminado su experiencia como mediador entre los rebeldes y las autoridades centrales en la guerra civil. De acuerdo a Stewart, la repentina ruptura de Semple con el gobierno neogranadino se dio justo cuando acabó la revolución, y al ver que los rebeldes, a quienes veía con cierta simpatía, perdieron la batalla, decidió desviar la atención para evitar futuros señalamientos; era, pues, un “pretexto” de Semple⁷³⁸.

Stewart envió varias notas a su colega en Washington, Ashburton, para que relatará ante el gobierno estadounidense los hechos y mediara a favor de la Nueva Granada: en septiembre la crisis se había superado, y el secretario de Estado de Estados Unidos, Webster, envió a Blackford como nuevo encargado de Estados Unidos cerca del gobierno neogranadino. La mediación de Stewart se hizo con el fin de evitar las consecuencias de un eventual bloqueo de las costas neogranadinas por parte de la Armada de Estados Unidos, ya que este podría afectar la entrada de mercancías británicas y, por tanto, reducir los ingresos en las aduanas neogranadinas destinadas al pago de la deuda⁷³⁹.

Aunque es probable que la mediación de Stewart y Ashburton hubiese influenciado ese resultado, es más seguro que una simple cuestión de azar o una combinación de ciertas circunstancias llegaran a favorecer a la Nueva Granada, ya que “cuando Semple llegó a Washington, el señor Webster... andaba por el Canadá arreglando la cuestión de límites con los ingleses, y por consiguiente el maldito yanqui no pudo hablar con él, y tuvo que dejar los papeles e irse para su Kentucky a ver sus puercos que lo estarían echando de menos...”⁷⁴⁰.

La reacción de Semple reflejaba en el fondo el ascendente malestar que le causaba la abrumadora influencia británica sobre la élite neogranadina. Su frustración también se debía a los repetidos rechazos a la demanda estadounidense para eliminar los derechos diferenciales, a lo que se sumaban otras demandas de indemnización por las actividades corsarias o las detenciones de los buques estadounidenses en los puertos neogranadinos – como el caso del barco “By Chance”, capturado ilegalmente por autoridades neogranadinas, y otra indemnización por la captura de buques estadounidenses en 1823 por corsarios colombianos⁷⁴¹.

Nuevas perspectivas frustradas: la misión Blackford

El gobierno de Estados Unidos, a decir verdad, ya tenía preparada una nueva misión para la Nueva Granada, a cargo de William Blackford⁷⁴². Blackford tenía como misión conseguir la firma de un tratado comercial definitivo, y en 1843, junto al delegado neogranadino, Lino de Pombo, comenzaron las negociaciones. Ambos negociadores quisieron probar

⁷³⁸ Stewart a Aberdeen, Bogotá, 28 de abril de 1842; Stewart a Ashburton, 15 de abril de 1842, F.O. 55/35.

⁷³⁹ Stewart a Aberdeen, 28 de abril de 1842; y Stewart a Ashburton, 15 de abril de 1842, F.O. 55/35; Canning a Stewart, 1 de agosto de 1842, F.O. 55/36; Stewart a Aberdeen, 20 de septiembre de 1842, F.O. 55/36.

⁷⁴⁰ Ospina a Herrán, Bogotá, 9 de septiembre de 1842, en Gómez Barrientos, *Don Mariano Ospina y su época*, op. cit., tomo I, p. 232.

⁷⁴¹ Rivas, *op. cit.*

⁷⁴² Webster a Blackford, 20 de mayo de 1842, en M.D.C., V, p. 353.

suerte primero en el Congreso, para que este emitiera una ley que dispusiera la abolición de los derechos diferenciales, pero el Senado votó en contra de esa política durante dos ocasiones, en las sesiones de 1843 y 1844⁷⁴³. El Departamento de Estado creyó nuevamente que ese resultado se debía a los “consejos, insinuaciones o sugerencias de otros gobiernos”⁷⁴⁴.

En diciembre de 1844 Blackford firmó un borrador de tratado que sin embargo no incluyó la abolición de los derechos diferenciales. Blackford, para avanzar en las negociaciones, decidió firmar el tratado y enviarlo a la aprobación del Congreso de Estados Unidos. Con ello buscaba obtener una carta de negociación, tal como la posibilidad de ofrecer la libertad tarifaria para los productos neogranadinos en los puertos estadounidenses⁷⁴⁵. El Ejecutivo neogranadino estaba dispuesto a aceptar las bases propuestas por Blackford, pero no a cambio de nada. Durante esos dos años de negociación la Cancillería neogranadina no manifestó explícitamente que era que lo que exigía a cambio, pero en 1846, cuando Benjamin Bidlack firmó el tratado definitivo, se hizo absolutamente claro que lo que quería la Nueva Granada en compensación por la eliminación de los derechos diferenciales era una garantía de neutralidad y soberanía sobre el Istmo de Panamá⁷⁴⁶.

El gobierno de Estados Unidos no veía motivo alguno para cambiar las bases propuestas - esto es, la absoluta eliminación de los derechos diferenciales bajo la cláusula de la reciprocidad o la nación más favorecida- y por ello desalentó la aprobación del tratado en el Congreso de ese país⁷⁴⁷.

Paralelamente a las gestiones comerciales, Blackford se centró en dos asuntos relevantes: las reclamaciones por indemnizaciones de los ciudadanos estadounidenses, y la firma de una Convención Postal. La reclamación más notoria fue la de Morris, un ciudadano estadounidense que llevaba dos décadas reclamando por el pago de una indemnización. Blackford, encolerizado por la renuencia del Ejecutivo a negociar bajo términos perentorios, dejó cernir la posibilidad de un bloqueo naval⁷⁴⁸. La Cancillería neogranadina se dirigió a O’Leary, el Encargado británico para pedir su mediación, y este aconsejó pagar la indemnización de los 3.000 dólares demandados⁷⁴⁹.

En todo caso, el gobierno de Estados Unidos no pudo implementar la recomendación de Blackford, ya que “el presidente no tiene el derecho a ordenar un bloqueo...sin la autorización del Congreso”⁷⁵⁰. Sin embargo, manifestó que sí era posible enviar una fuerza naval a los puertos neogranadinos con el fin de ejercer una presión adicional a través de una presencia intimidatoria –algo que en todo caso tampoco se verificaría.

⁷⁴³ Blackford a Webster, 18 de marzo, 21 de abril y 3 de junio de 1843, M.D.C., V, pp. 592-594, 596-597.

⁷⁴⁴ Upshur a Blackford, 9 de noviembre de 1843, citado en Taylor Park, *op. cit.*, pp. 174-175 (traducción libre del autor).

⁷⁴⁵ Blackford a Webster, 21 de abril de 1843, M.D.C., V, p. 593.

⁷⁴⁶ Ver más adelante.

⁷⁴⁷ Taylor Park, *op. cit.*, pp. 174-175.

⁷⁴⁸ Blackford a Calhoun, 14 de junio de 1844, M.D.C., V, pp. 606-608.

⁷⁴⁹ O’Leary a Aberdeen, 13 de noviembre de 1844, F.O. 55/48; Aberdeen a O’Leary, 15 de febrero de 1845, F.O. 55/55.

⁷⁵⁰ Calhoun a Blackford, 15 de agosto de 1844, M.D.C., V, p. 356 (traducción libre del autor).

En cuanto a la Convención Postal, como se dijo en una sección anterior, diversos capitalistas neoyorkinos habían formado una Compañía de Navegación para el transporte de correos que debía atravesar Panamá para dirigir la correspondencia de un océano a otro. Esta Compañía solicitó al gobierno de Estados Unidos que prestara su influjo para firmar un tratado que regulara las facilidades que estos requerían. La negociación se entabló con diversas dificultades, ya que el gobierno neogranadino condicionó el desarrollo y la conclusión de esta a la Convención que estaba gestionando en Londres Manuel María Mosquera⁷⁵¹.

Como las negociaciones en Londres habían fracasado, Blackford tomó la iniciativa y propuso unas bases “liberales” para ambos gobiernos. El de la Nueva Granada aceptó esas bases, aunque tampoco podía aplazar más la firma del tratado porque los Decretos de 1839 y 1842 otorgaban exenciones muy favorables a la Compañía Real Británica de Navegación a Vapor, y en ese sentido era difícil negar los mismos favores a Estados Unidos. La ratificación de la Convención Postal con Francia hizo aún más apremiante hacer extensiva esas exenciones. Sin embargo, lo que en realidad pretendía la Nueva Granada era ejercer mayor presión a Gran Bretaña usando como base las Convenciones firmadas con esos dos países⁷⁵². En marzo de 1844, efectivamente, la Nueva Granada firmó la Convención con Estados Unidos. Este estipulaba el derecho de los cónsules estadounidenses en Chagres y Ciudad de Panamá a recibir y despachar las valijas cerradas de y hacia los Administradores de Correos nacionales –algo que reclamaba Gran Bretaña- pero a cambio de llevar libre de porte la correspondencia neogranadina –algo que no aceptaba Gran Bretaña⁷⁵³.

En principio, las prevenciones de Estados Unidos –y de otras potencias interesadas en el comercio y la inversión de capitales, como Francia- no resultaban afectar seriamente la diplomacia neogranadina, y algo más la preeminencia británica en la Nueva Granada. Pero la disputa por el control estratégico de Panamá, así como las usurpaciones británicas en la Mosquitia, abriría otro capítulo en las relaciones de la Nueva Granada con Estados Unidos.

II. Estados Unidos revive el interés por Panamá

Los capitalistas y el gobierno estadounidenses habían manifestado muy temprano su interés por la construcción de una vía interoceánica a través de Panamá o en general por el Istmo centroamericano. Uno de esos intentos fue el del William Radcliff, un especulador estadounidense que llegó a Panamá a mediados de la década de 1820 para hacer trabajos técnicos en torno a la construcción de un canal. Asimismo, el gobierno de Estados Unidos –normalmente por iniciativa de los congresistas y estos a través de la influencia de los capitalistas- pedía a sus agentes en Bogotá que promovieran este asunto y al mismo tiempo que estuvieran alertas ante las inclinaciones expansionistas británicas. Durante la década de 1820, en efecto, los agentes estadounidenses enviaron varias comunicaciones alertando de los designios imperiales en el Istmo y la Mosquitia⁷⁵⁴. Durante la secesión de Panamá de

⁷⁵¹ Ver el Capítulo 2.

⁷⁵² Acosta a Manuel María Mosquera, 29 de marzo de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁷⁵³ Blackford a Upshur, 8 de marzo de 1844, M.D.C., V, pp. 604-606.

⁷⁵⁴ Todd a Adams, Bogotá, 29 de marzo de 1823, citado en Taylor Park, *op. cit.*, p. 183.

1830, Moore también manifestó cierta sensación de alivio cuando supo que el Istmo fue reincorporado a la Nueva Granada, ya que los insurrectos habían ofrecido a Gran Bretaña convertir al Istmo en un protectorado británico⁷⁵⁵.

Al reestablecerse la calma en la Nueva Granada, las élites panameñas comenzaron a demandar la apertura de un camino carretero o navegable que fomentara el tránsito de mercancías y la riqueza provincial. El general Santander entendía perfectamente que debía satisfacer esas demandas, más aún con la permanente amenaza de secesión de las élites comerciales panameñas⁷⁵⁶. Santander remitió al Congreso el asunto, y este expidió una ley en mayo de 1834 que autorizaba al Ejecutivo para contratar la apertura de un camino de ruedas, de carriles de hierro o canal, otorgando a la empresa interesada ciertos privilegios – compra de tierras baldías y derechos de peaje por un periodo no superior a 50 años⁷⁵⁷.

McAfee se mostró vivamente interesado. Al mostrar la preocupación que le generaba el hecho de que la compañía que emprendiera la obra obtuviera un importante control sobre el Istmo, le manifestó a Pombo que “la energía y los medios combinados de todos los gobiernos de las dos Américas podrían ser ejercidas, por lo que la Nueva Granada debía llamarlas a una Convención para ese propósito”⁷⁵⁸.

Un aventurero inglés, que se hacía pasar por Barón y príncipe de Nueva Zelanda, un tal Charles Thierry, propuso al gobierno neogranadino la apertura de un canal fluvial⁷⁵⁹. El privilegio fue concedido a Thierry en mayo de 1835 junto a numerosos privilegios, que iban desde el cobro de impuestos a los buques hasta la garantía de no dar permiso a otra compañía o nación para construir otro camino a lo largo de 20 leguas a cada una de las orillas donde aquel se iba a construir. Thierry, en cambio, debía comprometerse a comenzar las obras en dos años y entregarlas los siguientes tres; además debía ceder el canal a la Nueva Granada cincuenta años después⁷⁶⁰.

Múltiples contratiempos, o más bien porque Thierry se mostró incapaz de retornar de sus aventuras neozelandesas con el capital suficiente para acometer la empresa, lo llevaron a ceder su privilegio a una compañía cuya base se encontraba en la colonia de Guadalupe. Esta empresa estaba representada por Augusto Salomón y Joly de Sabla, pero una vez que llegaron con sus ingenieros a Panamá, el gobernador les notificó que el privilegio ya había caducado⁷⁶¹.

Mientras tanto, el decreto de 1834, en el que el gobierno neogranadino instaba a las empresas y naciones mercantiles a participar en la construcción de un camino por Panamá,

⁷⁵⁵ Moore a van Buren, Bogotá, 21 de octubre de 1830, citado en Taylor Park, *op. cit.*, p. 183.

⁷⁵⁶ Ver el Capítulo 1, la sección titulada Panamá: provincia rebelde, codicia imperial.

⁷⁵⁷ Rivas, *op. cit.*, pp. 51-53; Taylor Park, *op. cit.*, pp. 183-184.

⁷⁵⁸ McAfee a Pombo, 31 de mayo de 1834; McAfee a McLane, 18 de junio de 1834, citado en Taylor Park, *op. cit.*, p. 184 (traducción libre del autor).

⁷⁵⁹ Para una referencia sobre Thierry, ver la comunicación del agente especial estadounidense para obtener información sobre el estado de la vía interoceánica, Charles Biddle, en Biddle a Forsyth, Ciudad de Panamá, 7 de diciembre de 1835, M.D.C., V, pp. 525-527.

⁷⁶⁰ Rivas, *op. cit.*, pp. 53-55.

⁷⁶¹ *Ibid.*

fue acogido con mucho entusiasmo en Estados Unidos. El Congreso de ese país instó al Ejecutivo en marzo de 1835 para que estudiara la conveniencia de abrir negociaciones con los gobiernos de Centroamérica y la Nueva Granada para la protección de los capitalistas y de asegurar los derechos y la libertad de tránsito para todas las naciones⁷⁶². Para dar cumplimiento a esa ley, el presidente de Estados Unidos nombra a Charles Biddle con el carácter de Agente Especial, e instruyó a McAfee en Bogotá para que prestara ayuda a su misión.

Biddle tenía que estudiar la conveniencia de esta empresa en Tehuantepec, Centroamérica y Panamá, pero solo se dirigió a esta última provincia. Una vez radicado en Ciudad de Panamá, estableció contacto con las élites comerciales panameñas, y a través de estas llegó a formarse todo un mundo de fantasías especulativas en torno a una empresa canalera. Por ese motivo, en lugar de dirigirse a las otras naciones que le encomendaron, decidió trasladarse a Bogotá para gestionar la consecución de un privilegio. McAfee, malinterpretando las órdenes del Departamento de Estado, apoyó la empresa constituida por Biddle⁷⁶³.

Este consiguió que el gobierno le otorgara los derechos para construir un camino carretero de Chagres a Panamá o un canal en caso de que la empresa de Thierry fracasara⁷⁶⁴. Sin embargo, el general Santander respaldó esa iniciativa si la compañía de Biddle se asociaba con una compañía neogranadina. Esta se conformaría con más de una docena de capitalistas neogranadinos, y su cabeza visible era un furibundo santanderista, Vicente Azuero. Santander buscaba con ello equilibrar las demandas de Biddle y no exponer la soberanía neogranadina en el Istmo –esto es, evitar que Panamá quedara subordinada a la influencia directa de los Estados Unidos o los estadounidenses radicados allí⁷⁶⁵.

La fantasía de Biddle fue derrumbada estrepitosamente por el gobierno de Estados Unidos, ya que se salía del marco de sus instrucciones. McAfee, además, fue reprendido con todo rigor y le exigieron que notificara a las autoridades neogranadinas que el gobierno de Estados Unidos no apoyaba esa empresa⁷⁶⁶. Durante los siguientes tres años tanto los congresistas y los capitalistas estadounidenses quisieron suplir la misión encomendada a

⁷⁶² Rivas, *op. cit.*, pp. 56-57; Taylor Park, *op. cit.*, pp. 184-185.

⁷⁶³ McAfee a Pombo, 24 de mayo de 1834; Biddle a Forsyth, Ciudad de Panamá, 7 de diciembre de 1835; Biddle a McAfee, Bogotá, 16 de marzo de 1836; McAfee a Pombo, 17 de marzo de 1836; Florentino González a McAfee, 27 de marzo de 1836, M.D.C., V, pp. 525-527, 529, 532-534.

⁷⁶⁴ McAfee a Forsyth, 30 de junio de 1836, M.D.C., V, pp. 536 y ss.

⁷⁶⁵ Santander al Excelentísimo señor Presidente de la Honorable Cámara de Representantes, Bogotá, 24 de mayo de 1836, en *Cartas y Mensajes del General Santander*, IX, pp. 423-430; Vicente Azuero, “Privilegio para una comunicación de transporte del Atlántico y del Pacífico”, Bogotá, 17 de mayo de 1836, en Guillermo Hernández de Alba y Fabio Lozano y Lozano (comps.), *Documentos sobre el doctor Vicente Azuero*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, pp. 343-349; y Gustavo Arboleda, *Historia Contemporánea de Colombia (Desde la disolución de la antigua República de ese nombre hasta la época presente)*, tomo I, Bogotá, Librería Colombiana de Camacho Roldán & Tamayo, 1919, pp. 261-262.

⁷⁶⁶ Biddle a Forsyth, 15 de noviembre de 1836; Forsyth a McAfee, 23 de septiembre de 1836; McAfee a Pombo, 8 de diciembre de 1836, M.D.C., V, pp. 350-351, 541-547, 548-549. De acuerdo a Rivas, *op. cit.*, p. 62, el gobierno de Estados Unidos rechazó el proyecto de Biddle por haberse asociado con una compañía neogranadina.

Biddle, pero el gobierno de Estados Unidos solo se remitió a enviar a John Stephens a Centroamérica para obtener la información faltante⁷⁶⁷.

Tras el derrumbe de esa iniciativa y la caducidad del privilegio a la Compañía de Salomón, el gobierno neogranadino autorizó, a través de un decreto firmado en mayo de 1838, que los capitalistas franceses Salomón y Sabla obtuvieran los privilegios otorgados a Biddle. Salomón y Sabla compraron las tres cuartas partes, y la Compañía neogranadina mantuvo el resto⁷⁶⁸. Por intermedio de estos, comenzó una nueva, larga y extraña carrera diplomática en torno a la construcción de un canal a través de Panamá: la consecución de un tratado de neutralidad y soberanía del Istmo.

III. Negociaciones infructuosas: el tratado de neutralidad y soberanía sobre Panamá

Las negociaciones para neutralizar el Istmo de Panamá comenzaron en 1839. Es difícil establecer cómo se le ocurrió esa figura tan extraña a las autoridades neogranadinas, más aún cuando en el mundo contemporáneo solo se tenía conocimiento de la neutralidad belga garantizada por Gran Bretaña desde 1830. Esa figura era aún más extraña desde que se trataba de “neutralizar” tan solo una parte del territorio neogranadino y no la totalidad de este.

De lo que no cabe duda, en todo caso, es que desde el inicio de las gestiones los diplomáticos neogranadinos reconocían explícita o implícitamente que la razón de fondo que los impulsaba a lograr esa garantía estuvo determinada por la traumática experiencia del incidente Russell, en el que Gran Bretaña bloqueó los puertos del litoral atlántico y corrió el rumor de un desmembramiento de Panamá⁷⁶⁹. Los accionistas de la compañía franco-neogranadina habían instado al gobierno a que tomara la iniciativa, temiendo a que las rivalidades imperiales o las difíciles condiciones internas en Panamá desincentivaran a los inversionistas⁷⁷⁰. Y las autoridades neogranadinas, que “deseaban profundamente construir un canal o ferrocarril en el Istmo de Panamá”, accedieron a esa solicitud⁷⁷¹.

Con el tiempo, esa solicitud se convirtió en política de Estado: desde las primeras gestiones se percibía el temor a que el Istmo de Panamá quedara sometido a la influencia de los capitalistas extranjeros que habían puesto sus capitales en la Compañía del Canal; en ese sentido, las múltiples disputas que podrían suscitarse en torno al uso de las tierras baldías, el cobro de peajes y la seguridad en el tránsito de personas y mercancías, podrían llevar a los gobiernos extranjeros de donde provenían los capitalistas a respaldar sus pretensiones vulnerando la soberanía neogranadina⁷⁷².

⁷⁶⁷ Taylor Park, *op. cit.*, p. 189.

⁷⁶⁸ Rivas, *op. cit.*, p. 66.

⁷⁶⁹ Esto es lo que se puede traslucir de las primeras instrucciones que fueron enviadas por la Cancillería neogranadina a Manuel María Mosquera en Londres, ver Vélez a Mosquera, 18 de noviembre de 1839; Chiari a Mosquera, 26 de diciembre de 1839, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁷⁷⁰ *Ibid.*

⁷⁷¹ Semple a Forsyth, 20 de febrero de 1839, M.D.C., V, p. 559 (traducción libre del autor).

⁷⁷² Vicente Azuero, “Privilegio para una comunicación de transporte del Atlántico y del Pacífico”, *op. cit.*, pp. 343-349; y Gustavo Arboleda, tomo I, *op. cit.*, pp. 261-262; Tomás Cipriano Mosquera manifestó que esa había sido una preocupación constante desde el inicio de las gestiones en un folleto titulado “Discursos sobre

La Nueva Granada, en otras palabras, reconocía abiertamente que no tenía la capacidad para garantizar la ejecución de las obras y la neutralidad de la vía, que podría ser usada como “arma de guerra” por parte de una de esas potencias para bloquear el comercio de sus rivales. Pero la realización de esta obra hacía temer también a las élites neogranadinas que se viera realizado el “largamente acariciado deseo de separación de la Nueva Granada” de las élites panameñas⁷⁷³. Para satisfacer, pues, las demandas panameñas y el anhelo de incrementar la riqueza nacional, el gobierno neogranadino supeditó la construcción de una vía interoceánica a la consecución de un tratado de neutralidad y soberanía.

Las gestiones en Londres y París

Manuel María Mosquera tenía la misión de gestionar ante el gobierno británico la firma del tratado de neutralidad sobre el territorio donde se construiría el canal, proyecto que quedó a cargo de los capitalistas franceses Salomón y Sabla desde 1838⁷⁷⁴. Palmerston respondió a Mosquera que la neutralidad sobre la zona del canal no tenía ninguna aplicación práctica, aduciendo que no se conocían tratados de semejante naturaleza. Agregó que la Nueva Granada estaba siempre ante la inminencia de la guerra civil y la ruptura de hostilidades con alguna potencia, y en ese sentido Gran Bretaña podría estar envuelta en la extraña circunstancia de tener que garantizar la neutralidad sobre Panamá mientras que podía estar en guerra con el resto del territorio⁷⁷⁵. En Gran Bretaña también dominaba la opinión de que el canal proyectado por la empresa de la Compañía de Salomón no tenía ningún mérito: “poco nos importa políticamente que país encuentre el dinero para el trabajo” del canal, sentenció Palmerston⁷⁷⁶.

En ese entonces, Gran Bretaña no tenía interés en participar en la construcción de un canal incluso en regiones del mundo de mayor importancia estratégica, como el Suez⁷⁷⁷. A través de la ruta por Panamá, con todo, sus miras eran secundarias, interesada tan solo en establecer caminos terrestres o de hierro a través de Panamá para conducir su correspondencia hacia el Pacífico, mediando una Convención Postal⁷⁷⁸. La Compañía

el Convenio Herrán-Cass”, Bogotá, Imprenta Nacional, 1858, esp. pp. 7 y ss. Ver también Miguel Samper, *Exposición del Secretario de Hacienda i Fomento ante el Senado de Plenipotenciarios al considerarse el informe de la comisión acerca del convenio para la apertura del canal interoceánico*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 23 de febrero de 1869, pp. 13-16.

⁷⁷³ Esta impresión fue presentada por el Encargado británico en Bogotá, en Turner a Wellington, 18 de junio de 1835, S.N.I., I, p. 376.

⁷⁷⁴ Mosquera a Palmerston, Londres, 10 de marzo de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 335.

⁷⁷⁵ Palmerston a Mosquera, 27 de marzo de 1840, F.O. 55/25; Council for Trade a Palmerston, 19 de marzo de 1840, F.O. 55/25; Morewood a Palmerston, 11 de enero, 1840, F.O. 55/25; Palmerston a Morewood, 14 de enero, 1840, F.O. 55/25.

⁷⁷⁶ Nota, Palmerston, 21 de marzo de 1841, F.O. 55/33 (traducción libre del autor). Ver también Levenon, Memorando, Mr. Salomon's Plan for making a Communication across the Isthmus of Panama, Foreign Office, 11 de marzo de 1841, F.O. 55/33.

⁷⁷⁷ Véase, al respecto, C. Crawley, “El mediterráneo”, en *Historia del Mundo Moderno*, vol. X, Barcelona, Cambridge University Press, Editorial Ramón Sopena, 1971, p. 321.

⁷⁷⁸ Ver el Capítulo 2. En un encuentro entre capitalistas ingleses se discutió la importancia de la apertura de una nueva comunicación interoceánica para dirigirse a las colonias australianas por la vía de Panamá, usando para ello una Convención Postal. Entre los miembros más destacados de esa reunión estaba Adams, el antiguo Encargado en Bogotá, y otros especuladores como Murray y el capitán Fitzroy. Los pormenores del encuentro

Británica de Navegación a Vapor, por cierto, manifestó algún interés esporádico por adquirir la empresa de Salomón, pero el exorbitante precio de 500.000 libras esterlinas la hizo desistir muy rápidamente⁷⁷⁹.

La guerra de los supremos paralizó las gestiones de Mosquera. En Bogotá, sin embargo, las autoridades idearon toda una serie de estrategias diplomáticas para gestionar su soberanía sobre la provincia rebelde de Panamá y las otras provincias costeras. El esquema de las autoridades neogranadinas era el siguiente: debido a que tenía que destinar los recursos de las aduanas al pago de la deuda, lo que en consecuencia aumentaría el malestar de las provincias costeras, le pidió a Gran Bretaña que asumiera la defensa de esas provincias⁷⁸⁰.

En el caso específico de Panamá, Ospina, en lugar de presentar la medida desesperada de ceder el Istmo, tal y como se hizo un año atrás, ofreció la cesión de “privilegios y derechos” muy liberales para que una empresa británica construyera el canal a cambio de otras “ventajas e indemnizaciones” –de acuerdo a Adams, esos privilegios podrían hacer referencia a la cesión de tierras baldías en el Istmo y la administración directa de los fondos recaudados de esa empresa para la amortización de la deuda⁷⁸¹. En síntesis, las iniciativas tomadas por Ospina entre fines de 1841 y principios de 1842 estuvieron orientadas por el deseo de construir una vía interoceánica, pero sobre todo por la incapacidad neogranadina para gestionar su soberanía territorial en las provincias costeras.

Stewart, cuando recibió la noticia de que iba a reemplazar a Adams, consideró la cuestión pero con un sentido completamente diferente. Siendo perfectamente consciente de que el Istmo de Panamá era un escollo para el gobierno central, débil e incapaz de defenderlo, sugirió al Foreign Office convertir al Istmo en una especie de Liga Hanseática independiente bajo la protección conjunta de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. Stewart se había formado esa opinión desde Inglaterra, y la confirmó en el momento que arribó al puerto de Santa Marta y tuvo noticia de la separación de Panamá. De acuerdo a Stewart, la necesidad de acometer la construcción de un canal interoceánico se estaba dilatando debido a las constantes oscilaciones políticas y la incapacidad de la Nueva Granada para mantener bajo control a las élites panameñas. De ese modo, creía que la única manera de promover el desarrollo de la obra era a través de la protección conjunta de Panamá, figura que alejaría la posibilidad de generar disputas innecesarias con las grandes potencias en torno al uso de una vía interoceánica; asimismo, Gran Bretaña obtendría los recursos provenientes de los impuestos de transporte como forma de pago de la deuda que correspondería proporcionalmente a Panamá⁷⁸².

están registrados en una Nota de 24 de junio de 1843, F.O. 55/45; y Murray a Canning, 1 de julio de 1843, F.O. 55/45.

⁷⁷⁹ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 15 de mayo de 1839 y 15 de julio de 1840, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁷⁸⁰ Adams a Aberdeen, Bogotá, 28 de marzo de 1842, Nos. 26 y 29, F.O. 55/34; y “Protocolo de conversaciones entre Adams y Ospina”, 20 de diciembre de 1841 (anexo en *Ibid.*, No. 26).

⁷⁸¹ Adams a Aberdeen, Bogotá, 28 de marzo de 1842, No. 26, F.O. 55/34. Debido a que Ospina no especificó cuáles eran las “ventajas” y “privilegios”, Adams infirió que se trataba del mismo esquema presentado en la reunión confidencial que tuvo con el Obispo de Bogotá en diciembre de 1840, cfr. Adams a Palmerston, No. 62, Confidential, 28 de diciembre de 1840, F.O. 55/24; y el Capítulo 2, la sección sobre deuda y protectorado.

⁷⁸² Stewart a Aberdeen, Santa Marta, 10 de enero de 1842, F.O. 55/35.

Stewart le manifestó al Encargado de Estados Unidos sus planes, y este se limitó a “alertar” a su gobierno⁷⁸³. En Washington, mientras tanto, el gobierno entabló contacto con el emisario diplomático enviado por las autoridades insurrectas panameñas para gestionar la “independencia” de Panamá. El Departamento de Estado decidió enviar un Agente Especial para comprobar si los panameños tenían la capacidad para sostenerse como un gobierno independiente⁷⁸⁴. Cuando finalmente se tuvo noticia de la reincorporación de Panamá a la Nueva Granada, Estados Unidos decide cancelar la misión. Pero el Secretario de Estado, tras advertir que no tenía la intención de irrespetar la soberanía de la Nueva Granada, manifestó que un futuro tratado comercial debía servir no solo para adquirir igualdad de condiciones para transportar mercancías y personas a través de una futura comunicación interoceánica, sino para prevenir, bajo la absoluta reciprocidad, que se otorgasen privilegios a otras potencias en menoscabo de su comercio. En ese sentido, instruyó a Blackford para que reclamara los mismos derechos o una indemnización en caso de que la Nueva Granada rechazara esas demandas⁷⁸⁵.

Gran Bretaña, en todo caso, no tenía la intención de ejercer un control territorial directo sobre Panamá. Seguramente, como manifestaban los agentes británicos y estadounidenses en Bogotá, ello se debía a los celos que podría provocar el dominio exclusivo de una de esas grandes potencias⁷⁸⁶. Sin embargo, Gran Bretaña comenzó a ejercer su dominio sobre el Istmo a través de métodos de control indirecto –tales como la obtención de privilegios postales por parte de las autoridades insurrectas. Además, las autoridades neogranadinas comenzaron a encontrar nuevos motivos para temer por la integridad territorial en Panamá: las aspiraciones del reino anglo-mosquito en las Bocas del Toro, el Escudo de Veraguas y las posesiones insulares neogranadinas en San Andrés⁷⁸⁷.

Debido a que las ofertas planteadas a Adams fueron rechazadas o ignoradas por el Foreign Office, Ospina decide emprender una nueva iniciativa. Esta sería ideada en septiembre de 1843, en el contexto de la cuestión mosquitia y el temor producido por las cesiones hechas a la Compañía Británica de Navegación a Vapor por parte de las autoridades insurrectas panameñas⁷⁸⁸. Otra fuente de temor sería sin duda la agresiva campaña diplomática que emprendió la Compañía de Salomón y Sabla ante el Encargado francés en Bogotá y ante el propio Consejo de Gobierno en Francia, en ese entonces presidido por Guizot. Lo que

⁷⁸³ Blackford a Webster, 20 de octubre de 1842, M.D.C., V, p. 592.

⁷⁸⁴ Las autoridades insurrectas panameñas enviaron a un estadounidense radicado en Panamá, William Radcliff. Las comunicaciones entre las autoridades insurrectas panameñas y el Secretario de Estado Webster, entre diciembre de 1840 y febrero de 1842, M.D.C., V, pp. 352-353, 574-581, 583.

⁷⁸⁵ Webster a Blackford, 20 de mayo de 1842; y Blackford a Webster, 20 de octubre de 1842, M.D.C., V, pp. 353-354, 592.

⁷⁸⁶ Palmerston a Adams, 14 de mayo de 1841, F.O. 55/34; Blackford a Webster, 20 de octubre de 1842, M.D.C., V, p. 592. Como se vio en los Capítulos anteriores, con respecto a la cuestión mosquitia o el cobro de la deuda, el Colonial Office manifestó no tener la intención de apropiarse de ese territorio por las dificultades de colonización y la necesidad de evitar complicaciones con los países vecinos.

⁷⁸⁷ Ver el Capítulo 3.

⁷⁸⁸ La relación con la cuestión mosquitia y el involucramiento de Estados Unidos y Francia para detener las ambiciones británicas, en Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 1 de enero de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338; sobre las autoridades insurrectas panameñas, Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 15 de junio y 1 de diciembre de 1842, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

pretendían era recuperar el privilegio obtenido en 1838, debido a que a mediados de 1842 el gobierno neogranadino declaró caducado el contrato por no cumplir con el tiempo estipulado para que emprendiesen las obras⁷⁸⁹.

Manuel María Mosquera, por tanto, fue instruido para gestionar la firma del tratado de neutralidad⁷⁹⁰. A través de este nuevo esquema, las autoridades neogranadinas intentaban involucrar a Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, conjuntamente o por separado, en la empresa de la construcción del canal interoceánico o alternativamente involucrándolas en un tratado de neutralidad, otorgando ciertos privilegios a cambio del reconocimiento de la soberanía sobre todo el territorio. Mosquera intentó entre 1843 y 1846 convencer a Gran Bretaña y a los Encargados de Francia y Estados Unidos en Londres de las bondades de ese proyecto, pero su gestión se vio frustrada por la indiferencia o las constantes negativas. El gobierno francés, por ejemplo, se mostró dispuesto a firmar un tratado de neutralidad, pero no de soberanía, y en todo caso manifestó que solo lo haría hasta que una comisión de ingenieros demostrara la viabilidad de la obra por Panamá. Guizot, según Mosquera, se negó a garantizar la soberanía del Istmo por las pretensiones británicas sobre una parte del litoral panameño, lo que en otras palabras significaba que Guizot no quería romper con el *statu quo* logrado con Gran Bretaña en diversos asuntos de la política mundial y europea. Mosquera también creyó que Guizot no deseaba garantizar la soberanía neogranadina “por miras ulteriores de la Francia”⁷⁹¹.

Francia, asimismo, resolvió abandonar a su suerte a la Compañía de Salomón. Después de volver de París, Mosquera se dirigió a Aberdeen. Sin embargo, este lo recibió con más negativas⁷⁹². Aberdeen no solo repitió los mismos argumentos que había usado Palmerston años atrás, sino que manifestó con mayor claridad la política británica. Como le manifestó a Manuel María Mosquera

“Uds. serán siempre los dueños de la vía de comunicación que se abriese, pero como el estado político de aquellos países es todavía tan inestable, casos podrán presentarse frecuentemente en que la Gran Bretaña tenga que intervenir, en los cuales no sé cómo podrían (aplicar) los principios de neutralidad con los que rigen en el estado de guerra entre dos naciones”⁷⁹³.

Gran Bretaña, en realidad, no estaba dispuesta a renunciar al margen de libertad para actuar por su propia cuenta ligándose a la Nueva Granada y otras potencias por tratado alguno⁷⁹⁴.

Una vez que los capitalistas británicos –y franceses- tuvieron noticia de la caducidad del contrato de Salomón, comenzaron a reagruparse y presentar múltiples propuestas. Algunos

⁷⁸⁹ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 1 de enero de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁷⁹⁰ Ospina a Mosquera, 25 de octubre de 1843, instrucciones recibidas por Mosquera en Londres en enero de 1844, en Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 1 de enero de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁷⁹¹ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, París, 28 de noviembre de 1843, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁷⁹² Mosquera a Aberdeen, 26 de febrero de 1844, F.O. 55/53; y Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 1 de mayo de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁷⁹³ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 2 de julio de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁷⁹⁴ *Ibid.*

de ellos tenían contacto con las élites panameñas, como el ciudadano estadounidense Wheelright, quien según Salomón y compañía había sido uno de los que “intrigó” para lograr la expiración de su contrato⁷⁹⁵. Una de las que mayores perspectivas ofrecían para acometer una nueva proposición fue la Compañía Británica de Navegación a Vapor del Atlántico. Esta iniciativa estuvo comandada por el Capitán Liot, quien no solo visitó y levantó mapas en el Istmo bajo la perspectiva de construir un camino de hierro, sino que comenzó a darle forma en la propia Inglaterra. Sin embargo, apenas supo que su gobierno había negado la garantía de neutralidad, la iniciativa fue abandonada⁷⁹⁶.

Salomón y Sabla, sin embargo, no habían desaparecido de escena. En efecto, caducada la empresa franco-neogranadina, impulsaron una nueva compañía, aunque ahora para construir un camino de hierro en Panamá. Esta empresa entabló negociaciones con Mosquera, y llegó a ofrecer 20.000.000 de francos respaldados por banqueros franceses e ingleses. También intentó aumentar los privilegios a noventa y nueve años, a la consecución de mayores tierras baldías, inmunidad para los extranjeros, prohibición para construir otra vía, establecimiento de tarifas, entre otros. Mosquera rechazó esas propuestas, argumentando que ello sería entregar la soberanía neogranadina a Francia. Por ese motivo, la Compañía decidió enviar a Mateo Klein a Bogotá a negociar un acuerdo. Klein, quien llegó a la Nueva Granada a fines de 1845, entró en negociaciones con Juan Francisco Martín, quien fue delegado por el gobierno neogranadino para presentar una contrapropuesta. Esta, a decir verdad, contenía la mayoría de las proposiciones de la Compañía excepto la de permitir cobrar las tarifas a la Compañía⁷⁹⁷.

En París, los accionistas de la Compañía decidieron aceptar la contrapropuesta, pero debían esperar que Manuel María Mosquera obtuviera la garantía de neutralidad del gobierno francés, más aún por la gran cantidad de caudales e intereses de los súbditos franceses que se iban a establecer en Panamá⁷⁹⁸. Estas negociaciones serían infructuosas, y dos años después, en 1848, las aventuras canaleras de Salomón y compañía llegarían a su fin.

La Nueva Granada intentó utilizar a los capitalistas franceses e ingleses para atraer a esas potencias. O’Leary, el representante británico en Bogotá, creía que el gobierno neogranadino estaba obstruyendo el proyecto de comunicación⁷⁹⁹. Cuando el Foreign Office solicitó autorización al gobierno neogranadino para el paso de tropas británicas a través de Panamá, la Nueva Granada vio este hecho como la última oportunidad para negociar el tratado de neutralidad⁸⁰⁰.

⁷⁹⁵ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 1 de febrero de 1843, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁷⁹⁶ Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 25 de enero de 1845, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337; y Rivas, *op. cit.*, p. 144.

⁷⁹⁷ Rivas, *op. cit.*, pp. 144-145.

⁷⁹⁸ Mallarino a Mosquera, 13 de noviembre de 1846, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁷⁹⁹ O’Leary a Aberdeen, 11 de junio de 1846, F.O. 55/64; O’Leary a Bergne, 9 de julio de 1846, F.O. 55/64; y O’Leary a Aberdeen, 10 de julio, 1846, F.O. 55/64, donde aparece el interés suscitado por la Nueva Granada a la Compañía Baring Brothers.

⁸⁰⁰ Ver el Capítulo 3. Stanley a Addington, 26 de agosto de 1845, F.O., 55/60; O’Leary a Aberdeen, 30 de diciembre de 1845, F.O. 55/57.

Debido a que no se logró avanzar en nada, el presidente Mosquera le preguntó a O'Leary sobre las negativas del gobierno británico. O'Leary le respondió que Gran Bretaña “no tenía ninguna ambición de agrandamiento territorial, ni que por ningún medio desea interferir en los nuevos Estados de América”. Agregó que “Gran Bretaña posee un gran número de colonias en el Pacífico, y debe proveer sus barcos de guerra con provisiones y trasladar, cuando la ocasión lo amerite, tropas y equipamiento militar hacia esas colonias con un considerable ahorro de tiempo y dinero a través del Istmo de Panamá, y que en compensación la Gran Bretaña puede pagar una suma de dinero moderada, e incluso garantizar la posesión del Istmo a la Nueva Granada”⁸⁰¹.

Sin embargo, a pesar de que el gobierno británico había manifestado varias veces que no tenía la intención de apoderarse de algún punto del Istmo –incluyendo las Bocas del Toro–, las élites neogranadinas deseaban obtener mayor seguridad.

IV. La firma del Tratado Mallarino-Bidlack

La negativa constante de Francia y Gran Bretaña deslizó a la Nueva Granada hacia los Estados Unidos. Aunque Estados Unidos había estado en los cálculos de la Nueva Granada desde el primer intento realizado en 1839, esta era una opción secundaria si se compara con las iniciativas hechas ante las dos potencias europeas. Entre 1843 y 1844 Manuel María Mosquera intentó atraer a Edward Everett, el Encargado estadounidense en Londres, pero este manifestó no tener instrucciones para entablar las negociaciones⁸⁰².

El gobierno neogranadino, por tanto, decidió emprender directamente las negociaciones en Bogotá con el nuevo Encargado de Estados Unidos, Benjamin Bidlack, quien llegó a la Nueva Granada en diciembre de 1845 en reemplazo de Blackford. Bidlack tenía la misión de lograr el tratado comercial y manifestar el interés de Estados Unidos en la vía interoceánica. Al igual que sus predecesores en la Legación, comenzó a transmitir las instrucciones remitidas desde Washington en el sentido de no permitir que ninguna potencia adquiriera privilegios exclusivos en Panamá⁸⁰³. Bidlack llegó en el momento propicio para destrabar las negociaciones: por un lado, el presidente Mosquera estaba dispuesto a abolir los derechos diferenciales, y de hecho pasó una propuesta al Congreso para que este los removiera; por otro lado, Bidlack se aprovechó del nuevo ambiente anti-británico que había fomentado el presidente Mosquera a través de la prensa por las usurpaciones del reino anglo-mosquito en los territorios periféricos de la Nueva Granada⁸⁰⁴.

Ahora bien, las autoridades neogranadinas también veían con preocupación el expansionismo estadounidense –la usurpación de Texas y la expansión hacia el Pacífico continental, en California y el Oregón– y el temor a que a partir de esas posesiones Estados

⁸⁰¹ O'Leary a Aberdeen, 30 de diciembre de 1845, F.O. 55/57; O'Leary a Aberdeen, 13 de marzo de 1846, F.O. 55/63; también “Extract of a Private letter from O'Leary dated Bogota april 10 1846”, F.O. 55/63 (traducción libre del autor).

⁸⁰² Mosquera al Secretario de Relaciones Exteriores, 1 de enero y 1 de mayo de 1844, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 338.

⁸⁰³ Ver las secciones anteriores, y la nota de Buchanan a Bidlack, 23 de junio de 1845, M.D.C., V, p. 357.

⁸⁰⁴ Ver el Capítulo anterior, sobre la publicación de “Nuestras Costas Incultas” de Pedro Fernández Madrid. Ver también Bidlack a Buchanan, Bogotá, 27 de noviembre de 1846, M.D.C., V, pp. 627-628.

Unidos pusiera los ojos en Panamá⁸⁰⁵. En otras palabras, en Bogotá se generó la percepción de que Gran Bretaña y Estados Unidos estaban jugando su propio juego de expansión en sus zonas de interés particulares, lo que llevó a profundizar la necesidad de considerar prudentemente el acercamiento a los Estados Unidos y buscar por cualquier medio *neutralizar* el Istmo⁸⁰⁶.

La negociación del tratado con los Estados Unidos llevaba varios años sin presentar resultado alguno⁸⁰⁷. Entre julio y noviembre de 1846 se discutieron los pormenores del tratado, y fue en ese entonces cuando la Nueva Granada propuso abolir los derechos diferenciales a cambio de una garantía sobre el Istmo de Panamá. Bidlack, si bien aceptó la petición neogranadina, quiso condicionarla a la firma de un tratado separado⁸⁰⁸. Bidlack tampoco tenía instrucciones para negociar sobre esas bases, pero en todo caso decidió entablar las conversaciones, todas ellas de manera confidencial, con el Secretario Mallarino y el propio presidente Mosquera⁸⁰⁹.

En medio de las negociaciones, en noviembre de 1846, el gobierno neogranadino conoció noticias más inquietantes: el ex presidente exiliado de Ecuador, Juan José Flores, quiso recuperar el poder con una expedición conformada con capitales y aventureros españoles e irlandeses, una expedición que debía partir de los puertos británicos y que con toda seguridad contaba con la anuencia de Palmerston⁸¹⁰. La Nueva Granada comenzó los preparativos bélicos, esperando que Flores atravesara el Istmo vía a Quito⁸¹¹. Por un lado se temía que el desorden producido por la expedición de Flores fuera aprovechado por los secesionistas panameños para hacer causa común con Flores u otra potencia extranjera; por otro lado, que España y Gran Bretaña utilizaran ese experimento monárquico para trastornar el orden republicano y expandir su influencia en América del Sur⁸¹².

La tentativa de Flores terminó en un estrepitoso fracaso⁸¹³. Esta expedición aceleró la firma del tratado. Como dijo Bidlack, “el hecho es que el gobierno y el pueblo de la Nueva

⁸⁰⁵ Mallarino a Manuel María Mosquera, 13 de noviembre de 1846, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337; Tomás Cipriano Mosquera a Herrán, Bogotá, 11 de noviembre de 1846, A.G.N., A.C.H, Serie Pedro Alcántara Herrán, Caja 1, Carpeta 1.

⁸⁰⁶ Como decía O’Leary: “Existe en la Nueva Granada un presentimiento prevaleciente de que el Istmo está a punto de ser arrebatado de su débil capital por uno de los grandes poderes marítimos”, en el “Extract of a Private letter from O’Leary dated Bogota april 10 1846”, F.O. 55/63; ver también O’Leary a Aberdeen, 10 de diciembre de 1846, F.O. 55/64; O’Leary a Palmerston, 9 de marzo de 1847, F.O. 55/70; y O’Leary a Palmerston, 8 de octubre de 1847, F.O. 55/71.

⁸⁰⁷ Ver las secciones anteriores, sobre las negociaciones de McAfee y Blackford en 1834 y 1843.

⁸⁰⁸ Bidlack a Buchanan, Bogotá, 27 de noviembre de 1846, M.D.C., V, pp. 627-628.

⁸⁰⁹ *Ibid.*

⁸¹⁰ Ayala al Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 16 de agosto y 16 de septiembre de 1846; Manuel María Mosquera a Ayala, París, 11 de septiembre de 1846, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 340.

⁸¹¹ Tomás Cipriano Mosquera a Herrán, Bogotá, 10 y 11 de noviembre de 1846, A.G.N., A.C.H, Serie Pedro Alcántara Herrán, Caja 1, Carpeta 1.

⁸¹² O’Leary a Palmerston, 14 de enero de 1847, F.O. 55/70; O’Leary a Palmerston, 31 de marzo de 1847, F.O. 55/70. Cfr. J. Lockey, “Neglected Aspect of Isthmian Diplomacy, en *American Historical Review*, XLI, 1936, 295-305, p. 298.

⁸¹³ Una de las razones de ese fracaso fue la furiosa oposición que plantó Mosquera en Londres junto a los representantes de Perú y Ecuador, en Ayala al Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 16 de febrero de 1847, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 340.

Granada parecen haber puesto sus ojos en los Estados Unidos para protección ante esta amenaza”⁸¹⁴. Mallarino preparó un documento para justificar la necesidad de poner freno a la expansión británica. En ese documento se hacía referencia a las actividades británicas en la Orinoquía venezolana, las Malvinas argentinas y la Mosquitia, actividades preconcebidas como un plan más amplio para convertirse en el amo y señor del comercio en América. Según Mallarino, este esquema sería completado con el dominio de Panamá, lo que pondría a Estados Unidos en una posición marginal en el comercio continental⁸¹⁵.

Mallarino insistió en incluir la cláusula que comprometiera a Estados Unidos a garantizar la soberanía neogranadina en el Istmo, y para convencer a Bidlack, le manifestó que ello eran aún más deseable para no levantar las sospechas de las potencias rivales. Mallarino, en otras palabras, quiso dar la apariencia de un tratado comercial –que en todo caso lo era- a lo que verdaderamente se había constituido: una alianza defensiva. Esa cláusula, además, debía servir para eliminar gradualmente la expansión británica, ya que esta potencia se vería obligada a ligarse por un tratado de neutralidad en igualdad de condiciones con los Estados Unidos, y en consecuencia alejar la eventualidad de una guerra en la que este país se viera comprometido a defender la soberanía neogranadina. Mallarino incluyó una consideración que hacía referencia a la reputación de los mismos Estados Unidos, donde se pasaría de ser tachados de opresores y conquistadores, a una donde serían vistos como *protectores celosos* de la integridad territorial de las repúblicas hispanoamericanas, *sus hermanas menores*⁸¹⁶.

Bidlack urgió a su gobierno para que le enviaran los plenos poderes, ya que hasta ese momento no había recibido instrucción alguna para firmar un tratado de esas dimensiones⁸¹⁷.

El tratado fue firmado el 12 de diciembre de 1846, cuando Bidlack aún no había recibido noticia alguna de su gobierno. Un artículo en especial, el 35, abrió todo un mundo nuevo.

Herrán es enviado a Washington

El artículo 35 del tratado, en el que se estipulaba la garantía de neutralidad y soberanía sobre el Istmo de Panamá, suscitó una fuerte controversia tanto en el Gabinete como en el Congreso de los Estados Unidos.

Antes de conocer el borrador del tratado, el Secretario Buchanan había enviado a Bidlack plenos poderes para firmarlo, pero le advirtió que iba a ser muy difícil que el Congreso aprobara un tratado que iba en contra del espíritu de la política exterior estadounidense, consistente en no formar tratados de alianzas con otros países⁸¹⁸. Sin embargo, cuando por fin llegó el borrador a Washington, el 25 de marzo de 1847, el presidente Polk recomendó al Congreso su aprobación, bajo el argumento de que ese tratado no le iba a otorgar a

⁸¹⁴ Bidlack a Buchanan, 10 de diciembre de 1846, M.D.C., V, pp. 630 (traducción libre del autor).

⁸¹⁵ Reporte de Manuel María Mallarino, 10 de diciembre de 1846, anexo en Bidlack a Buchanan, 14 de diciembre de 1846, M.D.C., V, pp. 630-633.

⁸¹⁶ *Ibid.*

⁸¹⁷ Bidlack a Buchanan, Bogotá, 27 de noviembre y 9 de diciembre de 1846, M.D.C., V, pp. 627-629.

⁸¹⁸ Buchanan a Bidlack, 2 de enero de 1847, M.D.C., V, pp. 358-359.

Estados Unidos privilegios exclusivos que podrían contrariar a Gran Bretaña y Francia. Polk también confiaba en que un tratado similar debía hacerse con esas dos potencias, lo que en últimas podría no solo prevenir futuras desavenencias sino promover la construcción de una ruta interoceánica cuyo uso se haría en igualdad de condiciones.

El tratado, además, le daba una oportunidad única para aparecer como potencia de primer orden en el Istmo, más aún para evitar que las potencias europeas ejercieran su control a través de aventuras como la de Flores⁸¹⁹. Con toda seguridad, el presidente Polk también estaba pensando en consolidar su esquema de expansión imperial en el Pacífico, y Panamá podría constituirse en un punto de vital importancia estratégica para conectar sus nuevas posesiones y revitalizar su comercio⁸²⁰.

El Senado de Estados Unidos, sin embargo, aplazó su ratificación. En ese entonces las prioridades del país estaban enfocadas en la guerra contra México. Mientras tanto, el Ejecutivo neogranadino, una vez que supo que Bidlack había recibido los plenos poderes para firmar el tratado, lo envió a la ratificación del Congreso. Este lo aprobó sin muchas dificultades en mayo de 1847⁸²¹.

Para convencer al Senado de los Estados Unidos de la conveniencia de ratificar el tratado, las autoridades neogranadinas deciden enviar a Pedro Alcántara Herrán a Washington. Uno de los gestores de esa iniciativa fue Manuel Ancízar, quien entonces ocupaba el cargo de Sub-Secretario de Relaciones Exteriores. Ancízar impulsó una política radicalmente distinta, de corte anti-británico y esencialmente pro-estadounidense. De hecho, durante los años que transcurren entre 1847 y 1850 la Nueva Granada desistió entrar en negociaciones con otras potencias como Gran Bretaña, persuadido como estaba Ancízar de “fijar un centro diplomático en la Nación reguladora de América por su engrandecimiento y su irresistible influjo”⁸²². Ancízar repitió algo similar con ocasión del Congreso de Lima, convocado en 1847 justamente para crear un frente común suramericano contra Gran Bretaña y la expedición de Flores:

Por una necesidad de conservación, por un alto interés americano contrapuesto a ciertas pretensiones europeas...estamos en el caso de formar y sostener relaciones muy señaladas con el Gabinete de Washington; so pena de sufrir gravemente como nación débil, y de perder para nuestro país los inestimables tesoros de experiencia y civilización perfectamente democrática que encierra la Unión Anglo-americana⁸²³.

Ancízar, dominado por ese pensamiento, recomendó el nombramiento de Herrán como jefe de la misión diplomática neogranadina en Washington. Herrán fue instruido para lograr tres objetivos: la ratificación del tratado, conseguir el respaldo de Estados Unidos para hacer frente a las pretensiones anglo-mosquitas y firmar un acuerdo con los capitalistas

⁸¹⁹ Esto es lo que se puede inferir en Buchanan a Bidlack, 25 de marzo de 1847, M.D.C., V, pp. 360-361; para un balance, ver Taylor Park, *op. cit.*, pp. 207-208.

⁸²⁰ Robert Aguirre, *The Panama Canal, op. cit.*, pp. 125 y ss.

⁸²¹ Bidlack a Buchanan, 21 de mayo de 1847, M.D.C., V, p. 650.

⁸²² “Exposición de la conveniencia de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos”, 11 de agosto de 1847, en Archivo Ancízar.

⁸²³ Relaciones Exteriores de Nueva Granada, 5 de enero de 1848 (Archivo Diplomático de Perú), tomado de Díaz Callejas, *op. cit.*, p. 332.

estadounidenses que se comprometieran a construir una vía ferroviaria en Panamá, solo si se accedía a la garantía de neutralidad⁸²⁴.

Herrán notó rápidamente que el principal obstáculo para la ratificación del tratado había sido la oposición de los congresistas y la presión de los encargados británico y francés en Washington. O'Leary, el Encargado británico en Bogotá, apenas tuvo conocimiento del tratado cuando este llegó a hacerse público en el Congreso neogranadino, inmediatamente transmitió esa noticia, con cierta amargura, al Foreign Office⁸²⁵. Tanto O'Leary como el Encargado francés, bajo cualquier pretexto y con términos insultantes, buscaron romper las relaciones con la Nueva Granada⁸²⁶.

El Foreign Office, en lugar de ello, decidió aumentar la presión a través de nuevas vejaciones en la Mosquitia y ordenando a su Encargado en Washington que obstaculizara la ratificación de ese tratado y contuviera la furiosa campaña anti-británica de los agentes centroamericanos y neogranadino⁸²⁷.

Herrán llevó a cabo una importante campaña tanto en la prensa como ante algunos miembros del Senado y el Secretario Buchanan, recurriendo al discurso del temor a la expansión británica en la Mosquitia y Panamá. Finalmente, al despertar el entusiasmo de los Senadores, quienes aceptaron la necesidad de hacer cumplir en serio la Doctrina Monroe, Herrán consiguió que el Senado aprobara el tratado en junio de 1848⁸²⁸.

El contrato con la Compañía del Ferrocarril

Una vez superada esta dificultad, Herrán entró en conversaciones con los capitalistas estadounidenses interesados en construir una vía ferroviaria en Panamá. La Casa Comercial en cuestión era la que representaba William Aspinwall, un acaudalado hombre de negocios que junto a sus socios ya había establecido una línea de navegación a vapor para transportar correspondencia y mercancía en el Pacífico, pasando por Panamá vía a California. Herrán comprendió la urgencia de tratar con estos empresarios, no solo por la respetabilidad de estos sino para evitar que las rutas competidoras en Nicaragua o México emprendieran un proyecto interoceánico que derrumbaría las aspiraciones neogranadinas. También recomendó a las autoridades en Bogotá que emitieran un decreto donde se anunciara la caducidad del contrato de la compañía franco-neogranadina, que, como se recordará, había obtenido un nuevo contrato en 1846. Usando como pretexto el cobro de la fianza exigida, y a sabiendas de que la Compañía francesa no podía acumular el capital, en julio de 1848 se declaró expirado el contrato⁸²⁹.

⁸²⁴ Tomás Cipriano Mosquera, "Nueva Granada i Estados Unidos", Nueva York, 5 de diciembre de 1856, reimpresso en la *Gaceta Oficial*, 23 de marzo de 1857, No. 2098, p. 182; y Rivas, *op. cit.*, p. 199. Sobre las gestiones en torno a la cuestión mosquitia, ver el Capítulo anterior.

⁸²⁵ O'Leary a Palmerston, 6 de septiembre de 1847, F.O. 55/71.

⁸²⁶ Ancizar a Manuel María Mosquera, 6 de agosto de 1847, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 337.

⁸²⁷ Palmerston a Crampton, 24 de marzo de 1848, F.O. 5/483.

⁸²⁸ Rivas, *op. cit.*

⁸²⁹ Rivas, *op. cit.*, pp. 228-230.

El 28 de diciembre de 1848, por indicación expresa del presidente Mosquera, Herrán celebró el contrato cediendo el privilegio exclusivo a Aspinwall y sus socios. Esta pasaría a llamarse Compañía del Ferrocarril de Panamá. Sin embargo, con el cambio de administración, el nuevo presidente José Hilario López decide remover a Herrán de la Legación y enviar a Rafael Rivas con el objeto de obtener un nuevo contrato que reflejara de manera más clara y equilibrada las concesiones otorgadas y los beneficios a obtener. A decir verdad, fue el propio Herrán, por presión de los accionistas de la Compañía, quien promocionó ante el Congreso neogranadino la reelaboración del acuerdo. Lo que pretendía era la cesión de mayores beneficios a la Compañía y que ello los blindara con el gobierno estadounidense ante futuras complicaciones –la dureza del clima, la competencia de otras rutas, respaldo financiero en caso de escasez de capital. La Nueva Granada, a cambio, esperaba que la Compañía pagara una fianza u obligación hipotecaria de 600.000 francos y redujera sus pretensiones de tierras baldías. Más importante aún, se estipulaba que las tarifas acordadas por la Compañía debían ser aprobadas por el gobierno de la Nueva Granada y no por la Compañía⁸³⁰.

El Congreso aprobó una ley en junio de 1849 que contenía las bases para la nueva negociación. Rafael Rivas, sin embargo, tuvo que hacer frente a la oposición de los accionistas, ya que difícilmente estos iban a renunciar a los privilegios adquiridos. Los accionistas de la Compañía, de hecho, ya habían comenzado a recaudar los capitales e iniciado las primeras gestiones para ejecutar las obras. Rivas temía no solo a las aspiraciones anglo-mosquitas en las Bocas del Toro y el Escudo de Veraguas, sino al hecho de que los enormes privilegios que tenían los accionistas de la Compañía del Ferrocarril convirtieran a Panamá en una zona de dominio estadounidense. Bajo esa doble consideración, recomendó al gobierno neogranadino que retomara la negociación de un tratado de neutralidad con Gran Bretaña y Francia⁸³¹.

Los accionistas de la Compañía y el gobierno estadounidense estaban de acuerdo en que debía lograrse esa garantía con Gran Bretaña. El principal temor de estos radicaba básicamente en que Palmerston ordenara la posesión de Panamá como compensación para el pago de la deuda, y que ello, en consecuencia, llevara a Estados Unidos a una guerra con Gran Bretaña para hacer cumplir los compromisos contraídos en el tratado de 1846⁸³². Si bien la corona británica no estaba pensando en desmembrar el territorio neogranadino, el gobierno de Estados Unidos tenía razones para creer que esa medida podía ser adoptada, tomando en consideración que una decisión similar ya había sido implementada por Chatfield, quien sin autorización del Foreign Office ordenó la posesión de las Islas de la Bahía de Fonseca en Honduras bajo el pretexto de compensar a los acreedores ingleses⁸³³.

⁸³⁰ *Ibid.*, pp. 246-247.

⁸³¹ Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, Washington, 25 de noviembre de 1849, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 160.

⁸³² Clayton a Foote, Washington, 19 de julio de 1849, M.D.C., V, p. 362.

⁸³³ Ver el Capítulo anterior, sobre la rivalidad anglo-estadounidense en Centroamérica. Palmerston, disgustado por el rechazo del Parlamento británico, instruyó a Chatfield para que desocupara las Islas de la Bahía, en Palmerston a Chatfield, 1 de mayo de 1849, F.O. 15/56.

El gobierno neogranadino había abandonado momentáneamente la política de obtener un tratado multilateral de garantía desde que firmó el tratado con los Estados Unidos⁸³⁴. Sin embargo, una compleja conjunción de factores vino a confirmar la impotencia neogranadina para ejercer su soberanía sobre Panamá: los riesgos que traía consigo el contrato con la Compañía del Ferrocarril, la sensación de perder margen de maniobrabilidad en la cuestión mosquitia y el fermento revolucionario en Panamá. En abril de 1849, por ejemplo, el Secretario de Relaciones Exteriores neogranadino, Manuel Murillo Toro, le consultó a O'Leary sobre la posibilidad de que Gran Bretaña comprara el Istmo⁸³⁵. Un año después, cuando surgió una intentona separatista en Panamá, se hizo una proposición secreta en el Congreso que autorizaba al Ejecutivo a vender el Istmo a alguna potencia con tal de que esta permitiera recaudar el capital suficiente para pagar la deuda⁸³⁶.

Con ese trasfondo, y por la sugestión de Rivas y la solicitud de Thomas Foote, el nuevo Encargado estadounidense, la Cancillería neogranadina volvió a gestionar la consecución de un tratado con Gran Bretaña que garantizara la neutralidad del Istmo⁸³⁷. El Secretario de Relaciones Exteriores, Victoriano Paredes, se dirigió a O'Leary para hacerle la proposición. Palmerston le notificó a O'Leary que el Foreign Office no iba a alterar su política, lo cual significaba un nuevo rechazo a la ya larga lista de desplantes que venía recibiendo la Nueva Granada desde 1840⁸³⁸. En Washington, Rivas tuvo conocimiento, a través de Bulwer, el Agente Especial británico en esa capital, que Gran Bretaña se rehusaría a entrar en negociaciones con la Compañía del Ferrocarril para garantizar la neutralidad⁸³⁹.

Aunque Gran Bretaña se rehusó a entrar en una negociación multilateral con Estados Unidos y la Nueva Granada, al cabo de pocos meses tuvo que aceptar la firma de un acuerdo bilateral con Estados Unidos (el referido Tratado Clayton-Bulwer), que en una medida importante sería el resultado de la necesidad de encontrar un punto de equilibrio en torno a Panamá⁸⁴⁰.

Rivas intentó atraer a otras empresas capitalistas de origen británico, y en efecto una Compañía se estableció para explorar la posibilidad de construir un canal a través del Atrato. La idea de Rivas consistía en atraer al Foreign Office a través de la influencia de estos capitalistas. Palmerston recibió con amargura la noticia de la cesión de privilegios exclusivos a la Compañía del Ferrocarril, pero se limitó simplemente a ordenarle a O'Leary que elevara un reclamo a la Nueva Granada en el que manifestara que esa cesión entraba en contradicción con el espíritu del tratado de 1825, negando la posibilidad a otras compañías para emprender sus obras en la zona⁸⁴¹. En una nota anterior, de hecho, ya se había limitado

⁸³⁴ Bidlack a Buchanan, Bogotá, 20 de enero de 1847, M.D.C., V, p. 641.

⁸³⁵ O'Leary a Palmerston, 30 de abril de 1849, F.O. 55/81.

⁸³⁶ Foote a Clayton, 12 y 25 de abril de 1850, M.D.C., V, pp. 658-661.

⁸³⁷ Foote a Clayton, Bogotá, 8 de febrero de 1850, M.D.C., V, p. 654.

⁸³⁸ Sobre la oferta de Paredes a O'Leary, ver O'Leary a Palmerston, 10 de junio de 1850, F.O. 55/88; y Palmerston a O'Leary, 20 de mayo de 1851, F.O. 55/92.

⁸³⁹ Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, 8 de marzo de 1850, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 160. Sobre las comunicaciones del Departamento de Estado de Estados Unidos con su Encargado en Londres, ver Clayton a Lawrence, Washington, 13 de diciembre de 1849, M.D.C., VII, pp. 54-55.

⁸⁴⁰ Ver el Capítulo anterior; y Clayton a Lawrence, Washington, 13 de diciembre de 1849, M.D.C., VII, pp. 54-55.

⁸⁴¹ Palmerston a O'Leary, 1 de agosto de 1850, F.O. 55/88.

a advertir “amistosamente” a la Nueva Granada de las “probables consecuencias que tendría ese paso”, pero que no veía con malos ojos la llegada de capitalistas estadounidenses a Panamá, ya que ello podría abrir las perspectivas mercantiles a Gran Bretaña⁸⁴².

Palmerston, para entonces, no tuvo más remedio que restringir su margen de maniobrabilidad en el marco del nuevo entendimiento con los Estados Unidos, aunque en todo caso se sentía satisfecho por las otras formas de control que ejercía sobre Panamá –la Convención Postal, por ejemplo.

La iniciativa, entonces, había quedado en manos de los accionistas de la Compañía del Ferrocarril. Debido a que Rivas se negó a rehacer el acuerdo con los accionistas de la Compañía con las condiciones que estos exigían, John Stephens, su representante, se dirigió a Bogotá para acometer ese propósito. Finalmente, el 15 de abril de 1850 se firmó el acuerdo definitivo. En ese sentido, la Compañía adquirió los siguientes privilegios: prohibición a otras compañías para construir una ruta alternativa, cesión de tierras baldías a perpetuidad y gratuitamente en las Provincias de Panamá y Veraguas, fijación de tarifas, exención de derechos arancelarios para introducir los materiales de construcción, entre otros⁸⁴³.

Las obras comenzaron poco tiempo después, y durante el lapso transcurrido hasta la inauguración del Ferrocarril en 1855, vendrían a surgir nuevas complicaciones en las relaciones entre la Nueva Granada y los Estados Unidos. La crisis de abril de 1856 no haría sino confirmar la impotencia y los temores tradicionales de las autoridades neogranadinas.

⁸⁴² Palmerston a O’Leary, 13 de junio de 1849, F.O. 55/79 (traducción libre del autor).

⁸⁴³ Rivas, *op. cit.*, pp. 267-271.

CAPÍTULO 5.

DRUNKS, NEGROES, FILIBUSTERS: Panamá bajo el Tratado Mallarino-Bidlack, 1850-1857

La firma del Tratado Mallarino-Bidlack abrió todo un mundo nuevo en las relaciones entre la Nueva Granada y los Estados Unidos. Gracias a la franquicia liberal para el paso de mercancías y personas que otorgaba ese tratado a los ciudadanos de Estados Unidos a través de Panamá, esta provincia comenzó a recibir una riada de migrantes de diferentes condiciones socio-económicas y culturales provenientes de la Unión Americana. A Panamá no solo llegaron aventureros que iban de paso hacia California en busca del oro, sino que se instalaron diversas sociedades capitalistas interesadas sobre todo en la reactivación del transporte a través de la angosta faja ístmica. Una de esas empresas, la *Panama Railroad Company* o Compañía del Ferrocarril de Panamá, sería sin duda la que presentaría mayores complicaciones.

A través de la Compañía del Ferrocarril llegaría una importante cantidad de trabajadores extranjeros, sobre todo negros jamaquinos y estadounidenses. Alrededor de esa empresa se constituyeron o reactivaron otras sociedades, como la Compañía de Navegación a Vapor por el Pacífico, ofreciendo sus servicios como medios de transporte alternativos mientras se construía la línea ferroviaria. Estas, bajo la dirección de la Compañía del Ferrocarril, llegaron incluso a crear sus propias fuerzas policiales. Una de las razones que impulsó a la Compañía a crear esta fuerza de policía obedecía a la nueva estructuración social que se estaba formando a pasos agigantados en la zona que atravesaba la línea de comunicación ferroviaria: a través de esta circundaban maleantes y filibusteros estadounidenses que descargaban ante la población local su furia racista, provocando el resentimiento y el estallido de frecuentes insurrecciones violentas; también, a través de la entrada de nuevas corrientes de capital foráneo, terminaría consolidándose un tipo distinto de relación laboral dominada por las empresas de transporte, que a la larga desplazaría o haría desaparecer el transporte tradicional de los *bongos* (botes) y las mulas.

Ese sería el telón de fondo de los incidentes diplomáticos a los que tuvo que hacer frente la Nueva Granada a lo largo de la década de 1850. En un principio, cuando se daban los primeros brotes insurreccionales de la población nativa contra los migrantes estadounidenses, dando pie a que estos buscaran imponer mecanismos de control más rígidos, la diplomacia neogranadina solía evitar una confrontación abierta. Esto sin duda obedecía al nuevo espíritu de amistad y estrecha cercanía que generó el tratado Mallarino-Bidlack, pero también a que las élites neogranadinas toleraban hasta cierto punto que los extranjeros transmitieran a la “gente de color” los valores de la “civilización”. Sin embargo, cuando los incidentes adquirían un carácter más virulento y el gobierno de Estados Unidos intentaba “ajustarlos” a su favor a través de la amenaza o el uso real de la fuerza, las élites neogranadinas alternaban entre una férrea oposición nacionalista y una actitud pragmática. En últimas, terminaban adoptando un punto intermedio entre esas dos opciones: el acomodamiento.

I. ¿Brote anexionista o violencia racista?: incidentes suscitados entre 1850 y 1855

La prensa panameña comenzó a captar con agudeza la nueva relación de fuerzas que se estaba forjando en Panamá, dominada por la riada de migrantes estadounidenses que se dirigían a California o llegaban a establecerse con sus capitales. Ello produjo toda una serie de incidentes violentos durante los meses que transcurren entre diciembre de 1848 y mayo de 1850, es decir, apenas se puso en práctica el Tratado Mallarino-Bidlack y se firmó el acuerdo con la Compañía del Ferrocarril. Los inmigrantes estadounidenses ya se habían inmiscuido en toda clase de problemas en Panamá, provocando “revueltas” de la población local⁸⁴⁴. A fines de febrero de 1850, por ejemplo, una asonada contra las autoridades judiciales panameñas terminó con la embestida violenta contra una cárcel, en la que una banda de inmigrantes extrajo a un preso estadounidense acusado de robo por un negro⁸⁴⁵.

Corwine, el cónsul estadounidense, logró calmar a la turba, y al final todo se resolvió con una garantía dada al reo de un juicio rápido y justo. Esa manifestación fue presentada por la prensa extranjera y el cónsul como un ataque hostil contra un ciudadano honrado de Estados Unidos. Sin embargo, un incidente que se presentó pocos días después, los días 18 y 19 de mayo, sería presentado como un hecho violento con un trasfondo racial, un ataque de “negros” contra “blancos” respetables; para el “pueblo” panameño, estos incidentes, durante muchos años, constituirían un símbolo no solo de las nuevas formas de violencia racista que se estaba configurando contra ellos, sino también de resistencia⁸⁴⁶.

Este incidente comenzó cuando un joven expendedor del periódico *The Panama Echo* fue aprisionado por su editor después de haberlo acusado del hurto de unos 500 pesos. Cuando sus parientes y amigos tuvieron noticia de su encierro, y temiendo que fuera a perder la vida en medio del estruendo de unos disparos, irrumpieron con piedras en la casa y lograron extraer al joven, dejando como saldo la muerte de un estadounidense. Una multitud de estadounidenses y otros extranjeros, que superaban las mil personas, se reunió en la Plaza de la Catedral, en los intramuros del barrio San Felipe, donde vivían los extranjeros más pudientes. Desde allí intentaron dirigirse contra la población negra, que también se contaba en más de mil personas armadas con piedras y rifles⁸⁴⁷.

Los *arrabaleños* o lugareños provenientes de la periferia de Ciudad de Panamá intentaron llevar al extremo su furia a los intramuros, y después de un ligero intercambio de piedras y disparos volvió la calma; en ese nuevo enfrentamiento murió otro estadounidense y un negro. Al final del día logró establecerse una tregua gracias al llamado a la calma que hizo a los residentes extranjeros el cónsul Corwine, así como por la mediación del gobernador José de Obaldía y Tomás Cipriano Mosquera (quien se encontraba de paso por Panamá atendiendo sus diversos negocios privados, entre esos la venta de esclavos a la Compañía

⁸⁴⁴ El Panameño, “Panamá”, 19 de mayo de 1850, Año II, No. 71, pp. 3-4, reimpresso en Alfredo Castellero Calvo, “Un Antecedente de la ‘Tajada de Sandía’”, en *Revista Lotería*, Panamá, Vol. VI, No. 69, 1961.

⁸⁴⁵ Corwine al Secretario de Estado, Panamá, 5 de marzo de 1850, en *Despatches from United States consuls in Panama*, M139, Rollo 1.

⁸⁴⁶ La historiografía diplomática colombiana solo ha nombrado este hecho de manera incidental. Ver, por ejemplo, Cavelier, *op. cit.*, pp. 229-230; y Rivas, *Historia Diplomática*, *op. cit.*, p. 335.

⁸⁴⁷ The Panama Star, *Great Excitement in Panama*, 21 de mayo de 1850; y Corwine al Secretario de Estado Clayton, Panamá, 22 de mayo de 1850, ambos documentos en *Despatches from United States consuls in Panama*, M139, Rollo 1.

del Ferrocarril)⁸⁴⁸. Pero al día siguiente algunos “agitadores” volvieron a “excitar a los arrabaleños contra los blancos..., y los negros se prepararon para atacar a los americanos”⁸⁴⁹. Mientras algunos lugareños vociferaban en las calles contra las autoridades panameñas, a quienes acusaban de ser títeres de los estadounidenses, unos cuantos de estos dispararon contra la multitud. Sin embargo, pocas horas después, tras la fuga de esos estadounidenses, logró restablecerse la calma.

Corwine, el cónsul estadounidense, tras pronunciar un enérgico discurso en la Plaza de la Catedral frente a sus compatriotas en el que les increpaba su mal comportamiento, se dirigió al cónsul británico para pedirle que por intermedio suyo apostara un buque de guerra de la Armada Real en la Bahía de Panamá⁸⁵⁰. Los cónsules de otros países, junto a Corwine, llegaron incluso a plantear una solución de fondo: el establecimiento de una tropa permanente de “blancos” propietarios “respetables”⁸⁵¹.

Este incidente sería el preludio de una secuencia de otros incidentes que irían reflejando el aumento gradual del resentimiento y violencia en los años posteriores.

Violencia y control social en la ruta ferroviaria

A partir de 1850, cuando comenzó la construcción del ferrocarril, los directivos de la Compañía comenzaron a idear toda una serie de mecanismos para controlar a los trabajadores y sobre todo para evitar la desertión. Los dos años que transcurren entre 1853 y 1854 fueron testigos de diversos desencuentros entre la población o las autoridades locales, por un lado, y los inspectores estadounidenses de las estaciones del Ferrocarril, por el otro. Esos desencuentros normalmente tenían el mismo cuadro: discusiones en medio de borracheras, demandas de mejores condiciones salariales, disputas judiciales en torno al uso del espacio y encarcelamiento de los supervisores de las estaciones. Los brotes de violencia se producían por igual en las localidades de la costa atlántica y de la costa del Pacífico. En las localidades donde se construyeron las primeras líneas del ferrocarril (en Gatún, Matachín, las Cruces y Bahía Limón), donde las autoridades panameñas no tenían una presencia activa, los directivos de la Compañía junto a sus abogados solían ganar los casos judiciales y liberar a los supervisores de las estaciones de las cárceles⁸⁵².

⁸⁴⁸ De acuerdo a Mosquera, los incidentes del 18 de mayo eran el producto de una combinación de factores: la provocación mutua de los negros y los blancos estadounidenses, la falta de autoridad del gobernador y la agitación provocada por los capitalistas inversores de la ruta interoceánica por Tehuantepec y Managua, quienes “secretamente” conspiraron para desviar el tráfico hacia esas rutas. Por supuesto, no perdió oportunidad para decir que la calma volvió gracias a su influjo, en Mosquera a Herrán, Panamá, 25 de mayo de 1850, A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 75, Carpeta 216.

⁸⁴⁹ El Día, *Situación actual de Panamá*, Bogotá, 3 de julio de 1850.

⁸⁵⁰ Rivas, *op. cit.*, p. 335.

⁸⁵¹ The Panama Star, Great Excitement in Panama, 21 de mayo de 1850; y Corwine al Secretario de Estado Clayton, Panamá, 22 de mayo de 1850, ambos documentos en Despatches from United States consuls in Panama, M139, Rollo 1 (traducción libre del autor).

⁸⁵² Sobre estos incidentes, ver la copiosa correspondencia dirigida por el ingeniero Totten al director de la Compañía, David Hoadley, entre junio y diciembre de 1853, en Totten Letters, The National Archives, Washington, Record Group 185, Vol. I.

Sin embargo, cuando las obras avanzaban hacia Ciudad de Panamá, esos incidentes adoptaban un cariz diferente. En esos casos, los accionistas de la Compañía llegaron a endurecer su posición, sobre todo cuando los jueces panameños resolvían los juicios a favor de los trabajadores. Debido a que consideraban a los alcaldes y jueces como oficiales “mezquinos”, los accionistas de la Compañía recurrían directamente a las autoridades neogranadinas en Ciudad de Panamá, y otras veces se dirigían al gobierno de Estados Unidos por intermedio de su Encargado en Bogotá. Lo que pretendían con ello era que se juzgara a favor de los intereses de la Compañía. Como decía el ingeniero principal de esta empresa, George Muirson Totten: “cuando esos agentes mezquinos contradicen las reglas y regulaciones de la Compañía... no tienen ninguna jurisdicción que ejercer”⁸⁵³.

Esto sin duda planteaba un serio cuestionamiento de la soberanía neogranadina en la zona del Ferrocarril. Ya desde 1850, cuando iniciaron las obras, la Compañía estableció una fuerza de reclutamiento y vigilancia contra los desertores, una situación que no dejó de generar conflictos entre esta empresa y las autoridades locales⁸⁵⁴. Los publicistas estadounidenses o los mismos accionistas de la Compañía publicaban proclamas en la prensa manifestando que el contrato celebrado con el gobierno neogranadino daba a la Compañía el derecho a establecer “soberanamente” las leyes municipales de policía y de justicia⁸⁵⁵. Esto por supuesto no lo establecía el contrato, pero ya era un indicativo de las pretensiones de la empresa y de lo que estaba dispuesta a hacer para controlar a los trabajadores y a las autoridades locales.

Tras la escalada de los conflictos suscitada en 1853 y 1854 la Compañía decidió dar un paso más, y formó una Guardia clandestina para proveer seguridad y proteger sus intereses. Esta Guardia, dirigida por Ran Runnels, un ciudadano estadounidense con importantes negocios en Ciudad de Panamá, fue autorizada por el gobernador y es probable que este haya ordenado redadas y capturas, a pesar de que la Guardia actuaba independientemente de las autoridades locales⁸⁵⁶.

La Guardia funcionaba con un presupuesto de 1.000 dólares mensuales, cubiertos principalmente por la Compañía del Ferrocarril. Su presupuesto no solo estaba destinado a pagar los salarios de los vigilantes que conformaban esa fuerza, sino que era canalizado para obtener información de la población local a través de sobornos. A principios de 1855, cuando las obras estaban a punto de terminar, los directivos de la Compañía decidieron disolver la Guardia, pero no sin antes quejarse de los pocos aportes financieros por parte de

⁸⁵³ Totten a Hoadley, 30 de diciembre de 1853, Totten Letters, The National Archives, Washington, Record Group 185, Vol. I (traducción libre del autor).

⁸⁵⁴ Totten a Stephens, 25 de agosto de 1850, Totten Letters, The National Archives, Washington, Record Group 185, Vol. I.

⁸⁵⁵ J. L., Bristow, *Report of the special Panama Railroad Commissioner to the Secretary of War* (Office of Administration, Isthmian Canal Affairs), Washington, Government Printing Office, 1906.

⁸⁵⁶ Esto es lo que se infiere de los juicios hechos en los juzgados de Panamá, “Ran Runnels”, 23 de febrero de 1855, Archivo Nacional de Panamá, Sección Judicial, Juicios Criminales, Vol. 2, tomado de Aimes McGuinness, *The Path of Empire*, op. cit, pp. 91-92; Cfr. R. Tomes, *Panama in 1855. An account of The Panama Rail-Road and the cities of Panama and Aspinwall with sketches of life and character of the Isthmus*, Nueva York, Harper and Borthers, 1855.

las otras sociedades con intereses en Panamá, como la Compañía de Navegación a Vapor por el Pacífico⁸⁵⁷.

Independentismo y anexionismo

Hacia fines de 1850 Panamá volvió a ser territorio fértil para que algunos extranjeros y desafectos al orden establecido hicieran causa común por la independencia. Uno de esos movimientos se presentó en septiembre de 1850, bajo el liderazgo de José Domingo Espinar, a quien el gobernador de Panamá se refería como el autor de la única revolución de castas que había estallado en la antigua Colombia⁸⁵⁸. El otro cabecilla de la revolución era E.A. Teller, un ciudadano estadounidense que personificaba a la “turba de extranjeros descamisados i altamente inmorales” que proliferaba en Panamá⁸⁵⁹.

Este movimiento fue desvelado sin que lograra fructificar. Según el gobernador Obaldía, ello se debió al “entusiasmo” y “patriotismo” de los más insignes neogranadinos. Para Obaldía, el independentismo ya no tenía cabida en la mente de los panameños desde que el gobierno nacional anuló las trabas que obstaculizaban el desarrollo de Panamá – eliminación de las aduanas y otros monopolios. Una eventual independencia “ocasionaría la necesidad de crear impuestos exorbitantes para mantener el tren de los altos poderes nacionales, i para cubrir los intereses de la parte de deuda nacional i extranjera que debiéramos reconocer”⁸⁶⁰.

Las élites panameñas redujeron la intentona de Espinar y Teller a una simple aventura de pillaje, impulsados por un sentimiento de perfidia e ingratitud hacia la Nueva Granada. La mayoría de extranjeros, además, se sumaron al llamado patriótico⁸⁶¹.

Quedaba claro que la gratitud y la lealtad a la Nueva Granda solo se manifestaba mientras el poder central mantuviera vigentes todos los privilegios concedidos. Pero si de la riada de migrantes podía surgir algún extranjero partidario de la idea *independentista*, también era frecuente encontrar los apologistas del anexionismo. Ya en 1850 comenzaron a aparecer escritos en la prensa panameña que se expresaban a favor de la anexión a Estados Unidos. Los partidarios de la anexión consideraban que esa política podría generar mayor prosperidad en Panamá para “los activísimos descendientes de la raza anglo-sajona”. El destino de la “gente de color”, en ese sentido, tendría que verse enfrentada a “la última degradación”, es decir, volver a sufrir la institución de la esclavitud impuesta por los anglosajones. Esta actitud se vería reforzada por los temores que generaban las aventuras de

⁸⁵⁷ Hoadley a Edward Flint, 18 de diciembre de 1854, Letterbooks of the Panama Railroad Company, vols. 8-9, The National Archive, Washington, Record Group, 185, tomado de McGuinness, *The Path of Empire*, op. cit., p. 92.

⁸⁵⁸ José de Obaldía, Panamá, 1 de octubre de 1850, en Gaceta Oficial, No. 1.171, 17 de noviembre de 1850, pp. 615-616. Obaldía se refería al movimiento separatista de 1830, ver el Capítulo 1.

⁸⁵⁹ E.A. Teller era el editor del periódico panameño *Panama Echo*, en *Ibid.*

⁸⁶⁰ *Ibid.*, p. 615.

⁸⁶¹ Corwine a Obaldía, Panamá, 2 de octubre de 1850, con anexo de un grupo numeroso de ciudadanos estadounidenses radicados en Panamá, en *Ibid.*

conquista de los filibusteros estadounidenses en Centroamérica, quienes además trataban de manera abusiva a la población nativa⁸⁶².

Diplomacia de bajo perfil

Los historiadores tradicionales colombianos señalan que la mayor parte de los incidentes violentos ocurridos en la primera mitad de la década de 1850 fueron provocados por ciudadanos estadounidenses interesados en promover la anexión de Panamá a los Estados Unidos⁸⁶³. Taylor Park, por otra parte, sostiene que los factores internos fueron los causantes del permanente estado de desorden prevaleciente en el Istmo –desde las turbulentas elecciones de 1849 hasta la agitación política nacional provocada por el golpe militar del general Melo en 1854, junto a la mini guerra civil que surgió como consecuencia del golpe⁸⁶⁴.

Estos factores, a pesar de que aparecían en escena, no eran tan decisivos. A decir verdad, los conflictos y la violencia suscitada normalmente eran provocados por las pretensiones de los “blancos” estadounidenses de trasponer sus nociones racistas y privilegios sobre una clase de hombres que ellos consideraban “inferiores”. Los “negros”, en cambio, buscaban defender las recientes conquistas políticas implementadas en la Nueva Granada a principios de la década de 1850⁸⁶⁵.

Los “blancos” emigrantes, al no tolerar la relativamente importante movilidad social y política de los sectores populares panameños, tendían a abusar de estos o a desconocer su autoridad. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, la violencia suscitada entre los emigrantes y la población local durante los primeros años que siguen a la ratificación del tratado Mallarino-Bidlack, a pesar de que se convirtió en una fuente de preocupación constante, no llevó a las autoridades centrales a generar una diplomacia muy activa para poner freno a esta situación.

El representante neogranadino en Washington, Rafael Rivas, manifestó su preocupación al gobierno de Estados Unidos, sosteniendo que era a la Nueva Granada a quien competía tomar las medidas para hacer cumplir las leyes y proveer seguridad a los ciudadanos. Asimismo, recomendó la fijación de pasaportes a los ciudadanos que emigraran de los puertos estadounidenses⁸⁶⁶. Pero esta medida, que ya había sido acogida parcialmente en Panamá, junto a otras que intentaban controlar la inmigración desbordada –el derecho de cuarentena, por ejemplo-, fueron todas abolidas o ignoradas por las autoridades centrales⁸⁶⁷.

⁸⁶² Los principales apologistas del expansionismo estadounidense en Panamá eran los editores del *Panama Echo*, ver Aims McGuinness, “Defendiendo el Istmo: las luchas contra los filibusteros en la Ciudad de Panamá en 1856”, *Mesoamérica*, Vol. 24, No. 45, enero-diciembre, 2003, p. 76; y del mismo autor *Path of Empire*, op. cit.

⁸⁶³ Cavelier, *op. cit.*, pp. 229-230.

⁸⁶⁴ Taylor Park, *op. cit.*, p. 235.

⁸⁶⁵ McGuinness, *Path of Empire*, op. cit. Ver también el Capítulo 1.

⁸⁶⁶ Rivas al Secretario de Relaciones Exteriores, Washington, 30 de mayo de 1850, A.G.N., M.R.E., A.D.C., No. 160.

⁸⁶⁷ Para un balance, ver Raimundo Rivas, *Historia Diplomática*, op. cit., p. 336.

Los cónsules y los residentes extranjeros de mayor influencia llegaron incluso a desmentir y repudiar las decisiones de las autoridades panameñas y nacionales, y estas últimas solían pasar por alto esas manifestaciones: en los diversos casos expuestos hasta acá, a los extranjeros implicados en asonadas, proyectos independentistas o abusos contra la población negra nunca les abrieron causas criminales.

Durante la década de 1850 las autoridades panameñas, en gran medida para poner freno a la violencia y la inseguridad, introdujeron diversos tipos de exacciones sobre las personas, mercancías y buques extranjeros que ingresaran a Panamá. El impuesto a los pasajeros, por ejemplo, fue establecido en 1849, y por ese concepto la Compañía de Navegación a Vapor llegó a pagar más de 120.000 dólares⁸⁶⁸. Sin embargo, los cónsules y los Encargados estadounidenses elevaban protestas enérgicas, manifestando que esos impuestos violaban las estipulaciones del Tratado de 1846-48⁸⁶⁹. Desde Washington, los Secretarios de Estado instruían a sus agentes para que presentaran sus protestas cuidándose de no hacerlo bajo la forma de una amenaza, aunque al mismo tiempo debían manifestar al gobierno neogranadino que los buques de guerra estaban autorizados a proteger los barcos y ciudadanos estadounidenses que fueran compelidos a pagar esa exacción⁸⁷⁰.

El impuesto de pasajeros fue abolido finalmente en 1855, pero las autoridades panameñas, urgidos de fondos para mantener el orden, siguieron levantando nuevos impuestos. Uno de ellos fue el cobro por el derecho de tonelaje. El Encargado de Estados Unidos volvió a señalar que ese impuesto se salía del marco del Tratado de 1846-48, y el gobierno neogranadino, incapaz de hacer prevalecer su posición, ordenó a las autoridades panameñas revocarlo. Por supuesto, esa demanda también estaría respaldada con una amenaza velada⁸⁷¹.

Es probable que las élites neogranadinas hayan aceptado ese estado de cosas gracias al espíritu colaborativo que suscitó el Tratado Mallarino-Bidlack y el posterior contrato con la compañía neoyorquina del Ferrocarril; en ese sentido, las autoridades centrales confiaban en que el gobierno de Estados Unidos no iba a adoptar una política agresiva en Panamá, menos cuando estaba sujeta por las nuevas obligaciones contraídas con Gran Bretaña en torno a la neutralidad del Istmo centroamericano⁸⁷². De hecho, en 1853, cuando la Nueva Granada intentó atraer nuevamente a las potencias europeas para ligarlas por un tratado de neutralidad, este intento se hizo fugazmente y sería abandonado ante una nueva la negativa británica⁸⁷³.

⁸⁶⁸ Taylor Park, *op. cit.*, p. 236.

⁸⁶⁹ Clayton a Foote, 9 de enero de 1850, citado en Taylor Park, *op. cit.*, p. 236; Corwine a Clayton, 23 de febrero y 9 de septiembre de 1850, en Despatches from United States consuls in Panama, M139, Rollo 1

⁸⁷⁰ Green a Pinzón, Bogotá, 15 de abril de 1854; Green a Marcy, Bogotá, 22 de abril y 25 de septiembre de 1854; Bowlin a Marcy, 5 de diciembre de 1856, M.D.C., V, pp. 689-696, 698-699; 818-820. La correspondencia dirigida por el Secretario de Estado, en Marcy a Bowlin, Washington, 31 de agosto de 1855; y Marcy a Herrán, 23 de octubre de 1855, M.D.C., V, pp. 377-379.

⁸⁷¹ Marcy a Herrán, 23 de octubre de 1855; Herrán a Marcy, 26 de octubre de 1855; Bowlin a Marcy, 23 de octubre de 1855, M.D.C., V, pp. 378-380, 785-787.

⁸⁷² Ver la correspondencia intercambiada entre 1852 y 1853 relativa a la aplicación del tratado para frenar la expedición de Flores, entre los Encargados estadounidenses y el Secretario de Estado en Washington, y entre los Encargados y los Secretarios de Relaciones Exteriores neogranadinos, M.D.C., V, pp. 366-368, 669-680.

⁸⁷³ Clarendon a Ezequiel Rojas, Londres, 10 de noviembre de 1853, F.O. 55/107.

A ese estado también se llegó gracias a que los Encargados estadounidenses en Bogotá tendían a fomentar una política conciliatoria o de apaciguamiento entre sus ciudadanos y las autoridades nacionales, a pesar de amenazar veladamente con estacionar sus buques de guerra en los puertos panameños para defender denodadamente los supuestos derechos adquiridos por el tratado⁸⁷⁴. Asimismo, se puede esbozar que las élites neogranadinas, imbuidas de cierto racismo, veían con buenos ojos que los residentes extranjeros mantuvieran a raya a la población local, o para que esta tuviera la oportunidad de ser irradiada por una cultura superior⁸⁷⁵.

Ahora bien, esto no significa que las autoridades centrales o locales se sintieran satisfechas con una situación en la que no pudieran gestionar su soberanía territorial⁸⁷⁶. De hecho, a pesar de que concebían a los extranjeros como una “fuerza civilizadora”, las élites eran reticentes a considerar que los ciudadanos estadounidenses eran sus aliados naturales para contener la movilización de los sectores populares panameños. Ello era más evidente cuando los choques entre la población nativa, los trabajadores del Ferrocarril, los aventureros estadounidenses y los accionistas de la Compañía daban paso a un intervencionismo directo, más agresivo, por parte del gobierno de Estados Unidos. En otras palabras, cuando los proyectos imperiales asomaban en el horizonte.

II. Guerra de sandías

El incidente violento que se produjo el 15 abril de 1856 confirmaría los viejos temores neogranadinos.

Este episodio inició cuando un tal Jack Olivier y otros ciudadanos estadounidenses, algo ebrios, se dirigieron al mercado de La Ciénaga, un barrio pobre de Ciudad de Panamá y cercano a la Estación del Ferrocarril, a comprar unas rebanadas de fruta. Estos hombres habían llegado pocas horas antes de Colón y se dirigían a la costa oeste de Estados Unidos. Uno de esos hombres, que después sería identificado como “Jack Oliver”, se acercó al vendedor de frutas, un lugareño humilde de origen mulato llamado José Manuel Luna. Luego de morder la sandía, los estadounidenses la tiraron al suelo y se negaron a pagar el valor adeudado de 1 real (5 centavos de dólar). El vendedor, después de exigir el pago, fue reprendido por “Oliver” con palabras vulgares, refiriéndose a aquel como “negro”. Luna le contestó: “Cuidado, que aquí no estamos en los Estados Unidos; págame mi real i estamos al corriente”⁸⁷⁷.

⁸⁷⁴ Foote a Clayton, 25 de abril de 1850, M.D.C., V, pp. 660-661; Marcy a Herrán, 23 de octubre de 1855; Bowlin a Marcy, 18 de octubre de 1855, M.D.C., V, pp. 378-380, 785-787.

⁸⁷⁵ Sobre el influjo “civilizador” de los extranjeros en Panamá desde el punto de vista de las élites neogranadinas, ver Francisco de Fábrega a Pedro Alcántara Herrán, Ciudad de Panamá, 21 de octubre de 1855, A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 68, Carpeta 205; Mariano Arosemena a Pedro Alcántara Herrán, Ciudad de Panamá, 19 de diciembre de 1855, A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 62, Carpeta 186.

⁸⁷⁶ Entre 1853 y 1855 la Nueva Granada reclamó enérgicamente, aunque de manera infructuosa, por el paso de tropas estadounidenses a través de la vía del ferrocarril. Según la versión neogranadina, el Tratado de 1846-48 no otorgaba ese derecho, temiendo realmente a que las tropas llevaran a cabo algún acto atentatorio de la soberanía territorial. El gobierno de Estados Unidos defendió denodadamente ese supuesto derecho. Ver la correspondencia, en M.D.C., V, pp. 681 y ss.

⁸⁷⁷ Gaceta del Estado, Panamá, No. 40, 26 abril de 1856.

Oliver de inmediato sacó una pistola, y tras disparar a un vendedor que había entrado en la discusión, se involucraron otros estadounidenses y lugareños en una trifulca de mayor magnitud. Los estadounidenses, siendo superados en número, corrieron a resguardarse en los hoteles cercanos y la Estación del Ferrocarril. Los lugareños fueron tras Oliver y sus secuaces, y al ser recibidos a balazos, se abalanzaron sobre la Estación en un número mayor, armados de machetes e intentando prenderle fuego. Poco tiempo después llegaría una fuerza policial neogranadina, que logró apaciguar a los lugareños. Las autoridades neogranadinas, en compañía del Cónsul de Estados Unidos, se dirigieron luego hacia la Estación del Ferrocarril con el fin de tranquilizar a los extranjeros que se encontraban allí atrincherados. Sin embargo, debido a que estos no identificaron ni al cónsul ni al comandante de esa guarnición, los extranjeros los recibieron a balazos y se presentó un tiroteo incluso más violento, que finalmente terminaría con algunos asesinatos sumarios, saqueos y vejaciones por parte de las autoridades panameñas y algunos de los amotinados⁸⁷⁸.

En Colón se tuvo noticia de este hecho, provocando el estallido de serios disturbios. La calma llegaría solo tres días después, y solo entonces se pudo conocer el saldo fatal: 16 estadounidenses y 2 panameños muertos. Los intramuros de Ciudad de Panamá –es decir, el barrio amurallado de San Felipe donde residían los extranjeros- no sufrió por cierto ningún daño.

Narrativas en choque

Los primeros informes que se elaboraron sobre estos incidentes fueron producidos por los agentes locales de la Nueva Granada y los Estados Unidos. Por parte de Estados Unidos, sería el cónsul Tomas Ward quien se encargaría de presentar la primera versión oficial, secundada por el periódico local de capital estadounidense, *Star and Herald*⁸⁷⁹. Según Ward, los lugareños eran los responsables exclusivos de la “masacre”, motivada por un odio arraigado de la “gente de color” contra los extranjeros. Con esa perspectiva, concluyó su informe recomendando al gobierno de los Estados Unidos que llevara a cabo la anexión de Panamá, ya que esa sería la única manera de proteger a los ciudadanos estadounidenses y de “prevenir el pillaje y los asesinatos, que han sido frecuentemente cometidos por los istmeños...”⁸⁸⁰.

Con esa primera impresión, el gobierno de los Estados Unidos decide enviar una Comisión de Investigación dirigida por Amos Corwine, el mismo que había estado a cargo del

⁸⁷⁸ Esta narración se basa principalmente en la visión del cónsul francés, Conde Augusto de Nollent, Panamá, 15 de agosto de 1856, “Esposición del Cónsul de Francia, citada por el Secretario de Relaciones Exteriores”, en *Final Controversia Diplomática con relación a los sucesos de Panamá del día 15 de abril de 1856*, Bogotá, Imprenta del Estado, 1857, pp. 80-86. El vice-gobernador de Panamá, Francisco de Fábrega, quien estaba al mando de esa fuerza, reafirmó en sus descargos que la respuesta armada de sus hombres se dio porque los estadounidenses los recibieron a balazos, en *Gaceta del Estado*, Panamá, 26 abril de 1856.

⁸⁷⁹ Ward a Marcy, Panamá, 18 de abril de 1856; y Ward a Marcy, 4 de mayo de 1856, en *Despatches from United States consuls in Panama*, M139, Rollo 5.

⁸⁸⁰ Ward a Marcy, 4 de mayo de 1856, en *Despatches from United States consuls in Panama*, M139, Rollo 5 (traducción libre del autor).

consulado estadounidense en Ciudad de Panamá entre 1850 y 1853⁸⁸¹. Corwine, al igual que Ward, elaboró su informe sin tomar en consideración los testimonios de la población local, a quienes consideraba como personas de poca credibilidad. Después de recoger los testimonios de residentes extranjeros, emitió su informe el 18 de junio de 1856, llevando al extremo las primeras impresiones recogidas por el cónsul. Para Corwine, la violencia del 15 de abril fue un hecho premeditado y organizado por los negros y ejecutado por las autoridades locales. El forcejeo por el pago de una rebanada de sandía, por tanto, no fue más que un pretexto para asaltar, saquear, violar a mujeres y niños, incendiar, asesinar y finalmente descargar con furia el odio que profesaban los negros hacia los “inocentes e inofensivos” estadounidenses⁸⁸².

Corwine admitía en su informe que algunos ciudadanos estadounidenses tenían un trato irrespetuoso hacia la población local. Pero para él, los hechos del 15 de abril debían ser interpretados en un contexto más amplio. En primer lugar, si bien reconocía que la violencia suscitada probaba la existencia de cierto resentimiento de la población nativa, ese resentimiento era el resultado inevitable de los avances de la modernización: la reacción violenta contra los extranjeros se hizo por cuenta de una turba de desocupados que quedaron a la deriva gracias al reemplazo del transporte tradicional de los bongos y las mulas por la locomoción a vapor.

Según Corwine, el gobierno neogranadino también se había sumado a la conspiración anti-estadounidense a través de la imposición de nuevos impuestos al transporte de pasajeros y correspondencia a través del Istmo, impuestos que debían servir para conformar una tropa de “color” y cuyo cargo quedaría grabado a los buques estadounidenses pero no a los británicos⁸⁸³. Ello, con el tiempo, llevaría a la expulsión de los capitalistas estadounidenses y daría preeminencia a los capitalistas británicos. Para prevenir la intervención británica y evitar que se dieran nuevos ataques de la población negra, Corwine recomendó al gobierno estadounidense no solo que demandara una dura indemnización, sino que ocupara Panamá, reemplazara a sus autoridades y apostara algunos buques de guerra en los puertos de la Bahía de Panamá⁸⁸⁴. De hecho, los Estados Unidos apostaron dos navíos frente a la Bahía, el *Independence* y el *St. Marys*, no solo para sofocar una nueva revuelta sino para “resistir por la fuerza, si es necesario, la recolección del impuesto de tonelaje”⁸⁸⁵.

La versión neogranadina, sin embargo, era más cercana a la realidad. Apoyado en los testimonios de los cónsules británico, francés y ecuatoriano, además de los informes y declaraciones recogidos por el gobernador Francisco de Fábrega, el gobierno central atribuyó con una firmeza inusual la responsabilidad de los hechos a los estadounidenses.

⁸⁸¹ Marcy a I.E. Morse y James Bowlin, Washington, 3 de diciembre de 1856, M.D.C., V, pp. 388-408.

⁸⁸² “The Panama massacre: a collection of the principal evidence and other documents including the report of Amos B. Corwine, U.S. Commissioner, the official statement of the governor, and the depositions taken before the authorities relative to the massacre of American citizens at the Panama railroad station on the 15th of April, 1856”, Panama, New Granada: Printed at the office of the Star and Herald, 1857.

⁸⁸³ Corwine se refería a los impuestos establecidos por las autoridades neogranadinas como consecuencia de los hechos del 15 de abril. Cfr. Marcy a Bowlin, 3 de julio de 1856; Bowlin a Marcy, 3 de octubre de 1856, M.D.C., V, pp. 386, 774-777.

⁸⁸⁴ “The Panama massacre...”.

⁸⁸⁵ *Ibid* (traducción libre del autor).

Además, defendió la inocencia de las autoridades locales y se mostró particularmente comprensivo con los motivos que llevaron a los lugareños a reaccionar como reaccionaron⁸⁸⁶.

Uno de los motivos que llevó al gobierno neogranadino a plantar una dura oposición se produjo tan rápido como fue notificado por los negociadores estadounidenses de las exigencias estipuladas en Washington. El gobierno de Estados Unidos designó a Isaac Morse para acompañar a James Bowlin, el Encargado de Negocios en Bogotá, con el fin de conformar una Comisión Especial de negociaciones ante el gobierno neogranadino. Sus exigencias recogían casi la totalidad de las recomendaciones hechas por Corwine, excepto la de llevar a cabo la anexión de Panamá. Estas se resumían en tres proposiciones: convertir Ciudad de Panamá y Colón en dos “municipalidades independientes” y otorgar una “perfecta libertad” de la ruta ferroviaria, aunque bajo soberanía neogranadina; cesión plena de la soberanía de las islas en la Bahía de Panamá, además de la cesión de los derechos y privilegios adquiridos por la Nueva Granada en el contrato celebrado con la Compañía del Ferrocarril; y pago de una indemnización⁸⁸⁷.

Para los comisionados neogranadinos, Lino de Pombo y Florentino González, estas demandas eran inadmisibles⁸⁸⁸. Con razón, creían que la figura de las “municipalidades independientes” simplemente convertiría a Ciudad de Panamá, Colón y la ruta de tránsito entre estas dos ciudades en un “protectorado” controlado por los cónsules estadounidenses. La soberanía neogranadina, por tanto, a pesar de que era reconocida en la propuesta de Morse y Bowlin, quedaría virtualmente extinguida⁸⁸⁹.

Lino de Pombo y Florentino González hicieron eco de las declaraciones hechas por los lugareños, en el sentido de que el conflicto había sido iniciado como una reacción al rumor de una invasión filibustera liderada por el aventurero estadounidense William Walker. Walker era reconocido en Centroamérica como un filibustero de vieja data, quien comenzó sus aventuras de conquista en 1850 en Sonora y Baja California. Tras su fracaso, dirigió a sus piratas a las costas de Nicaragua y Costa Rica, de donde también saldría derrotado en 1856⁸⁹⁰.

Unos días antes del incidente, habían desembarcado en Panamá provenientes de San Francisco algunos de los secuaces de Walker, incrementando el rumor de una invasión filibustera. En el incidente de la sandía llegarían a morir uno o dos secuaces de Walker,

⁸⁸⁶ La versión neogranadina aparece en *Final Controversia Diplomática con relación a los sucesos de Panamá del día 15 de abril de 1856*, Bogotá, Imprenta del Estado, 1857.

⁸⁸⁷ “Proposiciones presentadas al Secretario de Relaciones Exteriores por los señores Morse i Bowlin, como plenipotenciarios del gobierno de los Estados Unidos, el día 4 de febrero de 1857”, en *Final Controversia Diplomática*, pp. 2-18. Las instrucciones aparecen en William Marcy a I.E. Morse y James Bowlin, Washington, 3 de diciembre de 1856, M.D.C., V, pp. 388-408.

⁸⁸⁸ “Memorando presentado en conferencia oficial del 12 de febrero por los plenipotenciarios de la Nueva Granada a los señores plenipotenciarios de los Estados Unidos”, 12 de febrero de 1857, en *Final Controversia Diplomática*, pp. 18-21.

⁸⁸⁹ Lino de Pombo y Florentino González a los Honorables Señores Isaac Morse y James Bowlin, Plenipotenciarios de los E.U., 23 de febrero de 1857, en *Final Controversia Diplomática*, pp. 32-52.

⁸⁹⁰ Aims McGuinness, “Defendiendo el Istmo”, *op. cit.*; y del mismo autor, “Aquellos tiempos de California”, *op. cit.*, pp. 141-159.

pero los filibusteros no estaban en Panamá con el fin de llevar a cabo una expedición de conquista. Como dijo el cónsul francés en su declaración:

La antevíspera, un vapor americano, el Cortés, había lanzado dentro de los muros de Panamá diez i ocho o veinte filibusteros, procedentes de San Francisco a órdenes de uno de los tenientes de Walker (el Capitán Bell) para tentar el paso de Nicaragua: habiéndose frustrado la tentativa, los filibusteros no podían desperdiciar la ocasión de descargar sus revolvers i dar una muestra de su altas proezas! Se ha acreditado la presencia de algunos de esos aventureros entre los asaltantes, i varios de ellos han aparecido muertos en el recinto de la casa de la estación con sus armas todavía, i con las manos i el rostro ennegrecidos de pólvora⁸⁹¹.

Sin embargo, en ese momento, tanto la población negra como las élites neogranadinas percibían que los filibusteros iban a la caza de Panamá. La reciente experiencia de Walker en Nicaragua y Costa Rica era vista como un antecedente peligroso. Para los lugareños, una conquista de Panamá suponía la reinstauración de la esclavitud, y para las élites neogranadinas el filibusterismo era la nueva forma que había adoptado el colonialismo anglosajón salido de las grandes haciendas esclavistas del sur de Estados Unidos⁸⁹². Pero más allá de ese temor, la versión oficial neogranadina daba por sentado que el incidente de la sandía había sido producto (no la causa) del odio racista de los filibusteros y la desestructuración social provocada por la Compañía del Ferrocarril:

La población de Panamá estaba predispuesta contra la emigración californiana, por su brutal comportamiento ordinario, i mas predispuesta todavía contra aquella nueva especie de aventureros cuyo criadero, cuyo lugar de reclutamiento, cuyo arsenal de recursos, cuyo punto de partida i de apoyo son los Estados Unidos, i que han perfeccionado i puesto de nuevo en escena el antiguo filibusterismo. Esta predisposición desfavorable existía sobre todo en las masas de la clase desvalida, víctima frecuente de los ultrajes de la emigración transeunte, i en gran número de proletarios forasteros llegados allí de las Antillas i de otras partes en calidad de obreros para el Ferrocarril, i abandonados luego a la miseria por la Compañía. Tal predisposición era efecto natural de la experiencia: i existiendo ella, nada mas fácil, mas inevitable, que una esplosion popular de cólera i venganza cuando la provocase un nuevo atentado⁸⁹³.

En esta representación del conflicto las autoridades neogranadinas consideraban que el nativo panameño no era necesariamente el iniciador de los disturbios, sino los negros provenientes de las Antillas y Cartagena que habían sido abandonados a su suerte por la Compañía del Ferrocarril, aunque de todos modos también los exculpa. Por supuesto, las élites neogranadinas no estaban emitiendo sus conceptos con base en un sincero igualitarismo anti-racista, sino en la defensa del honor y los motivos que llevaron a los panameños a actuar como actuaron, esto es, movidos por “una esplosion popular de cólera i venganza”⁸⁹⁴. Al considerar que los “americanos” fueron los agresores, quienes incitaron y provocaron los hechos violentos, los negociadores neogranadinos negaron la

⁸⁹¹ Conde Augusto de Nollent, Panamá, 15 de agosto de 1856, “Esposicion del Cónsul de Francia...”, en *Final Controversia Diplomática*, p. 84.

⁸⁹² Gaceta del Estado, Panamá, 26 abril de 1856; y “Esposicion del Cónsul de Francia...”, en *Final Controversia Diplomática*.

⁸⁹³ Lino de Pombo y Florentino González a los Honorables Señores Isaac Morse y James Bowlin, Plenipotenciarios de los E.U., 23 de febrero de 1857, en *Final Controversia Diplomática*, p. 42.

⁸⁹⁴ *Ibid.*

responsabilidad de las autoridades locales y, por tanto, rechazaron la exigencia de pagar la indemnización⁸⁹⁵.

Después del rechazo rotundo de los comisionados neogranadinos, los comisionados estadounidenses manifestaron que su gobierno se sentiría plenamente satisfecho si la negociación quedaba confinada al pago de 400.000 pesos como indemnización “por pérdidas de propiedad tomada o destruida por ciudadanos de Nueva Granada en el Istmo de Panamá”⁸⁹⁶.

Esta propuesta la hicieron los plenipotenciarios estadounidenses bajo la amenaza de un ultimátum, y tras el rechazo de los negociadores neogranadinos declararon rotas las negociaciones. Bowlin, en una nota enviada al Secretario Marcy, manifestó que hubiera preferido otra salida: la captura de los puertos panameños y la recolección de los fondos de las aduanas como forma de compensación⁸⁹⁷. Lino de Pombo, consciente de que esa eventualidad se volviera en su contra, reiteró que la Nueva Granada no se iba a ser responsable de los hechos, y en un acto que revestía de un especial paroxismo nacionalista acusó a los ciudadanos estadounidenses de haber provocado la matanza y a las autoridades de ese país por los ultrajes posteriores. Acto seguido, demandó una indemnización de 150.000 pesos al gobierno de los Estados Unidos⁸⁹⁸.

A ese status se había llegado cuando ya estaba a punto de finalizar la administración del presidente Mallarino. Sin embargo, durante la nueva administración de Mariano Ospina Rodríguez la negociación adquirió un giro inesperado. En mayo de 1857 Bowlin abandonó la Legación, y la sede de esta y los consulados estadounidenses fueron cerrados. En una conversación privada que sostuvo con Philip Griffith, el Encargado británico, Bowlin le manifestó que había tomado esa decisión sin que su gobierno lo hubiese autorizado, debido a que en cualquier momento podía llegar la noticia de la ocupación de Panamá por parte de los Estados Unidos. Bowlin, en ese sentido, quiso anticiparse a una muy segura expulsión de la Nueva Granada⁸⁹⁹.

El presidente Ospina, con el ánimo de reestablecer las relaciones con Estados Unidos, decidió aceptar la responsabilidad de los hechos. Para salvar las apariencias, remitió el asunto al Congreso, y este, consciente de la incapacidad para sostener una guerra con los Estados Unidos, autorizó al Ejecutivo para pagar la suma de los 400.000 pesos exigidos. Los senadores y representantes neogranadinos adoptaron esa salida advirtiéndole al Ejecutivo que en una futura negociación los negociadores del acuerdo quedaban obligados

⁸⁹⁵ *Ibíd.*

⁸⁹⁶ Morse y Bowlin al Honorable señor Lino de Pombo, Secretario de Relaciones Exteriores, Bogotá, 27 de febrero de 1857, *Final Controversia Diplomática*, p. 56.

⁸⁹⁷ Bowlin a Marcy, Bogotá, 20 de febrero de 1857, No. 2130, M.D.C., V, p. 848.

⁸⁹⁸ Lino de Pombo, “Despacho de Relaciones Exteriores”, Bogotá, 28 de febrero de 1857, *Final Controversia Diplomática*, pp. 57-61.

⁸⁹⁹ Griffith a Clarendon, Bogotá, 19 de mayo de 1857, F.O. 55/131. Bowlin también exigió en un tono “inusitado y agresivo” a las autoridades neogranadinas que suprimieran los derechos de tonelaje y correos en el Istmo para los buques estadounidenses. El gobierno de Estados Unidos, sin embargo, no aprobó el intempestivo retiro de Bowlin, en Rivas, *Historia Diplomática*, op. cit., p. 386.

a no “afectar los derechos de la soberanía nacional en ningún punto del territorio de la Nueva Granada”⁹⁰⁰.

Ospina le pidió al general Herrán que asumiera las negociaciones en Washington. El 10 de septiembre de 1857 se firmó un acuerdo preliminar entre Herrán y el Secretario de Estado de Estados Unidos, Lewis Cass, pero en este se incorporó una cláusula en la que volvía a cuestionarse la soberanía neogranadina: la venta o arriendo al gobierno de los Estados Unidos de una isla ubicada en la Bahía de Panamá. La oposición liberal neogranadina calificó esa cesión como una capitulación onerosa. Como manifestó Manuel Murillo Toro en la prensa liberal en torno a la posibilidad de que esa isla quedase reducida a una ciudadela controlada por los Estados Unidos:

Mas ahora que el apologista del convenio [refiriéndose a Herrán] nos dice que lo mejor que pudiera sucedernos, sería que se fundase allí una ciudad norteamericana que nos comunicase vida industrial y civilización, y que ojalá se fundasen otras muchas, yo me permito observar que si los habitantes de esas ciudades han de tener el privilegio de tratarnos con insolencia, de no pagar contribución alguna y de ser indemnizados siempre que sufran alguna lesión en sus intereses en sus relaciones con los nacionales, quedando éstos de parias y aquéllos de señores, las ventajas del contrato y de la vecindad nos saldrían a muy alto precio, como entienden los cipayos que les salen las del contacto con los ingleses, y por eso se han resuelto a morir más bien que a tolerarlas⁹⁰¹.

Sometido el Convenio al Congreso de la Nueva Granada, se presentó un fuerte debate entre los senadores opositores y los partidarios del acuerdo⁹⁰². Finalmente, el Congreso neogranadino aprobó en 1858 el acuerdo con algunas modificaciones sustanciales que solo obligaba al gobierno a pagar la indemnización, tanto por lo sucedido en 1856 como por otras reclamaciones pendientes de años atrás. Llama la atención, sin embargo, que el gobierno de Estados Unidos aceptó esas modificaciones sin tantas largas, y entre 1860 y 1865 se conformaría una comisión mixta entre ambos gobiernos para amortizar las indemnizaciones de todos los casos pendientes de ejecución, suma que llegaría a ser superior a 1 millón de pesos.

En este punto surgen por lo menos dos interrogantes: en primer lugar, ¿por qué la Nueva Granada adoptó una posición nacionalista que sin embargo termina con la aceptación de la responsabilidad, de más imposiciones en el tratado Herrán-Cass y finalmente las modificaciones en el Congreso? En segundo lugar, ¿por qué Estados Unidos, a pesar de que mantuvo una permanente amenaza del uso de la fuerza, termina renunciando a la posesión de las islas en la Bahía de Panamá?

Nacionalismo fingido o soberanismo pragmático

⁹⁰⁰ Manuel Murillo Toro, El Convenio Herrán-Cass (1858), en *El Tiempo*, No. 168, 16 de marzo de 1858.

⁹⁰¹ *Ibid.*

⁹⁰² La defensa presentada por Herrán y el Secretario de Relaciones Exteriores, Juan Antonio Pardo, en *El Convenio Herrán-Cass*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858; la oposición hecha por los Representantes de la Cámara, aunque con un lenguaje más moderado basado en el Derecho Internacional, aparece en *Manifiesto dirigido a la Nación por algunos representantes sobre el Convenio Herrán-Cass*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858; y la oposición virulenta, hecha por el general Mosquera, en *Discursos sobre el Convenio Herrán-Cass*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1858.

Tras declarar rotas las negociaciones, los plenipotenciarios estadounidenses dejaron a criterio del gobierno de Estados Unidos las medidas a adoptar. Los negociadores neogranadinos, a su vez, resolvieron dar un tiempo de espera para ver cómo evolucionaban los hechos; plenamente conscientes de que el rechazo a las demandas estadounidenses o la ruptura de relaciones podían provocar una guerra, tanto estos como los congresistas y la prensa neogranadinos sacaron a relucir su más decidida oposición nacionalista. No hay duda de que este impulso emanaba de un espíritu sincero de convicción patriótica, pero es más seguro que esa actitud haya estado motivada por otros tipos de motivaciones, relacionados con las vicisitudes políticas.

El Encargado de Estados Unidos, en un principio, pensaba que la dura oposición nacionalista de Pombo y González tenían como fin provocar una respuesta agresiva de Estados Unidos –como la toma de Panamá. De esa manera, su gobierno quedaría ante el mundo como una potencia que debía ser reprendida, provocando que otras naciones fueran al auxilio de la Nueva Granada⁹⁰³. Sin embargo, apenas llegó al poder Mariano Ospina, quien descalificó enérgicamente el tono de los negociadores, Bowlin llegó a confirmar que estos simplemente buscaban involucrar a la Nueva Granada en “toda clase de dificultades...para su sucesor, con el fin último de acabar con la nueva administración a través de una revolución, el recurso universal de los partidos derrotados en este país”⁹⁰⁴.

El nuevo presidente Ospina era consciente de esto. Pombo sabía que la dilación del proceso lo iba a salvar de una segura capitulación deshonrosa, dejando el problema al entrante presidente. Esto es lo que decía el presidente del manejo de sus antecesores:

La declaración perentoria de nuestro Gobierno de no reconocer ninguna responsabilidad en los hechos del 15 de abril, es muy elegante y patriótica y si la Nueva Granada fuera la Inglaterra o la Rusia sería cosa sencilla mantenerla a pie firme⁹⁰⁵.

Ospina tampoco participaba de “la opinión del señor Pombo, que ha juzgado siempre lo más acertado echar bravatas y romper bruscamente, para hacer algo bajo el látigo del fuerte, lo mismo o algo peor de lo que se había negado”⁹⁰⁶. De manera tajante recalcó que es muy conveniente que nuestros compatriotas se convenzan bien de que no estamos en situación de provocar el enojo de las naciones poderosas; y que los arranques quijotescos y las fanfarronadas en nuestras relaciones con otras naciones salen muy caras⁹⁰⁷.

Debido a que Bowlin había abandonado la Legación, el presidente Ospina decidió pedirle a Herrán que asumiera la negociación en Washington. El presidente creía que Herrán era el único capaz de “arreglar nuestras disputas con los yankees”, gracias a su condición de hombre influyente que ha cultivado buenas relaciones con los más importantes círculos políticos de Estados Unidos, incluyendo al nuevo presidente Buchanan⁹⁰⁸. Ospina comprobó rápidamente que Buchanan abrigaba “buenos sentimientos” hacia la Nueva

⁹⁰³ Bowlin a Marcy, 20 de febrero de 1857, No. 2131, M.D.C., V, p. 848.

⁹⁰⁴ Bowlin a Marcy, 20 de marzo de 1857, M.D.C., V, p. 865 (traducción libre del autor).

⁹⁰⁵ Ospina a Herrán, Bogotá, Bogotá, 24 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹⁰⁶ *Ibid.*

⁹⁰⁷ Ospina a Herrán, 24 de julio de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹⁰⁸ Ospina a Herrán, Medellín, 12 de febrero de y 10 de abril 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

Granada, pero al mismo tiempo reconoció que Estados Unidos no iba a abandonar las pretensiones establecidas, sobre todo la referente a indemnizaciones⁹⁰⁹.

Con esa perspectiva, Ospina llegó a creer que Estados Unidos no iba a ocupar violentamente el Istmo. Para Ospina, una invasión “llamaría decididamente la atención de la Inglaterra y de la Francia”, una situación que Estados Unidos tendería a evitar⁹¹⁰. Sin embargo, al paso de pocas semanas, tuvo certeza de que el gobierno estadounidense ordenaría la puesta en práctica de medios coactivos, tales como la invasión del Istmo, el bloqueo de los puertos o la presencia permanente de sus buques en la Bahía de Panamá⁹¹¹. Esta noticia generó una gran alarma en Bogotá, hasta el punto que el Ejecutivo convocó una sesión secreta en el Congreso para analizar las medidas a adoptar⁹¹².

El gobierno de Estados Unidos, mientras tanto, había emitido diversas comunicaciones a los gobiernos de Gran Bretaña y Francia anunciando la llegada de buques apostados en el Pacífico y el Atlántico para desembarcar tropas en Colón y Ciudad de Panamá, garantizándoles plena seguridad en la vía del ferrocarril⁹¹³. Esta medida, por cierto, no encontraría ninguna resistencia de los gabinetes británico y francés, en la medida que Estados Unidos lo hiciera únicamente para respaldar la indemnización reclamada⁹¹⁴. Sin embargo, Griffith ya había ordenado a la flota británica de las Indias Occidentales y del Pacífico que apostara sus buques para vigilar los movimientos de Estados Unidos, algo que la Cancillería neogranadina agradeció con una emoción embargadora⁹¹⁵.

Estados Unidos apostó los buques de guerra *Independence* y *St. Mary* en la Bahía de Panamá con la doble finalidad de intervenir en caso de una nueva asonada y respaldar la negativa de sus ciudadanos a pagar los impuestos de tonelaje y correos. Las autoridades panameñas leales al gobierno neogranadino denunciaron la presencia de las tropas estadounidenses en los puertos como un acto atentatorio de la soberanía nacional, y el cónsul y el comandante de la Escuadra del Pacífico, para salvar las apariencias, solicitaban autorización al gobernador para intervenir en caso de desorden. Ello fue lo que ocurrió cuando tropas estadounidenses desembarcaron en Ciudad de Panamá al escuchar un rumor de “guerra de razas” durante las elecciones a gobernación de septiembre de 1856⁹¹⁶. Para los agentes estadounidenses, además, la generación de relaciones informales con las élites panameñas podía facilitar la tarea de asegurar sus intereses frente a los capitalistas

⁹⁰⁹ Ospina a Herrán, Bogotá, 10 y 24 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹¹⁰ Ospina a Herrán, Bogotá, 24 y 25 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹¹¹ Ospina conoció esta noticia apenas recibió una comunicación de Herrán fechada el 19 de abril, en Ospina a Herrán, Bogotá, 5 de junio de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹¹² La sesión secreta convocada se conoce gracias a las comunicaciones sostenidas entre el Secretario Pardo y el Encargado de la Legación británica, Griffith, en Griffith a Clarendon, Bogotá, 4 de junio de 1857, F.O. 55/131.

⁹¹³ *Ibíd.*

⁹¹⁴ “Extracto de los discursos del Senador por el Estado de Bolívar”, en Discursos sobre el Convenio Herrán-Cass, *op. cit.*, p. 19.

⁹¹⁵ Griffith a Clarendon, Bogotá, 24 de marzo y 28 de mayo de 1857, F.O. 55/131.

⁹¹⁶ Francisco de Fábrega a Thomas Ward, 28 de abril de 1856, en Despatches from United States consuls in Panama, M139, Rollo 5.

4; y Theodoro de Sabla a William Marcy, 18 de septiembre de 1856, en Despatches from United States consuls in Panama, M139, Rollo 5.

británicos, de quienes temían que se apoderaran de Panamá si Estados Unidos no se anticipaba a generar un mínimo control⁹¹⁷.

Un bloqueo de los puertos o una invasión despertaba uno de los principales temores del presidente Ospina: la paralización de las exportaciones, la reducción de las rentas de aduanas y el resurgimiento de las sublevaciones provinciales. En Cartagena, por ejemplo, cuando Gran Bretaña anunció el bloqueo de los puertos para presionar por el pago de la deuda Mackintosh, se aprestaron sus autoridades a un alzamiento armado⁹¹⁸. En el caso de Panamá, las demandas de Estados Unidos podían despertar “la codicia de algunos panameños y aun de otras personas que sin ser istmeños...les será fácil tomar parte activa y eficaz en los negocios de aquel Estado”⁹¹⁹. Lo que quería decir Ospina es que bajo la presión de una potencia extranjera los sectores desafectos al orden establecido podían tener una oportunidad para promover la *independencia*, y de esa forma vender por su cuenta el Istmo entero o los más importantes activos que demandaba Estados Unidos para proteger la ruta del Ferrocarril⁹²⁰.

De hecho, cuando se tuvo noticia de la llegada de varios buques de guerra en junio de 1857 –noticia que vino acompañada de una supuesta invasión filibustera preparada desde Nueva Orleans–, las élites neogranadinas temieron aún más por la nueva conspiración separatista y anexionista de las élites panameñas –a la cabeza de Justo Arosemena. Según las élites neogranadinas, en esta nueva intentona llegarían incluso a participar los “negros”, que a pesar de la hostilidad que profesaban contra los estadounidenses, “unos cuantos miles de dólares distribuidos entre ellos fácilmente los dispondría a tal curso”⁹²¹.

El gobierno también comenzó a promover medidas destinadas a proveer la seguridad en la ruta ferroviaria así como para repeler una invasión filibustera. Ospina se había formado una opinión muy particular con respecto a esta última eventualidad. Su impotencia y frustración

⁹¹⁷ Morse y Bowlin a los Honorables Sr. Lino de Pombo i Florentino González, Bogotá, 26 de febrero de 1856, en *Final Controversia Diplomática*, op. cit., pp. 52-55; Corwine, “The Panama massacre...”, op. cit.; David Hoadley a Amos Corwine, 17 de septiembre de 1856, en *Despatches from United States consuls in Panama*, M139, Rollo 5.

⁹¹⁸ Sobre este caso, ver el Capítulo 2.

⁹¹⁹ Ospina se refería a la propuesta de Justo Arosemena, quien llegó a presentar un proyecto de ley en el Senado para autorizar al Ejecutivo a promover un tratado donde se daría paso a la independencia del Istmo y este quedaría bajo la protección conjunta de la Nueva Granada y otras potencias. El proyecto sería negado en el Senado y tampoco tuvo acogida en la prensa y la mayor parte de las élites panameñas (ver Raimundo Rivas, *Historia Diplomática*, op. cit., pp. 364, 385). Ospina también estaba pensando en personalidades influyentes como “los parientes del General Mosquera en Panamá”, quienes “están sugiriendo la idea de separar el Istmo de la Confederación y unirlo al Cauca para formar una República aparte”, en Ospina a Herrán, 28 de mayo de 1859, en Gómez Barrientos, *Don Mariano Ospina y su época*, tomo II, op. cit., p. 385. Ver también Ospina a Herrán, Bogotá, 10 de abril de 1857; y Ospina a Herrán, Bogotá, 24 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹²⁰ Ospina a Herrán, Bogotá, 22 de mayo de 1857; y Ospina a Herrán, 14 de agosto de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹²¹ Esto fue lo que le manifestó en privado Pardo a Griffith, en Griffith a Clarendon, Bogotá, 28 de mayo de 1857, F.O. 55/131; cfr. Griffith a Clarendon, Bogotá, 5 de junio de 1857, F.O. 55/131. A decir verdad, el propio Ospina le manifestó a Herrán que los únicos que opondrían una resistencia patriota contra una invasión de Estados Unidos eran los propios negros, Ospina a Herrán, Bogotá, 10 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

lo llevaron a reconocer que existía una imposibilidad práctica de contar con una fuerza capaz de contener una invasión o detener el avance de la “raza anglo-sajona” sobre la “raza hispano-americana”. En ese sentido, se mostró sensiblemente comprensivo con “los hombres que tienen sentido común y propiedades que perder” en el Istmo, que preferían una anexión pacífica antes que una situación similar a la que vivieron Nicaragua o Costa Rica, que sufrieron por los saqueos y la casi exterminación de su población. Ospina, por tanto, le pidió a Herrán que sondeara la opinión en Estados Unidos para ver si se podía llevar a cabo de manera anticipada una anexión pacífica no solo de Panamá, sino de toda la Nueva Granada⁹²².

Ospina, por supuesto, reconocía que esa idea no era más que el producto de su impotencia, y que tanto Herrán como los círculos políticos en los Estados Unidos iban a recibir esa oferta con repugnancia⁹²³. En lugar de ello, el gobierno neogranadino y su Encargado en Washington comenzaron a poner en práctica varias estrategias. La primera fue disponer de una fuerza considerable para repeler una invasión filibustera, pero no para contrarrestar un desembarco de tropas estadounidenses, ya que ello podría endurecer la posición de ese país⁹²⁴. El enfoque negociador neogranadino, consistente en someter la disputa a un árbitro, apareció como una segunda opción, pero sufrió un duro revés. Ospina aún seguía defendiendo la inocencia de la Nueva Granada, y consideraba que el fallo de un árbitro zanjaría la cuestión a su favor⁹²⁵.

La tercera medida, quizás más importante, consistía en “recavar de la Inglaterra y de la Francia que garanticen el dominio de la N. Granada sobre el Istmo de Panamá”⁹²⁶. En la práctica, esto equivalía a eludir su responsabilidad y quedar bajo la protección de esas potencias. Herrán temía que un tratado con Gran Bretaña y Francia las convirtiera en “árbitras” de la soberanía neogranadina en Panamá, pero Ospina le respondió que eso es lo que precisamente se buscaba

el Istmo de Panamá no será de la N.G. sino mientras sea para ella una carga. Desde que los agentes de los Estados Unidos indicaron que estarían dispuestos a dar dinero por las islas de la bahía, sobraron personas que juzgasen muy provechoso ponerse en actitud de ser los vendedores no solo de las Islas sino del Istmo entero. La Nueva Granada no puede sino tener en el Istmo la soberanía nominal, porque la soberanía sin la fuerza es cero. Por consiguiente debe hacerse todo lo posible para aprovechar lo que pueda ser en aquel territorio, conservando la fórmula de nuestra soberanía⁹²⁷.

A diferencia de todos los intentos anteriores, sin embargo, Gran Bretaña hizo caso a este llamado. El incidente del 15 de abril despertó toda clase de sospechas al Foreign Office. Clarendon instruyó a su Encargado en Bogotá para que respaldara la declinación

⁹²² Ospina a Herrán, Bogotá, 12 de junio de 1857; y Ospina a Herrán, Bogotá, 24 de julio de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹²³ El Secretario Juan Antonio Pardo le dijo al Encargado británico, Griffith, que la Nueva Granada prefería primero anexarse a los Estados Unidos antes someterse a los filibusteros, en Griffith a Clarendon, Bogotá, 22 de junio de 1857, F.O. 55/131.

⁹²⁴ Esta estrategia fue comunicada por Pardo a Griffith, en Griffith a Clarendon, Bogotá, 4 de junio de 1857, F.O. 55/131.

⁹²⁵ Ospina a Herrán, Bogotá, 24 de julio de 1857; y Herrán a Ospina, Washington, 5 de agosto de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹²⁶ Ospina a Herrán, Medellín, 12 de febrero de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹²⁷ Ospina a Herrán, 14 de agosto de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

neogranadina a las pretensiones planteadas por Morse y Bowlin, pero al mismo tiempo lo instó a que recomendara a la Nueva Granada a que pagara la compensación y ofreciera garantías de seguridad en la ruta ferroviaria⁹²⁸. Clarendon también instruyó al Encargado británico en Washington, Lord Napier, para que recordara al gobierno de Estados Unidos que el Tratado Clayton-Bulwer daba a los dos países la obligación conjunta de garantizar la seguridad de la ruta interoceánica⁹²⁹.

Paralelamente, Clarendon instruyó a Napier para que propusiera al gobierno estadounidense la celebración de un tratado de neutralidad conjunto entre Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia⁹³⁰. Herrán y Napier llegaron a sostener varias conversaciones para promover esa salida, y seguramente este último supo que Herrán había sido instruido para vender el Istmo de Panamá al gobierno de Estados Unidos en caso de que Gran Bretaña y Francia no aceptaran entrar en la negociación, venta que al mismo tiempo debía proveer una suma considerable para pagar la deuda externa⁹³¹. Gran Bretaña sin duda temía a esta eventualidad, más cuando sus intereses mercantiles y específicamente las inversiones que tenían los capitalistas de ese país en el Ferrocarril de Panamá, que ascendían a unos 3 millones de dólares, habían adquirido un ascenso notable⁹³².

Juan Francisco de Martín, como se vio en el Capítulo 2, fue enviado a Londres con la misión de zanjar la cuestión de la deuda Mackintosh, y de esa manera propiciar un mejor ambiente para la realización del tratado de neutralidad y soberanía con Gran Bretaña⁹³³. Martín llegó a Londres en julio, cuando ya Herrán había adelantado mucho al respecto con el Encargado británico en Washington. Sin embargo, Martín también logró avances considerables, llegando incluso a intercambiar propuestas o borradores de tratado con Lord Clarendon⁹³⁴. Y el gobierno neogranadino, nuevamente con una emoción embriagadora, recibió con satisfacción esa noticia⁹³⁵. Pero la ilusión se desvanecería rápido. Estados Unidos sería ahora quien frenó drásticamente esa iniciativa, argumentando que el tratado firmado con la Nueva Granada ya era suficiente para garantizar la neutralidad y soberanía de Panamá⁹³⁶.

Hacia el acomodamiento: la Convención Herrán-Cass

⁹²⁸ Griffith a Clarendon, 3 de junio de 1857, F.O. 55/131.

⁹²⁹ Clarendon comenzó a formarse esta opinión gracias a las comunicaciones que le llegaban del consulado británico en Panamá y de la Legación en Bogotá, en Clarendon a Napier, 9 y de 10 de abril de 1857, F.O. 5/667.

⁹³⁰ Clarendon a Napier, 6 de marzo de 1857, F.O. 5/667.

⁹³¹ Esta instrucción se conoció en Griffith a Clarendon, 3 de junio de 1857, F.O. 55/131.

⁹³² Napier a Cass, Washington, 31 de mayo y 24 de agosto de 1857; y Napier a Clarendon, 23 de agosto de 1857, M.D.C., VII, pp. 709-716. Gran Bretaña también necesitaba adquirir una isla en la Bahía de Panamá como depósito carbonífero. La Nueva Granada estaba dispuesta a entrar en la negociación del arriendo de una de estas, pero lo condicionó al tratado de neutralidad, en Griffith a Clarendon, 23 de junio de 1857, en M.D.C., VII, pp. 715-716.

⁹³³ Ospina a Herrán, Bogotá, 10 de abril de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹³⁴ Al respecto, ver las comunicaciones entre Martín y Clarendon entre julio y diciembre de 1857, F.O., 55/136.

⁹³⁵ Griffith a Clarendon, 15 de junio de 1857, F.O. 55/131.

⁹³⁶ Cass a Napier, Washington, 10 de septiembre de 1857, M.D.C., VII, pp. 172-173.

Herrán, con ese trasfondo, fue instruido para ceder en todos los puntos exigidos por los Estados Unidos. Ospina manifestó que la actitud hostil de ese país sería “un mal muy grave pero hasta cierto punto un mal necesario”. Con ello quiso decir que esas medidas coactivas tendrán que propiciar más temprano que tarde una salida de la crisis, ya que no veía otra forma para que el Congreso neogranadino abandonara su postura obstruccionista. Al igual que ridiculizó a Lino de Pombo, Ospina le manifestaría en privado al general Herrán:

por lo menos sería necesaria una nueva amenaza, o una nueva coacción para llegar al resultado final. Ud. ve que es una práctica inconcusa en nuestras asambleas legislativas rechazar todo arreglo internacional, bajo un diluvio de piropos y de fanfarronadas, para aprobar en el año siguiente bajo el amago de una coacción a viva fuerza⁹³⁷.

Como se vio en la sección anterior, el Congreso emitió una ley en junio para sentar las bases de la negociación, reducidas simplemente a lograr un acuerdo en el punto de las indemnizaciones, aunque rechazando cualquier arreglo en torno a la cesión de la soberanía en las ciudades de Panamá. Los rumores de una invasión filibustera apremiaron aún más al presidente, quien daría carta libre al Encargado en Washington:

Haga Ud. en todo lo que más convenga en su concepto, sin embarazarse, por las cláusulas de las instrucciones, ni por las apreciaciones expresadas en mis cartas. Yo estoy perfectamente convencido de que Ud. puede juzgar mucho mejor allá, que nosotros aquí de lo que conviene hacer en todo esto⁹³⁸.

Herrán también comprobó durante las negociaciones que el gobierno de Estados Unidos, a pesar de su buena disposición, estaba presionado por un

enjambre de interesados...hombres públicos (algunos Senadores y Representantes), de hombres renales de profesión (redactores de periódico, abogados de cargazón y la plaza de gente hambrienta que descaradamente vive de esta clase de asuntos) y filibusteros⁹³⁹.

Para Herrán, lo poco que quedaba para salvar el honor nacional debía reducirse a aceptar las condiciones impuestas por Estados Unidos, pero no a cambio de nada. La primera cuestión, consistente en entablar el valor de la suma que debía pagarse en términos de indemnización, implicaba aceptar la responsabilidad de la Nueva Granada por los hechos del 15 de abril, y en compensación Herrán pretendía conseguir que Estados Unidos reconociera la validez de los impuestos de tonelaje y correos establecidos para mantener la seguridad de la ruta ferroviaria. Herrán trató de convencer al gobierno de Estados Unidos de la importancia de esas exacciones y de la necesidad de que los capitalistas estadounidenses pagaran lo adeudado, sosteniendo desesperadamente –de manera correcta– que el tratado de 1846-48 no impedía esas medidas. Cass consideraba que esos impuestos contradecían el espíritu y la letra del tratado de 1846-48, aunque en realidad lo que pretendía era evadir las grandes sumas de dinero que tenían que pagar los ciudadanos y capitalistas estadounidenses como los principales beneficiarios de la ruta interoceánica⁹⁴⁰.

⁹³⁷ Ospina a Herrán, Bogotá, 5 de junio de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹³⁸ El Congreso después juzgaría a Herrán de haberse atribuido competencias fuera de lo autorizado, pero como se vio fue el propio Ospina quien le dio vía libre, en Ospina a Herrán, Bogotá, 5 de junio de 1857; y Ospina a Herrán, Bogotá, 12 de junio de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹³⁹ Herrán a Ospina, Washington, 5 de agosto de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹⁴⁰ “Extracto de los discursos del Senador por el Estado de Bolívar”, en Discursos sobre el Convenio Herrán-Cass, *op. cit.*, p. 22. Cass solo se avino a aceptar la necesidad de esos impuestos cuando el Tratado fue aprobado en 1859, en Taylor Park, *op. cit.*, p. 241.

Si bien Herrán no pudo conseguir que el gobierno de Estados Unidos aceptara la necesidad de recabar esos impuestos, pudo obtener en cambio un acuerdo con la categoría de Convención para el pago de la indemnización. Esto último, de acuerdo a su razonamiento, no solo permitía aumentar los plazos para el pago, sino que evitaría “comprometer el porvenir del Istmo”⁹⁴¹.

Temiendo por esta eventualidad, buscó diluir la exigencia de convertir a Ciudad de Panamá y Colón en “municipalidades independientes”. De acuerdo a Herrán, su gestión no solo logró “calmar la irritación causada por la *carnicería* del 15 de abril cuando el Senado trastornó nuestro plan”, sino alejar el peligro de un bloqueo o una invasión (la supuesta amenaza de una invasión, que se cernió en abril-junio de 1857, parece que en todo caso fue un simple rumor que dejó correr el gobierno de Estados Unidos)⁹⁴².

Cass, sin embargo, no abandonaría del todo el plan original, exigiendo ahora la “concesión” de una isla en la Bahía de Panamá para establecer allí una estación naval con pleno dominio sobre ella. Herrán se opuso, pero no tuvo más remedio que adoptar una solución que tendía a satisfacer las exigencias estadounidenses: en primer lugar, tuvo que aceptar la inclusión de una cláusula donde se estipulaba que la Nueva Granada debía ser en cualquier circunstancia la garante del orden, la seguridad, la vida y las propiedades de los ciudadanos estadounidenses en la ruta ferroviaria. En segundo lugar, tuvo que conceder un “privilegio” de venta o arrendamiento de una isla en la Bahía de Panamá que permitiera a la Armada de los Estados Unidos contar con un depósito de carbón permanente⁹⁴³.

Para ratificar el Convenio en el Congreso, las autoridades neogranadinas justificaron esas concesiones como una retribución al “tratamiento honroso i digno” recibido por parte del presidente Buchanan⁹⁴⁴. Los defensores del Convenio, además, aseguraron que las estipulaciones no menguarían la soberanía nacional ni contrarrestaba la obligación natural de proveer seguridad a los residentes extranjeros⁹⁴⁵.

Sin embargo, los opositores de Ospina y del Convenio en el Senado rebatieron y censuraron esas dos concesiones con una furia nacionalista extraordinaria. Para estos Senadores, a la cabeza del general Mosquera y los liberales radicales, la inclusión del artículo que obligaba a la Nueva Granada a reconocer que la nación era la garante del orden y la seguridad simplemente ofendía el honor nacional, ya que ello obligaba explícitamente a reconocer en lo futuro su responsabilidad en caso de alterarse la paz, incluso si la nación no fuese responsable de los hechos. En cuanto al arriendo o venta de una isla, los opositores del

⁹⁴¹ Herrán a Ospina, Washington, 5 de agosto de 1857, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4.

⁹⁴² El subrayado es de Herrán, en Herrán a Ospina, Nueva York, 4 de enero de 1859, en A.G.N., A.C.H., P.A.H., Caja 2, Carpeta 4. Herrán también tenía la impresión de que el gobierno de Estados Unidos había utilizado la crisis con la Nueva Granada para desviar la atención frente a las vicisitudes internas. Esta impresión fue transmitida por el Secretario Pardo a Griffith, en Griffith a Clarendon, Bogotá, 28 de mayo de 1857, F.O. 55/131.

⁹⁴³ “Extracto de los discursos del Senador por el Estado de Bolívar”, en Discursos sobre el Convenio Herrán-Cass, op. cit., p. 22; y ver también la exposición de la Secretaría de Relaciones Exteriores en *El Convenio Herrán-Cass*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858.

⁹⁴⁴ El Convenio Herrán-Cass, op. cit.

⁹⁴⁵ Ver la posición del Representante a la Cámara, Joaquín Posada Gutiérrez, presentada el 20 de abril de 1858, en *Gaceta Oficial*, Bogotá, 12 de mayo de 1858, No. 2.263, pp. 270-272.

Convenio manifestaron que ese privilegio era simplemente un pretexto de Estados Unidos para apoderarse del Istmo o convertirse en el máximo árbitro de las cuestiones locales⁹⁴⁶.

Ospina y Herrán tuvieron que someter el Convenio a la consideración del Congreso por el contenido de estas cláusulas, o quizás para salvar las apariencias. A pesar de la férrea oposición de Mosquera, empeñado en obstruir la ratificación de la Convención por una pura y simple lógica opositora, Ospina finalmente logró la mayoría con el apoyo de sus aliados; el propio Mosquera, ya derrotado, se unió a la ratificación “para no aparecer vencido”⁹⁴⁷.

El Convenio se ratificó con diversas modificaciones. La más importante de ellas sería la negativa a arrendar o vender las islas en la Bahía de Panamá, aunque el Congreso no tuvo más remedio que aceptar la responsabilidad de los hechos y reconocer el pago de la indemnización. Este resultado, más allá de la encendida retórica nacionalista y de las voces guerreristas que manifestaban su disposición a presentarse al campo de batalla, se debió en gran medida a la libertad de maniobrabilidad que le daba el hecho de haber reconocido como base de la negociación el reconocimiento explícito de la responsabilidad de la Nueva Granada por los hechos del 15 de abril. También influiría el hecho de que los congresistas y el Ejecutivo conocían que el presidente Buchanan, en lugar de exigir la creación de “municipalidades independientes”, prefería que la Nueva Granada “mantuviera en Panamá una fuerza respetable de jente blanca”⁹⁴⁸. Sin embargo, esa actitud de rechazo a las exigencias estadounidenses obedecía a una razón pragmática de más peso:

El espíritu que anima al pueblo americano, es el de conservar la paz en el interior i mantenerla en el exterior. Las graves cuestiones de Kansas, Utah i otros territorios han llamado la atención del Gobierno. Las relaciones con España i Méjico están complicadas, i todo esto hará conocer en la Unión Americana, que si tales conflictos han podido sobrevenir a una nación fuerte i poderosa, no es estraño que haya tenido conflictos la Nueva Granada⁹⁴⁹.

En otras palabras, las élites neogranadinas reconocían perfectamente que Estados Unidos estaba atravesando una crisis interna que de hecho se solventaría con una guerra civil tan solo dos años después. Con ello en mente, el general Herrán se presentó ante los congresistas estadounidenses para hacerles comprender las “aclaraciones” hechas en el Congreso de la Nueva Granada. Su gestión sería ardua, pero finalmente el gobierno y el Congreso de Estados Unidos aceptaron las modificaciones.

Para las élites neogranadinas, ese era el mejor resultado “no siendo dable declinar la responsabilidad de la República en los sucesos del 15 de abril”. Como decía el Secretario de Relaciones Exteriores:

⁹⁴⁶ *Manifiesto dirigido a la Nación por algunos representantes sobre el Convenio Herrán-Cass*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858; y “Extracto de los discursos del Senador por el Estado de Bolívar”, en *Discursos sobre el Convenio Herrán-Cass*, op. cit.

⁹⁴⁷ Ver la correspondencia diversa entre Ospina y Herrán de febrero a junio de 1858, en Gómez Barrientos, *Don Mariano Ospina y su época*, tomo II, op. cit., pp. 319-322.

⁹⁴⁸ Esto fue lo que manifestó Herrán al Senado, citado por Mosquera en “Extracto de los discursos del Senador por el Estado de Bolívar”, en *Discursos sobre el Convenio Herrán-Cass*, op. cit., p. 27.

⁹⁴⁹ Mosquera a la Cámara de Representantes, 26 de abril de 1858, en *Discursos sobre el Convenio Herrán-Cass*, op. cit., p. 33.

Si no tenemos nosotros razones para convencer al Gobierno de la Union, ni fuerzas para compelerlo a que abandone su opinion i acoja la nuestra; si no tenemos apoyo ninguno en el mundo, porque las Naciones que pudieran dárnoslo han declarado que no tenemos razon i que nuestro competidor tiene de su parte la justicia, i está en su derecho exijiendo lo que exige ¿qué es lo que nosotros andamos buscando? ¿Será que nos compelan cañonazos a hacer mañana lo que hoi podemos hacer honrosamente?⁹⁵⁰.

Para el gobierno de los Estados Unidos, en cambio, 1856 puede ser considerado como el año en que comienza a erigir oficialmente su imperio en Panamá. Justo Arosemena, el prominente liberal panameño amante de los proyectos *independentistas*, le llamaba a ese nuevo impulso “imperio del movimiento”⁹⁵¹. Antes que promover el anexionismo o el dominio territorial directo, Estados Unidos buscaba ejercer el control comercial, del flujo de personas y capitales cercenando o eliminando virtualmente la soberanía de la Nueva Granada en la ruta ferroviaria. El gobierno de Estados Unidos, de hecho, instruyó a sus agentes para que se opusieran, en caso de no obtener la concesión de una isla, a que otra potencia adquiriera una isla en la Bahía de Panamá⁹⁵². También, como se vio anteriormente, se opuso a entrar en un tratado de neutralidad con Gran Bretaña y Francia.

Tanto el gobierno de Estados Unidos como los estadounidenses que transitaban o estaban radicados en Panamá apoyaban el intervencionismo fundados en una ideología racista que los inducía a reprimir las supuestas manifestaciones de hostilidad que profesaba la población negra contra ellos. Aparte de proteger la vida y las propiedades de sus ciudadanos amenazados por las “gentes de color”, el gobierno de Estados Unidos estaba defendiendo los intereses de la más importante empresa estadounidense que operaba en Panamá, la Compañía del Ferrocarril. Su director, David Hoadley, intentó imponer un esquema de protección particular para Panamá, consistente en convertir el Istmo en un protectorado estadounidense cuya soberanía y neutralidad estarían garantizados mediante un tratado con otras potencias⁹⁵³. Aunque el gobierno de Estados Unidos no vio con indiferencia esos postulados, finalmente se decantó por tomar el control por su propia cuenta.

⁹⁵⁰ *El Convenio Herrán-Cass*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858.

⁹⁵¹ *La Cuestión Americana: Panamá En La Mira De Los Intereses Expansionistas Norteamericanos A Medidos Del Siglo XIX*, Prólogo e Investigación de Armando Muñoz Pinzón, Panamá, Portobelo, 2011.

⁹⁵² Marcy a I.E. Morse y James Bowlin, Washington, 3 de diciembre de 1856, en M.D.C., V, pp. 388-408.

⁹⁵³ MacGuinness, *Path of Empire*, op. cit., p. 161.

RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIÓN GENERAL

La Nueva Granada se vio sometida a diversos tipos de amenazas internacionales e internas que dificultaron su camino para emprender una política exterior soberana y en general para consolidarse como un Estado-nación. Una de las conclusiones centrales de esta investigación es que las relaciones internacionales deben ser consideradas como un aspecto importante en la evolución de la vida política colombiana durante su existencia republicana, especialmente en sus primeras fases. Este aspecto ha sido tradicionalmente relegado en los estudios históricos y de otras disciplinas como las Relaciones Internacionales. Mientras la historiografía clásica ha dado primacía a los aspectos legales y heróicos en la conducción de las relaciones internacionales, los estudios revisionistas han restado importancia incluso a la diplomacia como una variable importante de estudio.

Esta investigación buscaba precisamente rescatar el rol de las distintas variables internacionales que entran en juego a la hora de consolidar un aspecto crítico en la construcción del Estado moderno: la soberanía. En el caso neogranadino, como en cualquier otro Estado, esas variables son múltiples: un entorno internacional e interno hostil, la posición o tamaño de un Estado en términos de capacidades de poder y el rol de los hombres de Estado en la apreciación de las amenazas y oportunidades junto a las decisiones que adoptan.

La Nueva Granada, a pesar de heredar un enorme territorio y contar con una geopolítica en condiciones ventajosas para estructurar su defensa o proyectar su poderío, estaba inmersa en un sinfín de problemas que dificultaron su consolidación como un Estado soberano. Por ello, sus élites gobernantes creyeron que debían tomarse dos tipos de medidas: la modernización política y económica tendiente a estabilizar las instituciones estatales y cohesionar la sociedad, y por otro lado intentar armonizar su entorno internacional para tener mayor margen de maniobrabilidad en el referido proceso de modernización.

Sobre este último aspecto, la orientación de la política internacional de la Nueva Granada estuvo especialmente involucrada con las dos potencias más importantes con las que interactuó a mediados del siglo XIX -Gran Bretaña y Estados Unidos (también con Francia con algún nivel de importancia, aunque este aspecto amerita una investigación aparte). Las élites neogranadinas, con distintos matices y preferencias, interacturaron con esas potencias a través de la adopción de una política de *acomodamiento*.

El acomodamiento se manifestaba de dos maneras. Una primera manifestación se daba cuando la Nueva Granada terminaba cediendo o subordinándose a las exigencias de una gran potencia, que respaldaban sus demandas con en el uso de la fuerza o la coacción. Si bien las élites neogranadinas tendían a rechazar esas demandas, a la larga optaban por evitar la confrontación, creyendo que de esa forma evitarían ir a una guerra innecesaria, reducirían la presión, mantendrían cierta cuota de soberanía y preservarían el honor nacional.

Desde el punto de vista diplomático, esa lógica era adoptada una vez que entraban en escena una compleja combinación de rechazo nacionalista, maniobras legalistas, un espíritu conciliador y un sentido de inferioridad que deslizaba a las élites a evitar una abierta hostilidad con las grandes potencias. Tal secuencia se reflejaba más o menos de manera invariable durante los diversos incidentes diplomáticos que fueron abordados en este estudio –el incidente Russell, el cobro de la deuda, la «guerra de la sandía». Las autoridades de la Nueva Granada, sin embargo, estaban dispuestas a aceptar ese resultado cuando *percibían* que no estaban renunciando a un aspecto crítico de la soberanía nacional.

En ese sentido, la diplomacia neogranadina en la «cuestión mosquitia» puede ser vista como una forma de rechazo al imperialismo británico, pero al mismo tiempo de acomodamiento a los Estados Unidos.

Este último caso sirve para dar paso a la segunda manifestación de la diplomacia del acomodamiento: cuando son los mismos Estados débiles quienes buscan quedar bajo el abrigo de un Estado mayor para hacer frente a los distintos niveles de amenazas a los que se ven sometidos en el plano externo e interno. Las élites neogranadinas solían aprovechar las rivalidades imperiales para intentar neutralizar a las potencias entre sí. Cuando percibían que una de esas potencias ofrecía mejores oportunidades o era menos amenazante, las autoridades neogranadinas concentraban sus esfuerzos para forjar una alianza defensiva con esta, buscando con ello disuadir a otra potencia amenazante. Ello no significaba que las autoridades neogranadinas desconocieran que la potencia “menos” amenazante no constituyera una amenaza real; simplemente percibían que era un mal menor. Por esa razón, conscientes de las fluctuaciones existentes en el sistema internacional (aumento o disminución de las rivalidades, formación o anulación de las alianzas, incremento o disminución del nivel de amenaza), no deseaban dejar las cosas al azar. En lugar de esperar que las oportunidades que emanaban de las rivalidades imperiales redujeran la presión por sí solas, preferían neutralizar las ambiciones de las potencias oponiéndolas entre sí atándolas jurídicamente a través de tratados de neutralización, ofreciéndoles en compensación ventajas comerciales.

También podía ocurrir que las élites neogranadinas buscaban alinearse a una potencia que era percibida como una amenaza mayor, con el fin de ponerla de su lado y aprovechar al máximo los beneficios que pudiera ofrecer, apaciguarla o reducir el nivel de amenaza.

Esta actitud se volvió dogma de fé –o «política de Estado», como dicen hoy en día los teóricos de las relaciones internacionales- de la Nueva Granada y de Colombia durante toda su historia republicana. Desde el punto de vista diplomático, ello implicaba para las autoridades neogranadinas la puesta en escena de un importante esfuerzo de negociación en diversas capitales –Bogotá, Londres, París, Washington-, la elaboración de sendos documentos históricos y jurídicos, una brillante capacidad oratoria y el clamor de piedad, incluso llegando a niveles de humillación denigrante, a la opinión ilustrada de los países «civilizados».

Otra estrategia que ayudaba a reforzar este aspecto de la diplomacia del acomodamiento, no menos importante, consistía en conceder enormes privilegios comerciales a los capitalistas extranjeros esperando que a cambio las grandes potencias de donde ellos provenían

otorgaran una garantía de neutralidad y aseguramiento de la soberanía territorial neogranadina. La rebelde y codiciada provincia de Panamá fue donde se reflejó esa lógica con todo vigor. En términos diplomáticos, la Nueva Granada buscaba prevenir un mayor impulso imperialista de las grandes potencias, pero sobre todo para reprimir a las élites separatistas panameñas, quienes podían hacer causa común con aquellas para propiciar el desmembramiento de Panamá.

La diplomacia del acomodamiento obedecía a una compleja combinación de factores. El primero de ellos provenía del impulso intervencionista o imperialista de las grandes potencias, que recurrían a la coacción o su fuerza superior para conseguir sus objetivos de política exterior. Esas acciones reforzaban la percepción de debilidad de las élites neogranadinas en medio de una relación asimétrica de poder existente frente a las grandes potencias, que a su vez aprovechaban la debilidad neogranadina para expandir o preservar sus intereses.

El entorno internacional determinaba el nivel de amenazas u oportunidades, pero eran las élites neogranadinas las que terminaban estableciendo su propia visión de estas. Para Gran Bretaña y Estados Unidos, la Nueva Granada no tenía una importancia vital desde el punto de vista estratégico y comercial, y cuando llegaron a tenerlos, esos intereses no solían ser sustanciales –excepto por Panamá y la competencia comercial mutua. Sin embargo, para las élites neogranadinas la fuerza superior que esas potencias proyectaban para preservar sus intereses era motivo suficiente para sentirse en una posición de inferioridad aunque eventualmente para sacar alguna ventaja emanada de las rivalidades imperiales.

Las percepciones de las élites neogranadinas solían ser decisivas no solo para delinear el nivel de amenazas -que a veces estaban fundadas en antedecentes serios y algunas veces eran exageradas- sino para recrear todo un mundo de oportunidades basadas en los intereses reales o imaginarios de las grandes potencias. Cualquiera que fuera el nivel de amenazas u oportunidades, el hecho es que las élites neogranadinas tenían una fuerte percepción de vulnerabilidad que debía ser remediado recurriendo a la protección o alineamiento con una gran potencia. En síntesis, la fuente principal del acomodamiento era la debilidad estructural y la percepción de vulnerabilidad de las élites neogranadinas frente a las amenazas externas e internas.

Como se vio a lo largo del texto, las preferencias y los caracteres de los hombres de Estados desempeñaron un rol importante en la elección de esa política, pero hubo otra consideración de carácter interno que fue más determinante: la dificultad de las autoridades centrales para legitimar su poder frente a las contraélites provinciales, que amenazaban permanentemente con llevar a cabo sus proyectos separatistas o soberanistas. La diplomacia del acomodamiento, en ese sentido, tenía como fin conseguir que una potencia ayudara a la Nueva Granada a reprimir los movimientos opositores y a consolidarse como un Estado moderno.

Esta manifestación del acomodamiento se describe como simple *oportunismo*, una política consistente en prevenir un mayor impulso imperialista o de las contraélites separatistas,

donde las élites del poder central eludían su responsabilidad y se subordinaban a una gran potencia otorgando el ejercicio de su soberanía a estas.

De esto último se desprende otra conclusión relevante. Las amenazas internas deben tener mayor atención y ocupar el lugar que les corresponde en el estudio de la evolución político-internacional de la Nueva Granada y Colombia. Como se demostró, la más importante de ellas emanaba del incesante espíritu separatista de las élites provinciales costeras que aprovechaban el permanente estado de desorden y debilidad del poder central para demandar mayor autonomía o eventualmente independizarse de la Nueva Granada. El ejemplo más crítico fue la provincia rebelde de Panamá. Tanto en esta como en las otras provincias costeras existía el temor a que sus arcas fuesen vaciadas para cumplir con los compromisos contraídos con los acreedores ingleses, y en el caso específico de Panamá por la promesa incumplida de llevar el progreso al Istmo a través de la construcción de una vía interoceánica.

En Panamá, la Nueva Granada era incapaz de gestionar el control territorial y político frente del movimiento separatista de las élites comerciales de Ciudad de Panamá, y aún más para prevenir las inclinaciones expansionistas de las grandes potencias. Otro momento que refleja la adopción de esa política fue cuando el Foreign Office exigió a la Nueva Granada destinar *todas* las rentas de las aduanas al pago de la deuda. Durante la guerra civil de 1840, el gobierno neogranadino aceptó esa imposición, pero debido a que la política británica era percibida como una amenaza “menor” frente al separatismo de las élites provinciales, a cambio logró involucrar momentáneamente a la flota británica del lado suyo para combatir las en las provincias de la costa norte.

La Nueva Granada, a pesar de que temía a esos movimientos por sí solos, temía más a la eventualidad de que las grandes potencias apoyaran a las élites separatistas. Las autoridades centrales estaban en un permanente dilema: tanto el retraso como el progreso de las provincias costeras podía alentar un mayor impulso separatista, y esa sensación de temor era reforzada por el hecho de que las autoridades provinciales –Panamá, específicamente– ofrecieran múltiples privilegios para atraer a las potencias a su proyecto o bien anexarse a una de estas. Con todas las enormes dificultades para sofocar una rebelión, y mientras no tuviese sus tropas ocupadas sofocando un levantamiento al interior del país, la Nueva Granada podía mantener bajo control a las provincias costeras. El verdadero temor, por tanto, era su incapacidad militar –acompañada de la apatía de la población local– para hacer frente a una supuesta conspiración imperialista, una invasión u ocupación de su territorio.

En relación con esto último, la Nueva Granada deseaba fervorosamente promover la construcción de una vía interoceánica a través de Panamá –o eventualmente a través de otras rutas, como el Darién. Pero sin el capital para acometer tal empresa, debía alentar a los capitalistas de las grandes potencias. El problema, sin embargo, era que la Nueva Granada percibía a esos agentes como portadores de una agenda imperial: la llegada masiva de capitales y ciudadanos de esos países –Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos– podía alentar un mayor intervencionismo o alentar a las élites separatistas y a los ciudadanos

extranjeros a hacer causa común por la independencia, con la fatal consecuencia de perder el control sobre el Istmo.

A raíz de ello, las élites neogranadinas crearon un mecanismo único, muy original, en la historia de las relaciones internacionales: la neutralización de una parte de su territorio a través de un tratado multilateral entre las grandes potencias. Bajo ese tratado, las potencias signatarias debían comprometerse a respetar la soberanía neogranadina y garantizar la neutralidad de la vía interoceánica. Esto, en palabras simples, significaba que la Nueva Granada reconocía que era incapaz de gestionar la seguridad del Istmo, otorgando esa responsabilidad a las grandes potencias mientras se vigilaban mutuamente.

Los móviles de esta política fueron estratégicos y en alguna medida económicos, a pesar de que se trataba de una obra que debía incrementar la riqueza nacional. También se suponía que esa política debía ser temporal, mientras la Nueva Granada alejaba la posibilidad de un mayor intervencionismo y podía emprender la modernización y el desarrollo de sus instituciones político-económicas.

En todo caso, la Nueva Granada solo logró la firma del tratado con Estados Unidos. Vale la pena recordar que ese acuerdo se firmó bajo todas las consideraciones expuestas hasta acá: el temor al imperialismo británico, que en ese entonces había puesto sus miras en la periferia panameña; al expansionismo estadounidense, que era percibido como una amenaza menor, pero que en ese momento había aumentado su territorio a costa de México y se temía que pusiera sus miras en Panamá para conectar sus nuevas posesiones en el Pacífico; y finalmente el separatismo panameño.

Las élites neogranadinas, siendo conscientes de que esa política generaba una sensación de alivio momentáneo, reconocían también que la estrategia de neutralización terminaría fracasando si no se encontraba un contrapeso a los Estados Unidos. De ello surge el principal problema del acomodamiento, ya que entregar a una potencia el ejercicio de la soberanía y seguridad territorial le permite a esta tener toda clase de pretextos para penetrar aún más en el suelo del Estado débil. Por ese motivo, la Nueva Granada siguió insistiendo en atraer la alianza británica y francesa, pero a la larga estas potencias terminaron aceptando la conversión de Panamá en una zona de influencia estadounidense, siempre y cuando el gobierno de Estados Unidos les garantizara el libre flujo de capitales, mercancías y personas. Panamá, en síntesis, permaneció atada a la Nueva Granada gracias a que las grandes potencias acordaron tácitamente no emprender la colonización del Istmo, aunque también es cierto que Estados Unidos respetó la soberanía territorial neogranadina por los compromisos adquiridos a través del tratado.

La política del acomodamiento lleva a plantear varias consideraciones para la interpretación y futuras investigaciones. Partiendo de la necesidad de recurrir a conceptos o marcos teóricos que alimenten esos conceptos, y en general para guiar el estudio de los documentos, la Historia puede ofrecer todo un campo para la elaboración de generalizaciones –no leyes– del comportamiento social que pueden ser contrastadas en distintos periodos históricos.

Por ejemplo, una de esas generalizaciones es que los Estados débiles como la Nueva Granada, que no tienen recursos de poder para hacer frente por sí solos a las amenazas externas e internas, prefieren bajo ciertas circunstancias –percepción de que mantienen su soberanía, por citar un caso- evadir su responsabilidad y acomodarse a una potencia, incluso si esta es vista como una potencia amenazante. Con ello, generan mecanismos defensivos o preventivos tendientes a quedar con las manos libres en el proceso de construcción estatal (otra generalización que se puede hacer es que los Estados débiles también prefieren adoptar una política soberanista o de rechazo más abierta, aunque esto requiere mayor investigación empírica comparada).

El acomodamiento, por último, dista mucho de ser un concepto estático o que haga referencia a una política en la que las élites neogranadinas dejaran de contar con margen de maniobrabilidad. Las élites de los Estados débiles no son sujetos pasivos sino que pueden plantear una postura enérgica de rechazo al intervencionismo de las grandes potencias. Cuando el grado de intervencionismo de las grandes potencias adquiría un nivel de amenaza mayor –el desmembramiento territorial, por ejemplo-, esas élites solían recurrir a medidas de rechazo amparadas en el Derecho Internacional y un discurso nacionalista acendrado.

Las élites neogranadinas, que nunca abandonaron la ilusión de relacionarse en el concierto de las naciones *civilizadas* en igualdad de condiciones –relaciones que debían estar reguladas por el respeto a las normas internacionales-, en la práctica toparon con la dura realidad del comportamiento egoísta e interesado de las grandes potencias. Y su debilidad interna terminaría reforzando la percepción de vulnerabilidad que habían adquirido en ese entorno hostil, no solo para lo que quedaba del resto del siglo XIX, sino durante toda su existencia republicana.

BIBLIOGRAFÍA

I. *Fuentes primarias:*

Archivos colombianos

A.G.N., M.R.E., A.D.C.: Archivo General de la Nación, Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores, Archivo Diplomático y Consular.

A.G.N., A.C.H., P.A.H: Archivo General de la Nación, Fondo Academia Colombiana de Historia, Serie Pedro Alcántara Herrán.

S.N.I.: Santander y los ingleses, Malcolm Deas y Efraín Sánchez (compiladores y traductores), *Santander y los ingleses 1832 – 1840*, 2 tomos, Bogotá, Fundación para la Conmemoración del Bicentenario del Natalicio y el Sesquicentenario de la Muerte del General Francisco de Paula Santander. Biblioteca de la Presidencia de la República, 1991.

B.H.A., A.G.N., A.D.C.: John Kitchens y Lynne Kitchens, “La exportación de esclavos neogranadinos en 1846 y las reclamaciones británicas”, *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Vol. LXIII, No. 713, 1976, pp. 239-293.

Archivo Manuel Ancízar

Cartas Santander-Bolívar, Bogotá, Biblioteca de la Presidencia de la República, 1988.

Obras Completas. Simón Bolívar, Vicente Lecuna (comp.), Bogotá, Editor FICA, 1979.

Administraciones de Santander, Vols. 3 a 6, 1831-1833, Luis Horacio López Domínguez (comp.), Bogotá, Fundación para la conmemoración del Bicentenario del Natalicio y el Sesquicentenario de la muerte del General Francisco de la Paula Santander, 1990.

Cartas y Mensajes del General Santander, 1834-1836, Roberto Cortázar (comp.), Bogotá, Talleres Ed. de Librería Voluntad, 1955.

Archivo epistolar del general Mosquera. Correspondencia con el general Pedro Alcántara Herrán, 1827-1840, 3 tomos, J. León Helguera y Robert H. Davis (comps.), Bogotá, Editorial Kelly, 1972.

Epistolario del doctor Rufino Cuervo (1841-1842), 2 tomos, Luis Augusto Cuervo Márquez (comp.), Bogotá, Imprenta Nacional, 1920.

Gaceta Oficial- Gaceta de la Nueva Granada – Gaceta de Bogotá – Gaceta de Panamá, 1832-1857

Archivos británicos

F.O.: Foreign Office, Public Record Office, The National Archive of London

C.O.: Colonial Office, Public Record Office, The National Archive of London

B.F.S.P.: British and Foreign State Papers, London, Harrison and Son, 1861.

Archivos estadounidenses

M.D.C.: William Manning, *Diplomatic Correspondence of the United. Inter American Affairs, 1831-1860*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, vol. V y VII, 1935.

Despatches from United States consuls in Panama, The National Archive, Washington, versión microfilmada en la Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá, No. M139.

Totten Letters, The National Archives, Washington, Record Group 185, Vol. I.

II. Documentos impresos, Memorias y Prensa

“Apéndice a la Recopilación de Leyes de la Nueva Granada, formado i publicado de orden del Poder Ejecutivo”, por José Antonio Plaza, Bogotá, Imprenta del Neo-Granadino, 1850.

Arosemena, Mariano, *Apuntamientos históricos, 1801-1840*, Panamá, edición recopilada por la Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, 1868.

Arosemena, Justo, “Paz y Justicia”, en *El Panameño*, 16 de diciembre de 1850.

Arosemena, Justo, *La Cuestión Americana: Panamá En La Mira De Los Intereses Expansionistas Norteamericanos A Medidos Del Siglo XIX*, Prólogo e Investigación de Armando Muñoz Pinzón, Panamá, Portobelo, 2011.

“Circular. Recomendando el cumplimiento del decreto dictado en ejecucion de la lei de 2 de junio [1847] último, sobre inmigración de extranjeros, i remitiendo los modelos correspondientes á dicho decreto, República de la Nueva Granada-Secretaría de Relaciones Exteriores”, Bogotá, Número 3, 16 de septiembre de 1847.

Dampier, William, *A new Voyage Round the World*, edición de Sir Albert Grey, London, 1937.

Discursos sobre el Convenio Herrán-Cass, Bogotá, Imprenta de Echeverria Hermanos, 1858.

El Convenio Herran-Cass, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858.

El Día, “Omnium”, Bogotá, 17 de julio de 1845.

El Día, “Remitido”, Bogotá, 17 de julio de 1842

El Panameño, *Panamá*, 19 de mayo de 1850, Año II, No. 71, reimpresso en Alfredo Castellero Calvo, “Un Antecedente de la ‘Tajada de Sandía’”, en *Revista Lotería*, Panamá, Vol. VI, No. 69, 1961.

El Tiempo, *Destino Manifiesto. Área de Libertad-Razas*, No. 152, 24 de noviembre de 1857.

Estadística Jeneral [sic] de la Nueva Granada, que conforme al Decreto Ejecutivo de 18 de diciembre de 1846 publica la Secretaria de Relaciones Exteriores”, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1848. Ver también el “Informe del secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1844, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1844.

Fernández Madrid, Pedro, “La Costa de Moquito”, en *Repertorio Colombiano*, Vol. 8, No. 48, 1882.

Fernández Madrid, Pedro, “Nuestras Costas Incultas”, en Raimundo Rivas, *Escritos de don Pedro Fernández Madrid. Publicados con noticias sobre su vida y su época*, tomo I, Editorial Minerva, Bogotá, 1932.

Fernández Madrid, Pedro, “Nuestras Relaciones Exteriores”, *El Día*, No. 425, 9 de mayo de 1847, en Raimundo Rivas, *Escritos de don Pedro Fernández Madrid. Publicados con noticias sobre su vida y su época*, tomo I, Bogotá, Editorial Minerva, 1932.

Fernández Madrid, Pedro, “Población”, en *El Día*, 14 de noviembre de 1847, en Raimundo Rivas, *Escritos de don Pedro Fernández Madrid. Publicados con noticias sobre su vida y su época*, tomo I, Bogotá, Minerva, 1932.

“Final Controversia Diplomática con relación a los sucesos de Panamá del día 15 de abril de 1856”, Bogotá, Imprenta del Estado, 1857.

González, Florentino, “Proyecto de Constitución para la Nueva Granada, propuesto al Congreso de 1858 por el Procurador Jeneral de la Nación”, en *Gaceta Oficial*, No. 2.214, 13 de febrero de 1858; No. 2.215, 15 de febrero de 1858; y No. 2.216, 16 de febrero de 1858.

Gutiérrez, Ignacio, *Memoria sobre la deuda exterior de la Nueva Granada, presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso Nacional de 1861*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1861.

Hernández de Alba, Guillermo, “Tomás Cipriano de Mosquera: el pensamiento político del gran General”, en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. 15, no. 1, diciembre, 1978, pp. 7-15.

Hernández de Alba, Guillermo y Lozano y Lozano, Fabio (comps.), *Documentos sobre el doctor Vicente Azuero*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1944.

Herrán, Pedro Alcántara, 15 de abril de 1859, “Libro de Manuscritos”, No. 189, Biblioteca Nacional de Colombia.

“Inmigración y colonización. Informe que presenta Tomás Carrasquilla al Sr. Ministro de Obras Públicas y Fomento”, Bogotá, Imprenta Nacional, 1906.

López, José Hilario, *Memorias*, tomo II, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1942.

“Manifiesto dirigido a la nación, por algunos representantes sobre el Convenio Herran-Cass”, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Biblioteca Virtual de Tratados. Recuperado de. <http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/UK-16-02-1866.PDF>

Murillo Toro, Manuel, “El Convenio Herrán-Cass (1858)”, en *El Tiempo*, No. 168, 16 de marzo de 1858.

Ordóñez, Clímaco, *Informe del Secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1844*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1844.

Ospina Rodríguez, Mariano, *Escritos sobre economía y política*, Bogotá, Universidad Nacional, 1969.

Ospina, Pastor, “Istmo de Mandinga”, en Raimundo Rivas, *Escritos de don Pedro Fernández Madrid. Publicados con noticias sobre su vida y su época*, tomo I, Editorial Minerva, Bogotá, 1932.

Restrepo, José Manuel, *Diario Político y Militar sobre los sucesos de la época para servir a la historia de la revolución de Colombia y de la Nueva Granada desde 1819 para adelante*, tomo II, Bogotá, Imprenta Nacional, 1954 [terminado en 1858].

Samper, Miguel, “Esposicion del secretario de Hacienda i Fomento ante el Senado de plenipotenciarios al considerarse el informe de la comision acerca del convenio para la apertura del canal interoceánico”, Bogotá, 23 de febrero de 1869, en *Documentos relativos al Canal interoceánico*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1869.

Samper, Miguel, *El Tratado del 14 de enero*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 7 de marzo de 1869.

“The Panama massacre: a collection of the principal evidence and other documents including the report of Amos B. Corwine, U.S. Commissioner, the official statement of the governor, and the depositions taken before the authorities relative to the massacre of American citizens at the Panama railroad station on the 15th of April, 1856”, Panama, New Granada: Printed at the office of the Star and Herald, 1857.

The Polynesian, *Pacific Steam Navigation Company*, 19 de diciembre de 1846. Recurso digital recuperado de la Library of Congress. Recuperado de: <http://chroniclingamerica.loc.gov/lccn/sn82015408/1846-12-19/ed-1/seq-3.pdf>).

“The Voyages and Travels of Captain Nathaniel Uring”, edición de Alfred Dewar, London, 1928.

“Tratado de amistad y comercio con el Estado del Istmo (Panamá)”, tomado de Historia Costa Rica, Escuela de Historia – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, s.f. Recuperado de: http://www.hcostarica.fcs.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=17:tratoistmo&catid=6:formestado&Itemid=2

Weekly National Intelligencer, *Debate in the Senate*, Washington, 3 de enero de 1846, No. 234. Recurso digital recuperado de la Library of Congress, <http://chroniclingamerica.loc.gov/lccn/sn83045784/1846-01-03/ed-1/seq-1.pdf>).

III. *Textos de consulta*

Abel, Christopher y Lewis, Colin M. (eds.), *Latin America, Economic Imperialism, and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, London and Dover, NH: Athlone, 1985.

Adelman, Jeremy, *Republic of Capital: Buenos Aires and the Legal Transformation of the Atlantic World*, Stanford, University of California, 1999.

Aguirre, Robert, *The Panama Canal*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

Aguirre, Robert, *Informal Empire: Mexico and Central America in Victorian Culture*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2004.

Aragón, Arcesio, *Fastos payaneses*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1939.

Arango, José Agustín, “Datos para la historia de la Independencia del Istmo proclamada el 3 de noviembre de 1903”, en Ernesto Castellero Reyes (comp.), *Documentos históricos de la Independencia del Istmo de Panamá*, Panamá, Instituto Nacional, 1930.

Araúz, Celestino Andrés, *Bocas del Toro y el Caribe Occidental: periferia y marginalidad, siglos XVI-XIX*, Panamá, Instituto Nacional de Cultura, 2006.

Araúz, Celestino Andrés, “Justo Arosemena ante el expansionismo de Estados Unidos”, en *Cuadernos de Extensión*, No. 1, Universidad de Panamá, 1996.

Araúz, Celestino Andrés, *La idependencia de Panamá en 1821: antecedentes, balance y proyecciones*, Panamá, Academia Panameña de Historia, 1980.

Arboleda, Gustavo, *Historia contemporánea de Colombia*, Banco Central Hipotecario, Bogotá, 1990.

Arboleda Llorente, José, *Popayán a través del arte y de la historia*, Popayán, Universidad del Cauca, 1966.

Arboleda, Gustavo, *Historia Contemporánea de Colombia (Desde la disolución de la antigua República de ese nombre hasta la época presente)*, tomos I y II, Bogotá, Librería Colombiana de Camacho Roldán & Tamayo, 1919.

Aron, Raymond, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Revista de Occidente, 1963.

Ayoob, Mohammed, “Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism”, en *International Studies Review*, Vol. 4, No. 3, 2002, pp. 27-48.

Barton, Gregory, *Informal Empire and the Rise of One World Culture*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

Barton, Gregory y Bennett, Brett, “Forestry as Foreign Policy: Anglo-Siamese Relations and the Origins of Britain’s Informal Empire in the Teak Forests of Northern Siam, 1883-1925”, en *Itinerario*, Vol. XXXIV, No. 2, 2010, pp. 65-86.

Beluche, Olmedo, *La verdadera historia de la separación de 1903. Reflexiones en torno al Centenario*, Panamá, Talleres de la Imprenta ARTICSA, 2003.

Bhatia, S., “Acculturation, dialogical voices, and the construction of the diasporic self”, en *Theory & Psychology*, Vol. 12, 2002, pp. 55-77.

Bhatia, S. y Ram, A., “Locating the dialogical self in the age of transnational migrations, border crossings and diasporas”, en *Culture & Psychology*, Vol. 7, pp. 297-309, 2001.

Boletín de Historia y Antigüedades, *Documentos Inéditos. Manuel María Mosquera en Baden-Baden 1863: revelaciones autobiográficas de un diplomático refinado*, vol. 94, no. 839, oct-dic, 2007, pp. 835-846.

Brave Heart, M., “The return to the sacred path: Healing the historical trauma and historical unresolved grief response among the Lakota”, en *Smith College Studies in Social Work*, Vol. 68, pp. 287-305, 1998.

Bristow, J. L., *Report of the special Panama Railroad Commissioner to the Secretary of War* (Office of Administration, Isthmian Canal Affairs), Washington, Government Printing Office, 1906.

Brown, Matthew, *Aventureros, mercenarios y legiones extranjeras en la independencia de la Gran Colombia*, Medellín, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, La Carreta, 2010.

Brown, Matthew (ed.), *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce, and Capital*, en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, Issue Supplement, 2008.

Bruun, Geoffrey, “El equilibrio del poder durante las guerras”, en *Historia del Mundo Moderno*, vol. IX, Cambridge University Press, Editorial Sopena, Madrid, 1970.

Bushnell, David, “Colombia en el mundo”, en Adolfo Meisel Roca (coord.), *Colombia, Crisis imperial e independencia*, tomo I, Madrid, Fundación Mapfre, 2010, pp. 87-146.

Bushnell, David, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta, 2007.

Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, El Ancora Editores, 1985.

Bushnell, David, “Bolívar y Santander, dos vertientes de una sola política”, en *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, No. 511, 1980, pp. 39-46.

Cady, John F., *La intervención extranjera en el Río de la Plata, 1838-1850*, Buenos Aires, Losada, 1943.

Caicedo Castilla, José, *Historia Diplomática*, t. I, en *Historia Extensa de Colombia*, vol. XVII, Ediciones Lerner, Bogotá, 1974.

Caiger, Stephen L., *British Honduras. Past and Present*, London, George Allen and Unwin Ltd, 1951.

Cain, P. J. y Hopkins, A. G., *British Imperialism: Innovation and Expansion, 1688-1914*, Londres, Longman, 1993.

Castillero Calvo, Alfredo, “Las claves del periodo”, en Alfredo Castillero Calvo (dir.), *Panamá. Historia Contemporánea*, Panamá, Taurus, 2015.

Castillero Reyes, Ernesto, *Historia de Panamá*, Panamá, Impresora Panamá, 1962.

Castrillón Arboleda, Augusto, *Tomás Cipriano de Mosquera*, Bogotá, Banco de la República, 1979.

Castro Carvajal, Beatriz, “Población y Sociedad”, en Beatriz Castro Carvajal (coord.), *Colombia. La construcción nacional, tomo 2, 1830-1880*, Madrid, Fundación Mapfre y Santillana Ediciones, 2012, pp. 183-235.

Cavelier, Germán, *La política internacional de la Gran Colombia (1820-1860)*, t. I, Editorial Iqueima, Bogotá, 1959

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (dirs.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

Clark, Reuben, *Memorandum on the Monroe Doctrine*, Washington, Government Printing Office, 1930.

Clemente Batalla, Isabel, “Colombia en el mundo”, en Beatriz Castro Carvajal (coord.), *Colombia. La construcción nacional, tomo 2, 1830-1880*, Madrid, Fundación Mapfre y Santillana Ediciones, 2012, pp. 77-127.

Clemente Batalla, Isabel, *Relaciones Internacionales de Colombia en el siglo XIX: frente al desafío de las grandes potencias*, Informe final, Proyecto de Investigación No. 905, Londres, Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología, 2000.

Clemente Batalla, Isabel, *Relaciones internacionales de Colombia en la cuenca del Caribe: desde la disolución de la Gran Colombia a la Guerra de los Mil Días*, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.

Colmenares, Germán, *Partidos políticos y clases sociales*, Bogotá, Tercer Mundo, 1997.

Conniff, Michael, *United States and the Americas: Panama and the United States: The Forced Alliance*, University of Georgia Press, 2001.

Craven Jr., W. R., “The Risk of the Monroe Doctrine (1823– 1824)”, en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 7, 1927, pp., 320-333.

Crawley, C. W., “El mediterráneo”, en *Historia del Mundo Moderno*, vol. X, Barcelona, Cambridge University Press, Editorial Ramón Sopena, 1971.

Cuervo, Ángel y Rufino Cuervo, *Vida de Rufino Cuervo y noticias de su época*, tomo I, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1946.

Cuervo Márquez, Carlos, *Vida del doctor José Ignacio de Márquez*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1917.

Darwin, John, “Imperialism and the Victorians: The Dynamics of Territorial Expansion”, en *English Historical Review*, Vol. CXII, 1997, pp. 614-642.

David, E. J. R. y Okazaki, Sumie, “Colonial Mentality: A Review and Recommendation for Filipino American Psychology”, en *Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology*, Vol. 12, No. 1, 2006.

Davis, Robert H., “Apuntes biográficos e interpretativos sobre el general Pedro Alcántara Herrán”, en J. León Helguera y Robert H. Davis (comps.), *Archivo epistolar del general Mosquera. Correspondencia con el general Pedro Alcántara Herrán, 1827-1840*, Tomo I, Bogotá, Editorial Kelly, 1972.

Deas, Malcolm, 'Weapons of the Weak'? Colombia and Foreign Powers in the Nineteenth Century. In Matthew Brown (ed.), *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce, and Capital*, en Bulletin of Latin American Research, Vol. 27, Issue Supplement, 2008.

Delpar, Helen, "Colombia: Troubled Friendship", en Thomas Leonard (ed.), *United States-Latin American Relations, 1850-1903: Establishing a Relationship*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1999, pp. 58-80.

Demelas, Marie-Danielle, Jean Piel, Thierry Saignes e Yves Saint-Geours, *Estados y Naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú*, Tomo I, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Instituto Francés de Estudios Andinos, 1986.

Derrida, Jacques, *Writings and Difference*, London, Routledge, 2001.

Díaz Arenas, Pedro Agustín, *Relaciones Internacionales de dominación. Fases y facetas*, Bogotá, Universidad Nacional, 1998.

Díaz Callejas, Apolinar, *Colombia-Estados Unidos. Entre la autonomía y la subordinación. De la independencia a Panamá*, Bogotá, Editorial Planeta, 1997.

Doyle, Michael, *Empires*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

Duarte French, Jaime, Florentino González. *Razón y sinrazón de una lucha política*, Bogotá, Banco de la República, 1971.

Duran, E. y Duran, B., *Native American postcolonial psychology*, Albany, SUNY Press, 1995.

Duroselle, Jean-Baptiste, *Política Exterior de los Estados Unidos. De Wilson a Roosevelt, 1913-1945*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

Duroselle, Jean-Baptiste, *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Elman, Colin y Elman, Miriam Fendius (eds.), *Bridges and Boundaries. Historian, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge, 2001.

Esquivel Triana, Ricardo, *Neutralidad y Orden. Política Exterior y Militar de Colombia, 1886-1918*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

Estrada Monsalve, Joaquín, *Mosquera, su grandeza y su comedia*, Bogotá, Minerva, 1945.

Fanon, Frantz, *The wretched of the earth*, New York, Grove, 1965.

Ferns, H.S., *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1968.

Fieldhouse, David, *Economía e imperio: la expansión de Europa, 1830-1914*, Siglo XXI editores, México, 1978.

Figueroa Navarro, Alfredo, *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano, 1821-1903*, Ciudad de Panamá, Imprenta Panamá, 1978.

Foucault, Michel, *Discipline and Punish*, New York, Vintage Books, 1979.

Gallagher, John y Robinson, Ronald, "The Imperial of Free Trade", en *The Economic History Review*, Vol. 6, No. 1, 1953, pp. 1-15.

Gámez, José Dolores, *Historia de la Costa de Mosquitos (Hasta 1894)*, Managua, 1915-1939.

Gaviria Liévano, Enrique, *Nuestro Archipiélago de San Andrés y la Mosquitia colombiana*, Academia Colombiana de Historia, Plaza y Janés, Bogotá, 1984.

Gilmore, Robert, *El federalismo en Colombia, 1810-1858*, Universidad Externado de Colombia/Sociedad Santanderista de Colombia, Bogotá, 1995.

Gimeno Gómez, Ana, "Ecuador y España a través del trato del general Flores con la Familia Real española: testimonios epistolares", en Beatriz Zepeda (comp.), *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, Quito, Flacso, 2010, pp. 107-148.

Gómez Aristizábal, Horacio, "Introducción a la vida sentimental de Santander. La mujer casanova. Amores tormentosos de los presidentes de Colombia: Bolívar, Santander y Núñez", en *Revista Institucional de la Academia Hispana de Letras y Ciencias*, Bogotá, 2005, pp. 51-66.

Gómez Barrientos, Estanislao, *Don Mariano Ospina y su tiempo*, 2 tomos, Medellín, Editorial Gaceta Antioqueña, 1913-1915.

González, Fernán, "Iglesia y Estado desde la Convención de Rionegro hasta el Olimpo Radical, 1863-1879", en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, no. 15, 1987.

González, Fernán, *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*, t. II, Bogotá, Cinep, 1997.

González Arana, Roberto, La política exterior de Colombia a finales del siglo xx. Primera aproximación, en *Investigación y Desarrollo*, Vol. 12, No. 2, 2004

Gootenberg, Paul, *Between Silver and Guano. Commercial Policy and the State in Postindependence Peru*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

Graham, Richard, "Robinson and Gallagher in Latin America: the Meaning of Informal Imperialism", en Roger Louis (ed.), *Imperialism: The Gallagher and Robinson Controversy*, Nueva York, New Viewpoints, 1976.

Griffith, William. J., *Empires in the Wilderness. Foreign Colonization and Development in Guatemala, 1834-1844*, The University of North Carolina Press, 1965.

Guerra, Francois-Xavier, Las mutaciones de la Identidad en la América Hispánica, en Annino, Antonio, *Inventando la Nación; Iberoamérica siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 185-220.

Guillén Martínez, Fernando, *El Poder Político en Colombia*, Bogotá, Editorial Punta de Lanza, 1979.

Gutiérrez Cely, Eugenio, "Mosquera frente a Obando: pretexto, el asesinato de Sucre", en *Revista Credencial*, No. 31, 1992. Recurso digital recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/node/32584>.

Hale, Charles A., "Political and social ideas in Latin America, 1870-1930", en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America, Vol. IV, c. 1870 to 1930*, New York, Cambridge University Press, 1986, pp. 367-442.

Halperin Donghi, Tulio, *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1972.

Halperin Donghi, Tulio, *Historia argentina. De la revolución de la independencia a la confederación rosista*, Buenos Aires, Paidós, 1972

Helguera, León, *The first Mosquera Administration in New Granada, 1845-1849*, Chapel Hill, 1959

Henderson, Gavin, "German Colonization Projects on the Mosquito Coast, 1844-48", en *English Historical Review*, No. 59, 1944, pp. 261-264.

Hinsley, F. H., "Introducción", en *Historia del Mundo Moderno, El progreso material y los problemas mundiales, 1870-1898*, F. H. Hinsley (dir.), vol. 11, Cambridge University Press, Editorial Sopena, Madrid, 1970.

Humphreys R. A., "Anglo-American Rivalries en Central America", en *Royal Historical Society*, Vol. 18, 1968.

Jaramillo Uribe, Jaime, *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, Bogotá, Temis, 1982.

Jaramillo Uribe, Jaime y Álvaro Tirado Mejía (dirs.), "Relaciones internacionales, movimientos sociales", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. 5, Tomo 3, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1989-2000.

Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton/New Jersey, Princeton University Press, 1976.

Kitchens, John y Helguera, León, “Documentos. Los vecinos de Popayán y la esclavitud den la Nueva Granada”, en *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Vol. LXIII, No. 713, 1976, pp. 219-239.

Kitchens, John y Kitchens, Lynne, “La exportación de esclavos neogranadinos en 1846 y las reclamaciones británicas”, *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Vol. LXIII, No. 713, 1976, pp. 239-293.

Knight, Alan, “Britain and Latin America”, en Andrew Porter (ed.), *The Oxford History of the British Empire: Volume III: The Nineteenth Century*, Oxford, OUP Premium, 2009, pp. 122-145.

Knight, Alan, “Rethinking British Informal Empire in Latin America (Especially Argentina)”, en Matthew Brown (ed.), *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce, and Capital*, Bulletin of Latin American Research, Vol. 27, Issue Supplement, 2008, pp. 23-48.

Kiernan, Victor, *The Lords of Human Kind: European Attitudes to Other Cultures in the Imperial Age*, London, Serif, 1995.

Knight, Alan, “Rethinking British Informal Empire in Latin America (Especially Argentina)”, en Matthew Brown (ed.), *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce, and Capital*, Bulletin of Latin American Research, Vol. 27, Issue Supplement, 2008, pp. 23-48.

Konig, Hans-Joachim, *En el camino hacia la nación, nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750-1856*, Colección Bibliográfica Banco de la República, 1994 (1988).

Krasner, Stephen, *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001.

La Feber, Walter, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion 1860-1898*, Cornell University Press, 1963.

La Feber, Walter, *The American Age: United States Foreign Policy at Home and Abroad 1750 to the Present*, Cornell University, 1994.

Langley, Lester, *America and the Americas: The United States in the Western Hemisphere*, University of Georgia Press, 2010.

Lemaitre, Eduardo, *Panamá y su separación de Colombia*, Bogotá, Editorial Pluma, 1980.

Lemaitre, Eduardo, *La bolsa o la vida; cuatro agresiones imperialistas contra Colombia: El Caso Barrot, el Incidente Russel, el Asunto Mackintosh y la Cuestión Cereuti*, Bogotá, Biblioteca del Centenario del Banco de Colombia, 1974.

Le Moyne, Augusto, *Viaje y estancia en la Nueva Granada*, Bogotá, Biblioteca Schering, 1969.

León Helguera, J., *The first Mosquera Administration in New Granada, 1845-1849*, Chapel Hill, 1959.

Levy, Jack, “Explaining Events and Developing Theories: History, Political Science, and the Analysis of International Relations”, en Colin Elman y Miriam Fendius Elman (eds.), *Bridges and Boundaries. Historian, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge, 2001.

Loaiza Cano, Gilberto, “La Cultura”, en Beatriz Castro Carvajal (coord.), *Colombia. La construcción nacional, tomo 2, 1830-1880*, Madrid, Fundación Mapfre y Santillana Ediciones, 2012.

Loaiza Cano, Gilberto, *Manuel Ancizar y su época. Biografía de un político hispanoamericano del siglo XIX*, Medellín, Fondo Editorial Universidad Eafit, 2004.

Lockey, Joseph B. “A Neglected Aspect of Isthmian Diplomacy”, en *American Historical Review*, vol. XLI, enero, 1936, pp. 295-305.

López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.

Lundestad, Geir, “Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-52”, en *Journal of Peace Research*, vol. 23, no. 3, 1986.

Lynch, John, *Simón Bolívar*, New Haven, Yale University Press, 2006; Gerhard Masur, *Simón Bolívar*, vol. II, Bogotá, Editorial Colombia Nueva, 1980.

Lynn, Martin, “British Policy, Trade, and Informal Empire in the Mid-Nineteenth Century”, en Andrew Porter (ed.), *The Oxford History of the British Empire: Volume III: The Nineteenth Century*, Oxford, OUP Premium, 2009, pp. 101-121.

Malanson, Jeffrey, “Manifest Destiny. The Monroe Doctrine and Westward Expansion, 1816-1861”, en Christos G. Frentzos y Antonio S. Thompson (eds.), *The Routledge Handbook of American Military and Diplomatic*, New York, Routledge, 2014, pp. 215-22.

Mantilla, Luis Carlos, “La guerra religiosa de Tomás Cipriano de Mosquera, o la lucha contra el poder temporal de la Iglesia en Colombia (1861-1878)”, en *Boletín de Historia y Antigüedades*, vol. XCVII, no. 849, abril-mayo-junio, 2010, pp. 277-294

McGuinness, Aims, “Aquellos tiempos de California: el Ferrocarril de Panamá y la transformación de la zona de tránsito durante la Fiebre del Oro”, en Alfredo Castellero Calvo (ed.), *Historia General de Panamá*, Ciudad de Panamá, Comisión Nacional del Centenario, 2004, pp. 141-149.

McGuinness, Aims, “Defendiendo el Istmo: las luchas contra los filibusteros en la Ciudad de Panamá en 1856”, *Mesoamérica*, Vol. 24, No. 45, enero-diciembre, 2003.

McGuinness, Aims, *In the Path of Empire: Labor, Land, and Liberty in Panamá during the California Gold Rush, 1848-1860*, Ann Arbor, UMI, 2001.

Martí, Oscar, “Breaking with the Past: Philosophy and Its History in Latin America”, en Arleen Sales y Elizabeth Millán-Zaibert, *The Role of History in Latin American Philosophy: Contemporary Perspectives*, New York, State University of New York, 2005, pp. 75-106.

Martínez Delgado, Luis, *Apuntes histórico-biográficos*, Bogotá, Editorial ABC, 1940; Horacio Rodríguez Plata, *José María Obando íntimo*, Bogotá, Editorial Sucre, 1958.

Martínez Garnica, Armando, “La vida política”, en Adolfo Meisel Roca (coord.), *Colombia, Crisis imperial e independencia*, tomo I, Madrid, Fundación Mapfre, 2010, pp. 37-86.

Martínez Garnica, Armando, “La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada, 1848-1855”, en Heraclio Bonilla y Gustavo Montañez (eds.), *Colombia y Panamá, La metamorfosis de la nación en el siglo XX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 37-91.

Martínez Garnica, Armando, “La biografía de la nación panameña”, en Heraclio Bonilla y Gustavo Montañez (eds.), *Colombia y Panamá, La metamorfosis de la nación en el siglo XX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 215-236.

Martínez, Frédéric, “Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, siglo XIX”, en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. XXXIV, No. 44, Bogotá, 1997-1998, pp. 3-45.

Martínez, Frederic, *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional de Colombia, 1845-1900*, Bogotá, Banco de la República-Instituto Francés de Estudios Andinos, 2001.

Mathew, W.M., “The imperialism of Free Trade: Peru, 1820-1870”, en *Economic History Review*, 2nd ser. XXI, 1968.

McLean, David, *War, Diplomacy and Informal Empire and the Republics of La Plata, 1836-1853*, Londres, British Academic Press, 1995.

Mearsheimer, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001.

Merck, Frederick, *The Monroe Doctrine and American Expansionism, 1843-1849*, New York, Knopf, 1966.

Midgley, Clare (ed.), *Gender and Imperialism*, Manchester, Manchester University Press 1998

Miller, Rory, *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Century*, London, Longman, 1993.

Montañez, Gustavo, “El Istmo de Panamá y Colombia: de puente natural a juego geopolítico de la Unión”, en Heraclio Bonilla y Gustavo Montañez (eds.), *Colombia y Panamá, La metamorfosis de la nación en el siglo XX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 125-154.

Moreno de Ángel, Pilar, *Santander: biografía*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.

Morgan, Kenneth, *Slavery and the British Empire: From Africa to America*, Oxford University Press, 2008.

Naylor, Robert, “The British Role in Central America Prior to the Clayton-Bulwer Treaty of 1850”, en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 40, No. 3, 1960, pp. 361-382.

Naylor, Robert, *Penny Ante Imperialism: The Mosquito Shore and the Bay of Honduras, 1600–1914. A Case Study in British Informal Empire*, Golden Cockerel Press, London, 1989.

Ocampo, José Antonio, *Colombia y la economía mundial*, Bogotá, Siglo veintiuno editores, 1984.

Ocampo, José Antonio, “El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Ospina Vásquez, Luis, *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, Medellín, E.S.F., 1955.

Pahuja, Sundhya, “The Postcoloniality of International Law”, en *Harvard International Law Journal*, Vol. 46, 2005.

Paz Otero, Victor, *El demente exquisito. La vida estafalaria de Tomás Cipriano de Mosquera*, Bogotá, Villegas Editores.

Pereira, Juan Carlos (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporánea*, Barcelona, Editorial Ariel, 2009.

Pérez-Venero, Alejandro, *Captive of the Crossroads: Chapters in the Economic, Social, Political and Historical Development of Panama, 1821-1902* (Ph. D. Dissertation), Ann Arbor, The Louisiana State University, University Microfilms International, 1973.

Perkins, Bradford, *The Creation of a Republican Empire, 1776–1865, The Cambridge History of American Foreign Relations*, vol. 1, Cambridge University Press, 1995

Perkins, Dexter, *The Monroe Doctrine, 1826-1867*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1933.

Platt, Desmond Christopher, *Finance, Trade and Politics in British Foreign Policy, 1815–1914*, Oxford, The Clarendon Press, 1968.

Platt, Desmond Christopher, “The Imperialism of Free Trade: some Reservations”, en *Economic History Review*, Vol. 21, No. 2, 1968, pp. 296-306.

Platt, Desmond Christopher, “British Diplomacy in Latin America since the Emancipation”, en *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 21, No. 1, 1967, pp. 21-41.

Porter, Andrew, “Introduction: Britain and the Empire in the Nineteenth Century”, en Andrew Porter (ed.), *The Oxford History of the British Empire: Volume III: The Nineteenth Century*, Oxford, OUP Premium, 2009, pp. 1-28.

Porter, Bernard, *Absent-Minded Imperialists: Empire, Society and Culture in Britain*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Posada, Eduardo, “Canal de Panamá”, en Edward Watson Supple, *Spanish reader of South American history*, New York, Macmillan Company, 1917.

Posada, Eduardo y Pedro María Ibáñez, *Vida de Herrán*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1903.

Posada Carbó, Eduardo, “New Granada and the European Revolutions of 1848”, en Guy Thomson, *The European Revolutions of 1848 and the Americas*, London, Institute of Latin American Studies, 2002, pp. 217-240.

Posada Gutiérrez, Joaquín, *Memorias histórico-políticas*, Medellín, Editorial Bedout, 1971.

Pratt, Mary Louis, *Imperial Eyes. Travel Writing and Transculturation*, London, Routledge, 1992.

Quijano, Aníbal, “Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina”, en Edgardo Lander (comp), *Colonialidad del Saber, Eurocentrismo y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, CLACSO-UNESCO, 2000, pp. 201-246.

Randall, Stephen, *Aliados y distantes. Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*, Bogotá, Tercer Mundo, 1992

Renouvin, Pierre y Jean-Baptiste Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Renouvin, Pierre, *Historia de las Relaciones Internacionales*, tomo II, vol. I, Madrid, Editorial Aguilar, 1960.

Restrepo, José Manuel, *Historia de la Nueva Granada*, Editorial Cromos, Bogotá, 1952.

Rippy, Fred, *Rivalry of the United States and Great Britain over Latin America (1808-1830)*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1929.

Rivas, Raimundo, *Historia Diplomática de Colombia, 1810-1934*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1961.

Rivas, Raimundo, *Escritos de don Pedro Fernández Madrid. Publicados con noticias sobre su vida y su época*, tomo I, Editorial Minerva, Bogotá, 1932.

Rivas, Raimundo, *Relaciones internacionales entre Colombia y los Estados Unidos, 1810-1850*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1915.

Robinson, Ronald, “Non-european foundations of European Imperialism: sketch for a theory of collaboration”, en Roger Owen and Robert Sutcliffe (eds.), *Studies in the Theory of Imperialism*, London, Longmans, 1972, pp. 117–142. Recuperado de: <http://core.ecu.edu/hist/wilburnk/Imperialism/Robinson.pdf>

Rock, David, “The British in Argentina: From Informal Empire to Postcolonialism”, en *Bulletin of Latin American Research*, Supplement, Vol. 27, No.1, 2008, pp. 49-77.

Rodríguez, Jorge y William McGreevey, “Colombia: comercio exterior, 1835-1962”, en Miguel Urrutia y Mario Arrubla, *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá, 1970.

Rodríguez, Mario, *A Palmerstonian Diplomat in Central America: Frederick Chatfield, Esq.*, Tucson, The University of Arizona Press, 1964.

Rojas, Diana, “El redescubrimiento de las relaciones internacionales para la historia política de Colombia”, en Ayala, César (ed.), *La historia política hoy, sus métodos y las ciencias sociales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Said, Edward, *Orientalismo*, Barcelona, Debolsillo, 2003.

Said, Edward, *Cultura e imperialismo*, Barcelona, Anagrama, 2001.

Safford, Frank, “El proceso económico”, en Beatriz Castro Carvajal (coord.), *Colombia. La construcción nacional, tomo 2, 1830-1880*, Madrid, Fundación Mapfre y Santillana Ediciones, 2012, pp. 129-181.

Safford, Frank, “El problema de los transportes en Colombia en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Safford, Frank, “Política, ideología y sociedad”, en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina. América Latina independiente, 1820-1870*, vol. 6, Barcelona, Crítica, 2000.

Safford, Frank, *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, Medellín, Ediciones Hombre Nuevo, 1977.

Safford, Frank, “Empresarios nacionales y extranjeros en Colombia durante el siglo XIX”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 4, 1969, pp. 87-111.

Samper, José María, *Apuntamientos para la historia de la Nueva Granada*, Bogotá, Editorial Incunables, 1984 [1853].

Sexton, Jay, *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, New York, Hill & Wang, 2011.

Smith, Joseph, *Illussions of Conflicts: Anglo-American Diplomacy toward Latin America, 1865-1896*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1979.

Smith, Tony, *Los modelos de imperialismo. Estados Unidos, Gran Bretaña y el mundo tardíamente industrializado desde 1815*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Smutko, Gregorio, *La Mosquitia. Historia y cultura de la Costa Atlántica*, Managua, Editorial La Ocarina, 1985.

Sowell, David y Bushnell, David, “Santander y los Estados Unidos: la opinión pública norteamericana dividida entre Bolívarismo y Santanderismo”, en *Revista Credencial Historia*, No. 28, 1992.

Squier, E. G., *Nicaragua; its people, Scenery, Monuments, and the proposed interoceanic Canal*, 2 vols. Appleton, New York, 1852.

Tamayo, Joaquín, *Don Tomás Cipriano de Mosquera, 1798-1878*, Bogotá, Editorial Cromos, 1936.

Tatum, Edward H., *The United States and Europe, 1815–1823. A Study in the Background of the Monroe Doctrine*, New York, Russell, 1967.

Thobie, J., “L’Histoire des relations internationales en France aujourd’hui”, en *Cahiers d’Histoire*, Vol. II, No. 2, 1982, pp. 17-35.

Thomas, Nicholas, *Colonialism Culture. Anthropology, Travel and Government*, Cambridge, Princeton University Press, 1994.

Thompson, Guy, "Protectionism and Industrialization in Mexico, 1821-1854: The Case of Puebla", en Christopher Abel y Colin Lewis, *Latin America, Economic Imperialism and the State*, London, Institute of Latin American Studies Monographs, No.12, 1985, pp. 125-146.

Tickner, Arlene, "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Colombia Internacional*, 65, 2007.

Tomes, R., *Panama in 1855. An account of The Pana Rail-Road and the cities of Panama and Aspinwall with sketches of life and character of the Isthmus*, Nueva York, Harper and Borthers, 1855.

Tovar Pinzón, Hermes, "La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850)", en José Antonio Ocampo (comp.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, TM Editores, 1994.

Tucker, Robert y Hendrickson, David, *Empire of Liberty: The Statecraft of Thomas Jefferson*, New York, Oxford University Press, 1990.

Uribe, Antonio José, *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, Empresa Nacional de Publicaciones, 1957, t. 7.

Uribe, Víctor, *Abogados, partidos políticos y Estado en la Nueva Granada, 1790-1850*, Informe final presentado a la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología, Banco de la República, Bogotá, 1992.

Urrutia, Francisco, *Política Internacional de la Gran Colombia*, Bogotá, Editorial El Gráfico, 1941.

Valdés, Ramón Maximiliano, *La Independencia del Istmo de Panamá, sus antecedentes, sus causas, su justificación*, Panamá, Imprenta Star and Herald, 1903.

Vargas García, Eugénio, "¿Imperio informal? La política británica hacia América Latina en el siglo XIX", en *Foro Internacional*, Vol. XLVI, No. 2, abril-junio, 2006, pp. 353-385.

Van Aken, Mark, *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador, 1824-1864*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1989.

Van Alstyne, Richard, "The Central American Policy of Lord Palmerston, 1846-1848", en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 16, No. 3, 1936.

Vásquez Carrizosa, Alfredo, *Relatos de historia diplomática de Colombia*, 2 tomos, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 1996.

Vega Cantor, Renán, *La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado*, Bogotá, Espacio Crítico, 2015.

Vega, Renán, Sandra Jáuregui y Luis Carlos Ortiz, *El Panamá colombiano en la repartición imperialista (1848-1903). Reconstrucción histórica a partir de las fuentes diplomáticas de Francia*, Bogotá, Ediciones Pensamiento Crítico, 2003.

Von Oertzen, Eleonore, Liobba Rossbach y Volker Wunderich (eds), *The Nicaraguan Mosquitia in Historical Documents, 1844-1927. The dynamics of ethnic and regional history*, Berlin, Dietrich Reimer Verlag, 1990.

Waltz, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Weeks, William Earl, *Building the Continental Empire: American Expansion from the Revolution to the Civil War*, Chicago, Ivan R. Dee Publisher, 1996.

Webster, Charles, *Gran Bretaña y la independencia de la América Latina, 1812-1830: documentos escogidos de los archivos del Foreign Office*, Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1944.

Williams, Mary W., *Anglo-American Isthmian Diplomacy, 1815-1915*, American Historical Association, Washington, 1916

Wilson, Kathleen (ed.), *A New Imperial History: Culture, Identity and Modernity in Britain and the Empire, 1660-1840*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Webster, Anthony, *Issues in Historiography: Debate on the Rise of the British Empire*, Manchester University Press, 2006.

Zakaria, Fareed, *De la riqueza al poder: los orígenes del liderazgo mundial de los Estados Unidos*, Barcelona, Gedisa, 2000.

Zambrano, Fabio, "Panamá y sus efectos territoriales en Colombia. Siglos XIX y XX", en Heraclio Bonilla y Gustavo Montañez (eds.), *Colombia y Panamá, La metamorfosis de la nación en el siglo XX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 201-214.

Zamora, Augusto, *Intereses territoriales de Nicaragua*, Editorial CIRA, Managua, 2000.

Zuluaga, Francisco, *José María Obando. De soldado realista a caudillo republicano*, Bogotá, Banco Popular, 1985.