

La primavera internacional de Colombia (1821-1864): a propósito de los doscientos años de la Cancillería

Diego Jaramillo Mutis*

RESUMEN

Este artículo de reflexión revisa el comportamiento internacional de Colombia/Nueva Granada durante buena parte del siglo XIX, por medio de su Secretaría de Relaciones Exteriores. Presenta al Estado naciente como una potencia regional hispanoamericana, en especial durante la primera república de Colombia en la década de 1820. Nueva Granada heredó parte de esta posición internacional después de la separación de Colombia en 1831, pero terminó atrapada en la transición hegemónica entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Las fuentes de este artículo son los tratados internacionales y las memorias del canciller al Congreso en este período; además de una bibliografía jurídica

tradicional y otra más reciente y cercana a las ciencias sociales.

Palabras clave: Colombia, potencia regional, confederación, hispanoamericanismo, equilibrio de poder.

The Colombian International Spring (1821-1864): Regarding the Two Hundred Years of its *Cancillería*

ABSTRACT

This article reviews the international behaviour of Colombia/New Granada during a significant part of the 19th Century, through its

* Profesional en finanzas y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia y magíster en historia de la Universidad de los Andes. Profesor e investigador de historia de Colombia en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [diego.jaramillo@uexternado.edu.co.]; [https://orcid.org/0000-0002-3137-7973].

Recibido: 6 de junio de 2021 / Modificado: 2 de agosto de 2021 / Aceptado: 4 de agosto de 2021

Para citar este artículo:

Jaramillo Mutis, D. (2022). La primavera internacional de Colombia (1821-1864): a propósito de los doscientos años de la Cancillería. *OASIS*, 35, pp. 81-95

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.05>

Secretaría de Relaciones Exteriores. It introduces the new State as a Hispano-American regional power, especially during the first republic of Colombia in the 1820s. New Granada inherited part of this position after the secession of Colombia in 1831, but it got trapped in the hegemonic transition between Great Britain and the United States. This article is based on the review of the international treaties and the memories of the Colombian Ministry of Foreign Affairs (*Cancillería*), on traditional legal bibliography, and more scholarship closer to the social sciences.

Key words: Colombia, regional power, confederation, hispanoamericanism, balance of power.

INTRODUCCIÓN

Colombia fue una potencia regional hispanoamericana en el siglo XIX, los asuntos internacionales fueron claves en los inicios de la formación del Estado nacional. En estos años, esta república lideró la guerra de independencia contra España y la integración americana y fue interlocutora de las grandes potencias. El secretario de Estado norteamericano John Quincy Adams aseguró, en 1823, que Colombia “estaba llamada a ser una de las naciones más poderosas del planeta” (Borda, 2019). Tras la división de la primera Colombia en 1831, Nueva Granada heredó parte de esta posición internacional:

Durante todo el período [1830-1880], a Colombia [o Nueva Granada] se la percibió como potencia regional [...] con una política exterior proactiva [...]

El legado de la independencia con sus proyectos de unidad continental, y la intensa relación entre dirigentes, facciones y partidos de las nacientes repúblicas americanas, desempeñaron un papel determinante (Clemente, 2012, pp. 78-79).

Colombia nació con la *Ley Fundamental* del 17 de diciembre de 1819, en Angostura (hoy Ciudad Bolívar), Venezuela: “las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de República de Colombia” (art. 1). De acuerdo con Daniel Gutiérrez (2012), Colombia nació también en Londres, Washington y París, debido a la importancia del reconocimiento internacional para las nuevas repúblicas americanas. La *Constitución de la República de Colombia*, sancionada por el Libertador-presidente Simón Bolívar el 6 de octubre de 1821 en Villa del Rosario de Cúcuta, creó la Secretaría de Relaciones Exteriores: “se establecen para el despacho de los negocios cinco secretarios de Estado, a saber: de Relaciones Exteriores, del Interior, de Hacienda, de Marina y de Guerra” (art. 136). Según Germán Cavelier (1997), esta Carta fue el “fundamento de la diplomacia colombiana”. Un día después de su sanción, Bolívar nombró su gabinete por decreto:

Serán Secretarios, de Relaciones Exteriores el Señor Pedro Gual; del Interior el Sor. José Manuel Restrepo [...]; de Hacienda el Señor José María Castillo y Rada; y de Guerra y Marina el Señor Coronel Pedro Briceño Méndez (*Gazeta de Colombia*, No. 10).

Como se puede ver, la Cancillería aparece primera entre las secretarías, tanto en la Consti-

tución, como en el decreto de nombramiento de los secretarios, lo que sugiere su preeminencia en el Consejo de Ministros. Por esto, el canciller Pedro Gual, “verdadero cerebro de la política exterior de la república”, según Gutiérrez (2012), escribió en su informe al Congreso de 1823: “el Ministerio de Relaciones Exteriores [...] ha sido en todo tiempo la parte más esencial de la administración pública”. Este artículo busca contribuir a un acercamiento disciplinar renovado entre las relaciones internacionales y la historia, para comprender mejor el lugar histórico de Colombia en Hispanoamérica.

El interés en el comportamiento internacional de Colombia durante este período radica en su desconocimiento relativo. Tras los trabajos clásicos de José Joaquín Caicedo (1974), Germán Cavelier (1997) y Raimundo Rivas (1961), entre otros, la *Nueva Historia de Colombia*, editada por Álvaro Tirado Mejía en 1989, solo cuenta con medio tomo, siete artículos, sobre relaciones internacionales (Rojas, 2004). Además, la mayoría de estos inician en 1886 y fueron escritos por abogados y políticos, no por historiadores, en una perspectiva poco novedosa. Cabe reconocer que los textos sobre historia económica de esta enciclopedia incluyen pasajes importantes sobre relaciones internacionales. Este vacío empezó a ser llenado por los cinco artículos titulados “Colombia en el mundo”, escritos por historiadores como David Bushnell, Isabel Clemente y Carlos Camacho, incluidos por Eduardo Posada Carbó (2010-2015) en su colección sobre Colombia a propósito del bicentenario de las primeras repúblicas hispanoamericanas.

El texto está dividido en dos partes, tituladas “La primera república de Colombia (1819-1831)” y “Mediados de siglo (1832-1864)”. La primera revisa el comportamiento internacional de Colombia en la década de 1820, en especial el reconocimiento de las grandes potencias, la alianza hispanoamericana y el Congreso de Panamá. La segunda explora la actitud internacional de Nueva Granada a mediados del siglo XIX, en especial su búsqueda de un equilibrio de poder entre Gran Bretaña y Estados Unidos, los congresos hispanoamericanos de Lima de 1847 y 1864 y la nostalgia de la llamada Gran Colombia. El período inicia con la creación de la Cancillería en 1821 y termina con la Constitución de Rionegro de 1863, que retomó el nombre Colombia tras el período neogranadino. Las fuentes primarias más importantes son los tratados internacionales y los informes del canciller al Congreso; la bibliografía más relevante está compuesta por los trabajos de David Bushnell (2010), Germán Cavelier (1997), Isabel Clemente (2012), Daniel Gutiérrez (2012) y Frédéric Martínez (2001).

1. LA PRIMERA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1819-1831)

La primera República de Colombia tuvo un comportamiento internacional activo, en comparación con sus vecinos durante el mismo período. En 1823 era el único Estado hispanoamericano con legaciones diplomáticas en todas las capitales de la región. Según Cavelier (1997), Colombia era una “fuerza mucho más grande que la de los Estados Unidos en la época: fuerza

no solamente material sino también moral. El sistema colombiano fue en la época mucho más importante que el norteamericano”. Este caso contrasta con Chile, que “careció casi por completo de comercio diplomático con las repúblicas vecinas, no tuvo un representante oficial en los Estados Unidos hasta 1828, y solo fue reconocido por la Gran Bretaña en 1831” (Gutiérrez, 2012). La figura de Bolívar fue esencial para el primer proyecto colombiano, aunque se volvió en su contra después de 1827. Colombia tuvo dos secretarios de relaciones exteriores entre 1821 y 1828, los venezolanos Pedro Gual y José Rafael Revenga, y más de diez entre 1828 y 1831, la mayoría neogranadinos. El fracaso del Congreso de Panamá, la escasez de recursos y la rebelión de José Antonio Páez en Venezuela paralizaron la diplomacia colombiana hacia 1827.

1.1. El reconocimiento de las potencias y la alianza hispanoamericana

En la década de 1820, los objetivos principales de la Cancillería colombiana fueron obtener el reconocimiento de las grandes potencias y construir una alianza americana fuerte para defender la independencia de España. Colombia fue de las primeras repúblicas hispanoamericanas reconocidas por las potencias: Estados Unidos y Portugal lo hicieron en 1822, Gran Bretaña en 1825, Francia en 1830 y la Santa Sede en 1839¹. La alianza hispanoamericana fue construida entre 1822 y 1825 junto a Perú, Chile, Buenos Aires, México y la Confedera-

ción Centroamericana (mapa 1). Según el vicepresidente Santander (1826), “la República, por la generosa ayuda que ha prestado a los Estados sus hermanos, merece ser considerada como la protectora de la independencia y libertad americana”. El artífice de esta alianza fue el canciller Gual, que renunció a su cargo para representar al país en el Congreso de Panamá de 1826.

MAPA 1
DIVISIÓN POLÍTICA DE AMÉRICA
HACIA 1826



Fuente: Elaboración propia.

1 Nueva Granada fue la primera república hispanoamericana reconocida por la Santa Sede; Colombia había desaparecido en 1831.

El reconocimiento de las potencias fue clave para la creación de las repúblicas hispanoamericanas. Este caso regional se convirtió en referente obligado para la doctrina sobre esta materia (Gutiérrez, 2012). Estados Unidos reconoció a Colombia, Chile, Perú, México y las Provincias Unidas del Río de la Plata el 8 de marzo de 1822, por medio de un decreto del presidente James Monroe. Gran Bretaña lo hizo el 18 de abril de 1825, a cambio de concesiones comerciales. Este reconocimiento fue clave para el nacimiento de Colombia, pues Londres era el centro del sistema internacional del momento. Colombia tenía allí una legación muy activa y un encargado de negocios en Kingston, Jamaica, entonces colonia británica. A pesar de la neutralidad de Estados Unidos y de la pertenencia de Gran Bretaña a la Santa Alianza, las dos potencias fueron más cercanas a la causa de la independencia americana que a la española. La neutralidad de Estados Unidos fue una estrategia para arrebatarle a España la península de la Florida, su interés en Colombia buscaba contener el avance británico en Sudamérica (Cavelier, 1997). Bolívar desconfió de Estados Unidos desde muy temprano, pero el vicepresidente Santander y el canciller Gual creyeron con optimismo que la doctrina Monroe les ayudaría a contener a las monarquías europeas. Al final,

A pesar de ciertas decepciones, el saldo global de la campaña diplomática colombiana resultó bastante favorable: era indiscutible la entrada de Colombia en el concierto de las naciones. [...] Durante la mayor parte de la década de 1820 Colombia gozó del prestigio de país líder en Hispanoamérica, no solo por su

éxito en la cosecha de reconocimientos, sus dimensiones y población y las campañas victoriosas de Bolívar, sino por su relativa (y a decir verdad poco engañosa) apariencia de estabilidad (Bushnell, 2010, p. 120).

Por su parte, la Unión Hispanoamericana tuvo como principios rectores el respeto a la soberanía e independencia de los aliados, como es claro en las memorias de los cancilleres Gual y José Manuel Restrepo a los congresos de 1823 y 1827. La alianza inició con los tratados suscritos por el ministro plenipotenciario de Colombia en las Repúblicas del Mediodía (Perú, Chile y Buenos Aires) Joaquín Mosquera, hermano del general Tomás Cipriano de Mosquera. El primero fue el de Unión, Liga y Confederación Perpetua con Perú, firmado en Lima el 6 de julio de 1822 junto al ministro de gobierno y relaciones exteriores peruano, Bernardo Monteagudo. Perú aceptó la propuesta de Colombia a cambio de apoyo militar y diplomático contra España, a pesar de las diferencias territoriales entre ambas repúblicas, que incluían a Guayaquil y causaron una guerra entre los dos países entre 1828 y 1829. Según este arreglo:

La República de Colombia y el Estado del Perú se unen, ligan y confederan, desde ahora para siempre, en paz y guerra, para sostener con su influjo y fuerzas marítimas terrestres, en cuanto lo permitan las circunstancias, su independencia de la nación española y de cualquiera otra dominación extranjera [...] Se prometen, por tanto, y contraen espontáneamente un pacto perpetuo de alianza íntima y amistad firme y constante para su defensa común, para la seguridad de su independencia y libertad [...] obligándose a

socorrerse mutuamente, y a rechazar en común todo ataque o invasión que pueda de alguna manera amenazar su existencia política (arts. 1 y 2).

Mosquera firmó un acuerdo similar con Chile, el 21 de octubre del mismo año, en Santiago. Buenos Aires se sumó el 8 de marzo de 1823 con un Tratado de Amistad y Alianza suscrito por los plenipotenciarios Mosquera y Bernardino Rivadavia, ministro de gobierno y relaciones exteriores porteño. Sin embargo, este no incluyó la confederación acordada con Perú y Chile ni el compromiso de asistir al Congreso de Panamá:

La República de Colombia y el Estado de Buenos Aires ratifican de un modo solemne y a perpetuidad, por el presente Tratado, la amistad y buena inteligencia que naturalmente ha existido entre ellos por la identidad de sus principios y comunidad de sus intereses [...] contraen a perpetuidad alianza defensiva, en sostén de su independencia de la nación española y de cualquier otra dominación extranjera (arts. 1 y 3).

Buenos Aires quería tener el apoyo de Colombia frente a España y Brasil, pero no hacer parte de la confederación propuesta por Bolívar.

Esta alianza creció con el Tratado de Amistad, Unión, Liga y Confederación celebrado entre Colombia y México el 3 de octubre de 1823:

La República de Colombia y la Nación mejicana se unen, ligan y confederan desde ahora para siempre, en paz y guerra, para sostener con su influjo y fuerzas marítimas y terrestres, en cuanto lo permitan las circunstancias, su independencia de la Nación española

y de cualquiera otra dominación extranjera [...] Se prometen por tanto y contraen espontáneamente un pacto perpetuo de alianza íntima y amistad firme y constante para su defensa común, obligándose a socorrerse mutuamente, y a rechazar en común todo ataque o invasión que pueda de alguna manera amenazar la seguridad de su independencia y libertad (arts. 1 y 2).

Este acuerdo fue suscrito por el plenipotenciario colombiano Miguel Santamaría, secretario del Congreso Constitucional de 1821 nacido en México, y por el ministro de relaciones interiores y exteriores mexicano, Lucas Alamán. Como se puede ver, Perú, Buenos Aires y México tenían un despacho de interior y relaciones exteriores, mientras Colombia contaba con uno dedicado exclusivamente a los asuntos internacionales. El arreglo entre Colombia y México, entonces países limítrofes, incluía un plan no realizado para liberar a Cuba y Puerto Rico, últimos reductos del poder español en América (mapa 1). Uno de los objetos fundamentales de este era la defensa de la soberanía e independencia de los Estados aliados:

Este pacto de unión, liga y confederación perpetua no interrumpirá de manera alguna el ejercicio de la soberanía nacional de cada una de las Partes contratantes, así por lo que mira a sus leyes, y el establecimiento y forma de sus Gobiernos respectivos, como con respecto a sus relaciones con las demás naciones extranjeras (art. 17).

Este sistema de alianzas fue cerrado con un trato con la Confederación Centroamericana, independiente de México desde 1824, firmado el 15 de marzo de 1825 en Bogotá por el can-

ciller Gual y el plenipotenciario centroamericano Pedro Molina. De acuerdo con Cavelier (1997, p. 88),

El genio internacional de Bolívar, Santander y Gual no reside en haber obtenido el reconocimiento de Colombia por las grandes potencias, sino en haber sido los creadores de un sistema continental de alianzas americanas alrededor de Colombia, ejemplo de acción internacional único en la historia de América.

Pero los aliados colombianos no lo eran entre sí, su interés era el respaldo de la potencia regional del momento, no la confederación. Este sistema de alianzas fue llevado a la práctica solo en Perú y resultó poco provechoso para Colombia. Los tratados firmados por los colombianos Mosquera, Santamaría y Gual fueron la base del sistema interamericano.

1.2. El Congreso de Panamá

El Congreso de Panamá de 1826, culmen del poder internacional de Colombia, fue la continuación lógica de la alianza hispanoamericana. Este buscó construir un poder regional superior y una “*entente* hispanoamericana bajo la hegemonía de Colombia” (Cavelier, 1997). Así, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, producto de este Congreso, estableció que “el objeto de este pacto perpetuo, será sostener en común, defensiva y ofensivamente, si fuere necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera”. Más adelante, agrega que este “no interrumpe ni interrumpirá, de modo alguno, el ejercicio de la soberanía de cada una de ellas,

con respecto de sus relaciones exteriores”. El congreso de Panamá fue concebido como una asamblea continental sin precedentes por Colombia. A esto se deben las hipérboles de Bolívar en su carta de invitación a los otros Estados americanos:

El día en que nuestros Plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal. Cuando después de cien siglos la posteridad busque el origen de nuestro derecho público, y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los Protocolos del Istmo. En él encontrarán el plan de las primeras alianzas que trazará la marcha de nuestras relaciones con el universo. ¿Qué será entonces el Istmo de Corinto comparado con el de Panamá? (en Cavelier, 1997, pp. 140-141).

Bogotá quería repartir en Panamá las cargas de la guerra contra España, pues la campaña del Perú le había resultado demasiado costosa. Colombia consiguió en este Congreso un tratado multilateral que fortaleció una alianza que ya existía, pero no logró avanzar en asuntos fundamentales para sus intereses, como los límites territoriales.

Los invitados al Congreso del istmo fueron las repúblicas de la alianza hispanoamericana y, en calidad de observadores, Estados Unidos, Gran Bretaña, Países Bajos y Brasil. Las monarquías europeas y Brasil fueron invitadas a Panamá para atraer a la Santa Alianza a la causa de las independencias hispanoamericanas, hasta entonces muy republicana (Gutiérrez, 2012). En todo caso, las proyecciones colombianas salieron mal: solo cuatro Estados asistieron al Congreso (Colombia, Perú, Mé-

xico y la Confederación Centroamericana) y solo el anfitrión ratificó el tratado. Buenos Aires rechazó la invitación desde 1823, molesto con los movimientos de Bolívar. Gran Bretaña y Países Bajos fueron los únicos observadores, los representantes de Estados Unidos y Brasil no llegaron al encuentro.

Al terminar el Congreso de Panamá, los plenipotenciarios decidieron trasladarlo a la villa de Tacubaya, en México. Colombia intentó oponerse a esta medida y propuso llevarlo a Quito o Guayaquil, pero no lo consiguió (Gutiérrez, 2012). Según Cavelier (1997), este fue un “error fatal” de la diplomacia colombiana, pues Pedro Gual, su figura más destacada, quedó aislado dos años en México, mientras la república se desmoronaba bajo la dictadura de Bolívar. Gual volvió a Bogotá en 1828; entonces, según él, Colombia tenía dos opciones: olvidar la alianza hispanoamericana y concentrarse en los asuntos domésticos, o sumarse a la república mexicana (Cavelier, 1997).

2. MEDIADOS DE SIGLO (1832-1863)

Tras la separación de Colombia en 1831, Nueva Granada tuvo un comportamiento internacional inestable a mediados del siglo XIX, marcado por las dificultades económicas. Esta república heredó el lugar internacional de Colombia:

La cancillería en Bogotá del gobierno —que hasta la organización constitucional de la República de Nueva Granada todavía se titulaba República de Colombia— se encargó automática aunque temporalmente de las relaciones de los antiguos socios con naciones que habían reconocido la independencia. Al fin y al

cabó, allí estaban las legaciones de Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países, y los tratados suscritos lo habían sido con Colombia (Bushnell, 2010).

Los gobiernos liberales de mediados de siglo mantuvieron la política americana de la década de 1820, en especial durante los congresos hispanoamericanos de 1847 y 1864 en Lima. Colombia defendió en estos escenarios multilaterales principios originales de derecho internacional, ajenos a la tradición del derecho de gentes europeo, como la neutralidad en asuntos ajenos y el arbitraje para resolver controversias. Según Clemente (2012, pp. 86-88),

Hubo continuidad en las orientaciones de las políticas y en el estilo de conducción de la cancillería. [...] La permanencia en el cargo por períodos extensos y la rotación entre cargos ejecutivos y legislativos garantizaba la existencia de un cuerpo de altos funcionarios con una base común. [...] Casi todos los responsables de la política exterior de Colombia tenían grados universitarios en Derecho. Muchos de ellos eran catedráticos [...] Estos hombres participaron en un consenso general en torno a algunos principios básicos de política exterior: defensa de las instituciones republicanas, rechazo del militarismo, adhesión a la idea de unión latinoamericana, preeminencia del derecho internacional y convicción de la unidad sociocultural de América Latina. [...] El presupuesto fue la mayor debilidad del Ministerio.

Esto último fue advertido por el canciller Revenega desde 1826: “cuan insuficiente es para el desempeño de la secretaría de relaciones exteriores el número de oficiales de que está dotada y cuan inadecuada la compensación que les concede la ley”. Por esta y otras razones, las secretarías de

Interior y Relaciones Exteriores fueron fusionadas por la Constitución de 1832 (art. 112):

Para el despacho de todos los negocios de la administración habrá a lo más, tres secretarías:

- 1.^a. Del interior y relaciones exteriores:
- 2.^a. De hacienda:
- 3.^a. De guerra y marina.

Los asuntos domésticos y económicos parecían ahora más urgentes que los internacionales. La discusión más importante de la Asamblea Constitucional de 1832 fue el nombre de la nueva república: unos querían conservar Colombia, otros volver a Nueva Granada (Palacios y Safford, 2002). Una ley de 1843 separó de nuevo las secretarías de Interior y Relaciones Exteriores. El Congreso de 1851 llegó a discutir la desaparición de la Cancillería, debido a sus altos costos (Rivas, 1961). El presidente Mariano Ospina solo tuvo legaciones en Estados Unidos y Gran Bretaña, ninguna en Hispanoamérica, y consideró la anexión de Nueva Granada a alguna de las dos grandes potencias (Bushnell, 2007; Palacios y Safford, 2002; Rivas, 1961). Según Cavelier (1997), la política exterior de este período fue modesta y temerosa, un “gran fracaso” debido a la pérdida de parte del Amazonas con Brasil. La nostalgia -o el “desengaño colombiano”, como lo llama Daniel Gutiérrez (2012)-, estaba más fuerte que nunca. El tratado más relevante de este período fue el Mallarino-Bidlack de 1846 con Estados Unidos. Sin embargo, este país desembarcó por primera vez sus tropas en Panamá apenas una década después. La potencia del norte reemplazó a Gran Bretaña como el poder más importante de la región en estos años.

2.1. La nostalgia de la primera Colombia y la relación con Estados Unidos

La nostalgia de la llamada Gran Colombia marcó la relación con Venezuela y Ecuador durante todo el siglo XIX, la posibilidad de revivir la Unión de la década de 1820 causó especulaciones políticas en Bogotá, Caracas y Quito. Las ambiciones expansionistas de Mosquera y las constituciones federalistas de mediados de siglo, que invitaron al proyecto colombiano a las provincias fronterizas de Venezuela y Ecuador, molestaron a los vecinos. La incomodidad causada por la Constitución colombiana de 1853 llevó al Congreso de Venezuela a autorizar al presidente José Tadeo Monagas a declarar la guerra a Nueva Granada en 1856. Esto le permitió al mandatario venezolano permanecer en el poder en contra de lo establecido en la Constitución, como era su intención inicial. La Carta colombiana de 1863, que creó los Estados Unidos de Colombia, dispuso en su artículo 90:

El Poder Ejecutivo iniciará negociaciones con los Gobiernos de Venezuela y Ecuador para la Unión voluntaria de las tres secciones de la antigua Colombia en nacionalidad común, bajo una forma republicana, democrática y federal, análoga a la establecida en la presente Constitución, y especificada, llegado el caso, por una Convención general constituyente.

A pesar de las diferencias bilaterales, Caracas apoyó la política hispanoamericana de Bogotá y esta respaldó a aquella en su diferendo limítrofe con Gran Bretaña por la Guayana Esequiba (Clemente, 2012).

La relación bilateral con Estados Unidos ocupó buena parte del tiempo de la Cancillería colombiana a mediados del siglo XIX. Estos dos países suscribieron un Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio el 12 de diciembre de 1846 en Bogotá, por medio de los plenipotenciarios Manuel María Mallarino, canciller neogranadino, y Benjamin Bidlack. Este fue el acuerdo más importante suscrito por Nueva Granada en estos años, inició el acercamiento con Estados Unidos y es considerado uno de los antecedentes más importantes del proamericanismo y el *respice polum* colombiano (Borda, 2019; Cavalier, 1997; Tickner y Bitar, 2017). Con este, los norteamericanos equilibraron las condiciones comerciales acordadas entre Colombia y Gran Bretaña en 1825. La esencia de este acuerdo es su artículo 35:

Los ciudadanos, buques y mercancías de los Estados Unidos disfrutarán en los puertos de la Nueva Granada, incluso los de la parte del territorio granadino generalmente denominada Istmo de Panamá [...] todas las franquicias, privilegios e inmunidades, en lo relativo a comercio y navegación, de que ahora gocen y en lo sucesivo gozaren los ciudadanos granadinos, sus buques y mercancías; y que esta igualdad de favores se hará extensiva a los pasajeros, correspondencia y mercancía de los Estados Unidos que transiten al través de dicho territorio, de un mar a otro. [...] Los ciudadanos de los Estados Unidos, al pasar así por el dicho Istmo, no estarán sujetos a otros derechos, peajes o impuestos de cualquiera clase, sino aquellos a que estuvieron sujetos los ciudadanos naturales. Para seguridad del goce tranquilo y constante de estas ventajas, y en especial compensación de ellas y de los favores adquiridos según los artículos 4º, 5º y 6º de este Tratado, los Estados Unidos garantizan positiva y eficazmente a la Nueva

Granada, por la presente estipulación, la perfecta neutralidad del ya mencionado Istmo, con la mira de que en ningún tiempo, existiendo este tratado, sea interrumpido ni embarazado el libre tránsito de uno a otro mar; y por consiguiente, garantizan de la misma manera los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio.

En síntesis, Estados Unidos aceptó garantizar la soberanía neogranadina en Panamá y la neutralidad del camino interoceánico, a cambio del derecho a transitar libremente el istmo. El presidente Mosquera y el secretario Mallarino cambiaron la posición de Bogotá frente a Panamá, con la intención de asegurar la soberanía colombiana a cambio de garantías comerciales. Estados Unidos aceptó la propuesta de Colombia, aunque nunca se había comprometido a defender la soberanía de otro país, para facilitar su expansión y detener el avance británico en Hispanoamérica. De acuerdo con Cavalier (1997), “el Istmo dejó de ser enteramente granadino desde 1846”. El error de Colombia consistió en no vincular a otra potencia al trato para convertirlo en una garantía multilateral más fuerte.

Gran Bretaña fue central en la relación entre Nueva Granada y Estados Unidos en el siglo XIX. Este período marcó un relevo en el liderazgo del sistema internacional: Gran Bretaña era la potencia más fuerte a comienzos de siglo; Estados Unidos, a finales del mismo. Este cambio en el equilibrio del poder enmarcó la guerra entre Estados Unidos y México (1846-1848) y los tratados Mallarino-Bidlack y Clayton-Bulwer, suscrito por Estados Unidos y Gran Bretaña en 1850. Este supuso la aceptación británica de los términos del Mallarino-

Bidlack y neutralizó a ambas potencias frente a Panamá. Estos tratados fueron entendidos en Bogotá como triunfos diplomáticos y como un cambio en la orientación internacional del país de Londres hacia Washington. Sin embargo, esto suponía nuevos riesgos: el secretario Medardo Rivas advirtió desde 1846 que la principal amenaza sobre Panamá no estaba en Europa, sino en Norteamérica (Cavelier, 1997; Rivas, 1961).

Estados Unidos desembarcó sus tropas en Panamá por primera vez en 1856, bajo el amparo del Tratado de 1846. La población norteamericana del istmo pasó en apenas una década de doscientas personas a casi treinta mil, debido a la fiebre del oro en California y al paso fácil por el ferrocarril recién inaugurado (Vega y Jáuregui, 2000). Este desembarco es conocido como el incidente de la tajada de melón o sandía, debido a que inició con una riña callejera entre un vendedor de fruta local y un ciudadano norteamericano. Estados Unidos intervino en Panamá con la excusa de restablecer el orden y garantizar el tránsito entre los dos océanos. Los desembarcos norteamericanos se repitieron por solicitud de Colombia durante las guerras civiles de 1860, 1885 y 1899 y fueron el caldo de cultivo de la independencia panameña. Estados Unidos necesitaba con urgencia el paso entre los dos océanos, los tratados de 1846 y 1850 resultaron apenas “frágiles barreras” (Cavelier, 1997).

Nicaragua también fue víctima del imperialismo estadounidense en 1856. El pirata norteamericano William Walker asaltó la presidencia de este país centroamericano y extendió sus dominios hacia Costa Rica, en la frontera con Nueva Granada, ante el silencio cómplice

de su gobierno. En principio, Nueva Granada enfrentó estas agresiones norteamericanas a Panamá y Nicaragua con firmeza, con el apoyo de otros Estados hispanoamericanos como Perú y Venezuela (Rivas, 1961). El presidente Mallarino estabilizó la república después de las guerras civiles de 1851 y 1854, pero las relaciones internacionales no pasaban un buen momento en 1856, en especial respecto a Estados Unidos y Venezuela. Sin embargo, Ospina, sucesor de Mallarino, cedió y Nueva Granada indemnizó a Estados Unidos por el incidente de la tajada de fruta (Cavelier, 1997).

2.2. Los congresos hispanoamericanos de Lima

Los congresos hispanoamericanos de Lima de 1847 y 1864 muestran que el eje de la política hispanoamericana ya no estaba en Bogotá, aunque Colombia tuvo una actuación destacada en ambos espacios multilaterales. Para empezar, fue el único Estado que ratificó estos dos tratados, como los de Panamá de 1826. Ambos congresos iniciaron con Mosquera en la presidencia, Manuel Ancízar fue el ministro plenipotenciario de Nueva Granada en 1847, el panameño Justo Arosemena representó a los Estados Unidos de Colombia en 1864. La llegada de Murillo Toro a la presidencia hizo cambiar la posición de Arosemena, que estaba más cerca del panamericanismo de Mosquera que del hispanoamericanismo de Murillo Toro. En estos escenarios multilaterales, Colombia defendió principios de derecho internacional originales, alejados del tradicional derecho de gentes europeo, como la neutralidad en

asuntos ajenos y los arbitrajes para resolver controversias:

Los diplomáticos colombianos promovieron la elaboración de un derecho internacional americano diferenciado de la tradición europea caracterizada por el principio de legitimidad monárquica, *raison d'Etat* y uso de la fuerza. Entre los conceptos que consideraban propios del enfoque americano de las relaciones internacionales identificaron el principio de neutralidad respecto de los problemas de política interna de los estados, de no intervención, no interferencia y solución pacífica de las disputas internacionales (Clemente, 2012, p. 85).

El Congreso de Lima de 1847 fue la continuación del de Panamá de 1826. Este dejó cuatro tratados entre las repúblicas signatarias, uno de ellos de Confederación, para “sostener la soberanía y la independencia de todas y cada una de ellas” (art. 1). Sin embargo, el contexto internacional era muy diferente al de veinte años atrás, debido al crecimiento del poder estadounidense. Este Congreso fue celebrado en medio de varias amenazas a Hispanoamérica, no solo de Estados Unidos, sino de Gran Bretaña y Francia, por lo que buscó ser “una valla fuerte a las usurpaciones de las grandes potencias” (Cavelier, 1997).

En 1856, en medio de las amenazas de Estados Unidos a Panamá y Nicaragua, hubo dos congresos americanos más, uno en Santiago y otro en Washington. Nueva Granada participó activamente del segundo, que dejó como resultado un tratado similar al de 1847, pero no asistió al de Chile, ante su desencanto con las experiencias anteriores. El secreta-

rio Lino de Pombo llegó a considerar que la alianza americana no solo no era beneficiosa para Nueva Granada, sino que era perjudicial (Cavelier, 1997). Mosquera y Ospina estaban de acuerdo en su interés de crear un congreso americano permanente en Washington, donde tenían presencia todos los Estados del continente, aunque la tendencia del momento era hacia un hispanoamericanismo hostil hacia los Estados Unidos.

Por su parte, el Congreso de 1864 estuvo enmarcado también en agresiones imperiales contra Hispanoamérica, esta vez de Francia contra México y de España contra Perú y Santo Domingo. El Tratado de Unión y Alianza Defensiva del 23 de enero de 1865 fue firmado por Perú, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador y Venezuela:

Ese tratado de alianza, que se separaba del pensamiento de Colombia, no constituía adelanto ninguno sobre lo ya hecho en los tratados de Panamá, Lima, Washington y Santiago, y, por el contrario, significaba un retroceso respecto del firmado en el Primer Congreso de Lima en 1847 [...] En cambio, el tratado sobre conservación de la paz representa un positivo adelanto, en cuanto por vez primera, siguiendo las ideas que Colombia sostuvo debían adoptarse en el Congreso, se estipuló en un tratado multilateral americano la obligación de ocurrir a la decisión de un árbitro en caso de conflicto [...] Es nueva la obligación de recurrir al arbitraje, pero la concepción del tratado está muy atrasada respecto a lo que sobre arreglo pacífico de controversias había logrado Colombia hasta 1860 por medio de los tratados bilaterales (Cavelier, 1997, pp. 26-27).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Colombia fue una potencia regional hispanoamericana en los primeros años de la república, la Secretaría de Relaciones Exteriores y los asuntos internacionales ocuparon un lugar central en los inicios del Estado nacional. La alianza liderada por Colombia contra España en tiempos de la independencia tuvo diferentes motivaciones: México fue la más comprometida, Perú se sumó por necesidad, Buenos Aires mantuvo la distancia. En la década de 1820, Estados Unidos tuvo una actitud expectante frente a Colombia y Gran Bretaña, pero a mediados de siglo su poder parecía indiscutible en la región. Como muestran las memorias del canciller al Congreso, el principal interés de las potencias en Colombia era comercial, incluso de otras como Francia, Portugal, Países Bajos y Suecia y Noruega. Francia y la Santa Sede demoraron su reconocimiento a Colombia y otras repúblicas hispanoamericanas debido a sus compromisos con España. El Congreso de Panamá de 1826 fue el culmen del poder colombiano y el fracaso mayor de Bolívar: allí naufragó su proyecto de unidad regional y el canciller Gual, figura estelar de los primeros años de la república, terminó aislado en México.

Tras la hiperactividad diplomática de la primera república de Colombia, la Nueva Granada de mediados de siglo tuvo un comportamiento internacional inestable, marcado por la nostalgia o el “desengaño” causado por la división colombiana, las dificultades económicas y la pérdida de parte del Amazonas con Brasil. Esto llevó al Congreso a discutir la desaparición de la Cancillería y al gobierno

a proponer que la república se convirtiera en un protectorado inglés o norteamericano. En estos años, Estados Unidos reemplazó a Gran Bretaña como la potencia más fuerte del sistema internacional y la relación con los vecinos hispanoamericanos fue cordial, herencia de la independencia.

La Constitución de 1863 unió a los estados soberanos colombianos por medio del derecho de gentes, la federación parecía una liga de estados, más que un solo país. Las relaciones exteriores eran uno de los pocos asuntos del resorte del gobierno nacional. La Secretaría de Interior y Relaciones Exteriores fue la más importante de las cinco de la era radical, por allí pasaron los internacionalistas más destacados del Olimpo. Por estos años, Colombia fue neutral en las guerras de la Triple Alianza, el Pacífico y Estados Unidos-España; Mosquera rompió la neutralidad en la guerra entre Perú y España en 1867, lo que contribuyó a su caída definitiva. La *Constitución Política de la República de Colombia* de 1886 convirtió a las secretarías en ministerios, aunque la Cancillería luce relegada en tiempos de la regeneración. La pérdida de Panamá en 1903 fue un golpe duro para la diplomacia colombiana, que comprendió los costos y riesgos de contar con una diplomacia activa.

Para finalizar, cabe esbozar algunas preguntas para continuar este debate sobre el comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: ¿cómo periodizar la historia internacional colombiana del siglo XIX?, ¿cuáles fueron sus momentos más importantes?, ¿a qué se debe el desinterés respecto a este asunto de los últimos años y por qué el interés renovado reciente?, ¿qué pueden aportar otras disciplinas

como la economía u otras ciencias sociales al estudio de este tema?, ¿cuáles son los referentes hispanoamericanos más importantes para hacer un ejercicio comparativo?

REFERENCIAS

Primarias

- Gual, P. (1823). *Memoria del secretario de relaciones exteriores presentada al primer Congreso Constitucional de Colombia*. Bogotá.
- Gual, P. y Molina, P. (1825). *Tratado entre Colombia y Centroamérica, firmado en Bogotá el 15 de marzo de 1825*. Bogotá.
- Mallarino, M. y Bidlack, B. (1846). *Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio entre la República de la Nueva Granada y los Estados Unidos de Norte América*. Bogotá.
- Mosquera, J. y Monteagudo, B. (1822). *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre la República de Colombia y el Estado del Perú*. Lima.
- Mosquera, J. y Echeverría, J. (1822). *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las Repúblicas de Colombia y Chile*. Santiago.
- Mosquera, J. y Rivadavia, B. (1823). *Tratado de Amistad y Alianza entre el Estado de Buenos Aires y la República de Colombia*. Buenos Aires.
- Restrepo, C. (1995). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, J. (1827). *Exposiciones del secretario del interior y relaciones exteriores ante el Congreso de Colombia*. Bogotá.
- Revenga, J. (1826). *Exposición del secretario de relaciones exteriores ante el Congreso de Colombia*. Bogotá.
- Santamaría, M. y Alamán, L. (1823). *Tratado de Amistad, Liga y Confederación entre la República de Colombia y la Nación mejicana*. Ciudad de México.
- Santander, F. (1824-1826). *Mensajes del vicepresidente al Congreso de Colombia*. Bogotá.
- Varios. (1826). *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua*. Ciudad de Panamá.
- Varios (1848). *Tratado de Confederación*. Lima.
- Varios (1865). *Tratado de Unión y Alianza Defensiva entre los Estados de América*. Lima.

Bibliográficas

- Borda, S. (2019). *¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Bushnell, D. (2010). Colombia en el mundo, en Meisel, A. (coord.), *Colombia: crisis imperial e independencia (1808-1830)*. Lima: Fundación Mapfre.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Caicedo, J. (1974). Historia diplomática, en *Historia Extensa de Colombia*, t. 17. Bogotá: Lerner.
- Cavelier, G. [1949] (1997). *Política internacional de Colombia*, ts. 1 y 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Clemente, I. (2012). Colombia en el mundo, en Castro, B. (coord.), *Colombia: la construcción nacional (1830-1880)*. Madrid: Fundación Mapfre.
- Gutiérrez, D. (2012). *El reconocimiento de Colombia: diplomacia y propaganda en la coyuntura de las restauraciones (1819-1831)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Martínez, F. (2001). *El nacionalismo cosmopolita: la referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República.

- Rivas, R. (1961). *Historia diplomática de Colombia (1810-1934)*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Rojas, D. (2004). El redescubrimiento de las relaciones internacionales para la historia política de Colombia, en Ayala, C. (ed.), *La historia política hoy: sus métodos y las ciencias sociales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.
- Tickner, A. y Bitar, S. (2017). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tirado, A. (ed.) (1989). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Vega, R. y Jáuregui, S. (2000). La guerra de la Sandía de 1856 en Panamá: una reconstrucción a partir de las fuentes diplomáticas de Francia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 27. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.