

# Capítulo I.

## Configuraciones jerárquicas y resistencia: estudio sobre la naturaleza de las relaciones entre Colombia y Gran Bretaña, 1825-1855

\* 23 \*

### *Breve contexto histórico y diplomático*

La relación oficial establecida entre Colombia y Gran Bretaña en 1825 sellaría una larga y relativamente amistosa conjunción de intereses que se venía fraguando desde el inicio del proceso revolucionario entre los agentes imperiales británicos y los insurgentes colombianos.

Esa relación (paradiplomática) se dio en medio de la política de neutralidad adoptada por la corona inglesa durante las guerras de Independencia. En Inglaterra, sin embargo, circulaban libremente decenas de agentes colombianos que promovían la causa independentista y se dieron a la tarea de reclutar mercenarios, recabar recursos y obtener legitimidad política.

Este proceso, sin duda, allanó el camino para el reconocimiento otorgado en 1824-25, aunque el resultado final no fue de ninguna manera producto de una política lineal preestablecida ni tampoco estaría exento de otras consideraciones realistas de orden mundial.

Los primeros acercamientos entre la corona británica y los rebeldes criollos reflejaban la mezcla de distintos procesos entrecruzados. El primero de ellos era la relación comercial que se estaba forjando en los puntos rebeldes donde había algún puerto comercial —Cartagena, Portobelo, Caracas—, que dio paso a una nueva comunidad mercantil en la que los criollos se insertaron en las redes capitalistas del mundo atlántico dominadas por Gran Bretaña desde la isla de Jamaica. Esa nueva conexión comercial, a su vez, dependía mucho de las vicisitudes de las guerras imperiales.

A inicios del siglo XIX, en una de las guerras que enfrentaron a Gran Bretaña con España, la estrategia que utilizó la corona británica para debilitar a los españoles fue precisamente bloquear, ocupar y penetrar comercialmente las colonias hispanas en los puntos más importantes en los que se sustentaba el comercio atlántico. Quizás el ejemplo más recordado fue el intento de ocupar Buenos Aires en 1806; pero, con relación al Caribe, los bloqueos navales ingleses hicieron reducir el comercio español y abrieron un vasto mercado para los comerciantes y contrabandistas ingleses. De ese modo, al despuntar el siglo XIX, el intercambio comercial entre los puertos del caribe colombiano y Jamaica crecería a unos niveles nunca vistos<sup>1</sup>.

\* 24

---

1. Anthony McFarlane, *Colombia before Independence: Economy, Society and Politics under Bourbon rule*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), 99 y ss,

La vieja rivalidad angloespañola llegó a su fin abruptamente cuando Napoleón ocupó España en 1808. A partir de entonces Gran Bretaña se convirtió en la principal aliada de España —esto es, de las provincias peninsulares que no habían sido ocupadas y, por extensión, de sus colonias en América—. Esta alianza abrió los puertos coloniales al comercio británico de manera legal y al mismo tiempo llevó a revertir la política británica de subvertir el orden colonial hispano. Dicha política, desde entonces, si es que tenía alguna consistencia en medio de todas las ambigüedades que la rodeaban, consistía en apoyar a España en contra de Napoleón y, para asegurar la alianza, en mantener una política de neutralidad con relación a las guerras que estaba librando con sus antiguos colonos en América<sup>2</sup>.

En todo caso, cuando comenzaron a estallar los brotes revolucionarios en 1810, la política británica de neutralidad no se cumplió a rajatabla. Los insurgentes que llegaban a Londres eran recibidos con cierta simpatía y, aunque sus misiones

---

y del mismo autor, *The British in the Americas, 1480-1815* (Londres y Nueva York: Longman, 1994).

2. Para un balance de esta política, ver W. W. Kaufman, *British Policy and the Independence of Latin America, 1804-1828* (Londres: Anchon Books, 1967); David Waddell, *Gran Bretaña y la independencia de Venezuela y Colombia* (Caracas: División de Publicaciones, Ministerio de Educación, 1983); del anterior autor, "British Relations with Venezuela, New Granada and Gran Colombia, 1810-29", en *Andrés Bello: The London Years*, ed. John Lynch (Richmond, Surrey: Casa de Bello Foundation, 1982), 25-47. También la obra de John Lynch, "British Policy and the Independence of Latin America", *Journal of Latin American Studies* 1, n.º 1 (1969): 1-30.

fueron infructuosas desde el punto de vista diplomático, casi nunca fueron marginados del todo: eran hasta cierto punto escuchados por los políticos y hombres de negocios ingleses (aun cuando, por supuesto, los agentes españoles los veían con desprecio). Asimismo, los agentes criollos tenían acceso casi ilimitado al mercado de armas, al reclutamiento de voluntarios en las islas británicas<sup>3</sup> y al mercado financiero privado. El más recordado de los agentes era Francisco Antonio Zea, quien gestionó, bajo condiciones vejatorias, dos empréstitos de 300.000 libras (1820) y de dos millones de libras (1822), que producirían la más larga y amarga disputa diplomática que tendría Colombia durante las siguientes cinco o seis décadas<sup>4</sup>.

Entre 1810 y 1820 por lo menos dos misiones de carácter (para)diplomático llegaron a Londres. La primera fue la que emprendió la provincia de Caracas bajo el mando de Simón Bolívar, Luis López Méndez y Andrés Bello, cuyo fin era obtener la mediación (protección) de Inglaterra y un eventual reconocimiento diplomático. En la segunda, desde la Nueva Granada, la provincia de Cartagena intentó establecer los primeros contactos en Londres, pero solo fue hasta 1814 que las provincias neogranadinas enviaron una misión a Londres bajo el mando

- 
3. Alfred Hasbrouck, *Foreign Legionaries in the Liberation of Spanish South America* (Nueva York: Columbia University Press, 1928), y Matthew Brown, *Aventureros, mercenarios y legiones extranjeras en la independencia de la Gran Colombia* (Medellín: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, La Carreta, 2010).
  4. Sobre este aspecto, ver Zubieta, *Apuntaciones sobre las primeras misiones diplomáticas de Colombia* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1924), caps. XIII y XIV.

de José María del Real<sup>5</sup>. Tras las batallas decisivas que concluyen con la victoria a favor de los rebeldes en Boyacá (1819), Simón Bolívar y su nueva burocracia republicana emprendieron un nuevo y decisivo frente diplomático en Londres, Madrid y París; las primeras misiones fueron encargadas a José Rafael Revenga, José Tiburcio Echeverría y Francisco Antonio Zea, que se dedicaron casi por completo a convencer a las potencias europeas del nuevo estado de cosas<sup>6</sup>.

Por supuesto, en Madrid y París todos los diplomáticos colombianos fueron tratados con desprecio. En cambio, en Londres, fueron acogidos con mayor receptividad, tanto por parte de la prensa liberal como por parte de los políticos y comerciantes que tenían intereses en ultramar<sup>7</sup>. De hecho, José Rafael Revenga fue aceptado en la corte de Saint James en calidad de agente privado.

La corona británica titubeó por algunos años antes de otorgar el reconocimiento, pero diversos acontecimientos llevarían a Gran Bretaña a cambiar de rumbo su política. El primero de ellos fue el reconocimiento del hecho consumado, esto

---

5. *Ibíd.*, y también Waddell, *Gran Bretaña y la independencia de Venezuela y Colombia*, y Daniel Gutiérrez Ardila, “La diplomacia “constitutiva” en el Nuevo Reino de Granada (1810-1816)”, *Historia Crítica* 33, (2007): 38-72, y del mismo autor, *Un Reino Nuevo. Geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010).

6. Daniel Gutiérrez Ardila, “La campaña de propaganda de los estados hispanoamericanos en Europa (1810-1830)”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* XIII, (2009): 9-38.

7. *Ibíd.*

es, la incapacidad de España para reconquistar sus colonias, al que luego se añadiría la rebelión que estalló en este país en contra de Fernando VII. El segundo, el deseo de la corona británica por aprovechar el nuevo orden de cosas para posicionarse en el mundo atlántico en una posición hegemónica, anticipándose al surgimiento de una nueva fuerza euroamericana o hispanoamericana que se constituyera en un rival poderoso que amenazara su recientemente conquistada supremacía mercantil. Con ello, la corona británica buscaba controlar un nuevo mercado para su floreciente revolución industrial, evitando con ello que ese mercado cayera en manos de Estados Unidos o Francia<sup>8</sup>.

Por tanto, en el transcurso de 1824 comenzaron a establecerse los primeros agentes consulares ingleses en las costas colombianas, así como un cónsul general en Bogotá, cuyos informes terminaron de confirmar a favor de los rebeldes criollos que la independencia era básicamente un hecho consumado. Este hecho marcaría, si no una ruptura con la política de neutralidad británica, sí por lo menos un cambio sutil de actitud en su política exterior. En Londres, el reemplazo de Revenga, Manuel José Hurtado, también fue aceptado en calidad de agente privado y, poco después, fue reconocido por la corona británica —de hecho, por cualquier otra potencia europea— como el primer agente diplomático hispanoamericano en Londres<sup>9</sup>. El reconocimiento, sin embargo, tendría que esperar a la firma de un tratado, una condición que en efecto le dio a la corona británica una posición muy ventajosa.

---

8. Rafe Blaufarb, "The Western Question: The Geopolitics of Latin American Independence", *American Historical Review* 112, n.º 3 (2007): 742-63.

9. Zubieta, *Apuntaciones sobre las primeras misiones diplomáticas de Colombia*.

## *La naturaleza de las relaciones diplomáticas en una perspectiva historiográfica*

La cuestión sobre la naturaleza de las relaciones entre Colombia y Gran Bretaña no es una cuestión que haya merecido mucha atención en la historiografía colombiana o británica, y, en todo caso, los pocos estudios que la han abordado aún dejan la cuestión abierta: ¿cómo definir la naturaleza de la relación establecida?, ¿qué importancia tiene este ejercicio en la investigación histórica y teórica? Estos aspectos, que encierran un interés especial por el rol dominante que llegó a adquirir la corona británica sobre la sociedad colombiana tras la Independencia, ameritan un estudio que pueda llenar los vacíos existentes en la historiografía colombiana. Como punto de partida, vale la pena advertir que la elaboración de este marco se circunscribe en los debates desarrollados por los historiadores británicos especializados en el estudio de la presencia de Gran Bretaña en América Latina, cuyo eje fundamental de investigación busca responder si en efecto la corona británica estableció alguna suerte de imperio (informal) en la región y si este fue efectivo en los diversos espacios donde entabló relaciones oficiales. Como se demostrará en este capítulo, el término *imperio informal* no encaja del todo en la relación establecida, aunque en esta sí se manifestaron distintos tipos de control o autoridad hegemónicos o imperiales. El término *configuraciones jerárquicas*, como se propondrá en este estudio, recoge todas estas manifestaciones de control que se desarrollaron en las relaciones de Colombia con el Imperio británico. Sin embargo, antes de desarrollar este concepto es preciso detenerse a analizar otras tradiciones historiográficas que han estudiado de una u otra manera esta relación.

Los historiadores diplomáticos tradicionales sostienen que el tratado firmado en 1825 entre Colombia y Gran Bretaña dejó a la naciente República en una posición soberana. Esta afirmación la hacen incluso admitiendo la asimetría de poder

y las enormes ventajas comerciales e intereses materializados a favor de la corona británica; el tratado, afirma Germán Cavelier, “fue impuesto a Colombia por la Gran Bretaña” como precio por el reconocimiento, pero, a pesar de ello, su firma dejó “en firme el reconocimiento de [Colombia] por la Gran Bretaña como Estado independiente y soberano”<sup>10</sup>.

Recientemente, esta tradición historiográfica ha sido rescatada por Malcolm Deas<sup>11</sup>, quien como primera medida intenta aclarar —rechazando con ello la aserción de diversos historiadores británicos— que Colombia no pasó a ser parte de un imperio informal británico tras desprenderse de la dominación colonial española.

Un imperio informal se reconoce básicamente cuando un Estado incursiona sobre la soberanía de otro con el fin de controlar *indirectamente* —esto es, a través de las élites locales del Estado intervenido—, algunos aspectos de la política interna y/o externa de este último; este control, además, si bien se ejerce reconociendo la soberanía nominal del Estado subordinado —un beneficio marginal—, la gran potencia obtiene un mayor beneficio económico y geopolítico que coincide con sus

\* 30

---

10. Germán Cavelier, *Política internacional de Colombia*, tomo I, (Bogotá: Editorial Iqueima, 1959), 132, 135. Para referencias similares, ver Alfredo Vásquez Carrizosa, *Relatos de Historia Diplomática*, tomo I (Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 1996), y Pedro Antonio Zubieta, *Apuntaciones sobre las primeras misiones diplomáticas de Colombia*.

11. Michael Deas, “Weapons of the Weak? Colombia and Foreign Powers in the Nineteenth Century”, en *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce, and Capital*, ed. Matthew Brown. *Bulletin of Latin American Research* 27, Issue Supplement (2008).



intereses<sup>12</sup>; el capital, comercio y cultura procedentes de un país poderoso tienen un nivel de importancia tan sustancial que combinados permiten a un imperio infringir la soberanía de otra nación para ejercer autoridad indirecta sobre esta, con o sin el consentimiento de las élites locales<sup>13</sup>.

Según Deas, los enormes privilegios comerciales que adquirió Gran Bretaña en el tratado firmado en 1825 no son suficientes para llegar a sostener que se dio una relación imperial, y mucho menos si en ese espacio no existía ni el capital ni el volumen comercial (aunque sí cierta influencia cultural) que ameritaran una defensa especial de estos: “para defender los intereses, por lo general deben tener una existencia sustancial, y en Colombia no eran sustanciales”<sup>14</sup>. Además, la corona

- 
12. Esta definición es elaborada a partir de las obras de 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”, *Itinerario* 34, n.º 2 (2010): 65-86, en especial la página 67, y Eugênio Vargas Garcia, “¿Imperio informal? La política británica hacia América Latina en el siglo XIX”, *Foro Internacional* XLVI, n.º 2 (2006): 353-385.
  13. Matthew Brown, ed., “Informal Empire in Latin America”, *Bulletin of Latin American Research* 27, Issue Supplement (2008).
  14. *Ibid.*, 175. El concepto de *imperio informal* ha sido abordado por diversas tradiciones historiográficas y teóricas que van desde el marxismo y la teoría de la dependencia hasta la visión liberal. Desde el punto de vista liberal, ver la obra clásica de John Gallagher y Ronald Robinson, “The Imperialism of Free Trade”, *Economic History Review* VI, n.º 1 (1953): 1-14. Desde el punto de vista de la teoría de la dependencia, ver Philip J. O’Brien, “Dependency

británica no adquirió la autoridad o el derecho a intervenir en

---

Revisited”, en *Latin America, Economic Imperialism and the State*, eds. Christopher Abel and Colin M. Lewis (Londres y Dover, New Hampshire: The Athlone Press, Institute of Latin American Studies Monographs n.º 12, 1985), y para la visión marxista, ver Anthony Brewer, *Marxist Theories of Imperialism* (Londres; Routledge and Kegan Paul, 1980). Recientemente, este debate ha sido resucitado por los historiadores británicos con la intención de arrojar nuevas luces sobre la presencia de Gran Bretaña en América Latina; estos historiadores comenzaron a cuestionar, antes que nada, si en efecto la corona británica quería ejercer algún tipo de control y si este fue efectivo en el terreno. A través de numerosos estudios de caso pretenden probar la existencia de un *continuum* de especificidades imperialistas a lo largo del siglo XIX, o 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 Londres. Para un balance historiográfico, ver Matthew Brown, “Introduction”, en *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce, and Capital. Bulletin of Latin American Research* 27, Issue Supplement (2008); John Darwin, “Imperialism and the Victorians: The Dynamics of Territorial Expansion”, en *English Historical Review* cxii, (1997): 614-642; Andrew Porter, “Introduction: Britain and the Empire in the Nineteenth Century”, en *The Oxford History of the British Empire: Volume III: The Nineteenth Century*, ed. Andrew Porter (Oxford: OUP

la creación o eliminación de las leyes nacionales, ni sus súbditos presionaron para la obtención de contratos mineros o en infraestructura y tampoco intentaron seriamente influenciar el sistema tributario y/o crediticio a través de medidas coercitivas. Finalmente, Deas sostiene que las crisis posteriores que surgieron entre ambos países y que Gran Bretaña resolvía a través de la diplomacia de cañoneras, se debían más a la condición de Estado débil de Colombia, que daba pie a la reparación virulenta de una política que estaba atada a los acuerdos suscritos, pero no a una relación de control imperial.

Aunque Deas no define explícitamente la naturaleza de la relación resultante, no es difícil inferir que su obra se ubica en el espectro liberal: en una relación de este tipo, las interacciones están basadas en procesos sutiles y fluctuantes de persuasión, que son conducidas más o menos sobre la base de la igualdad y el consenso<sup>15</sup>. Como resultado, a pesar de que los beneficios de la gran potencia sean mayores que los obtenidos por el Estado menor, tanto la gran potencia como el país débil obtienen beneficios mutuos.

---

Premium, 2009), 1-28, esp. 8 y ss. Ver también Anthony Webster, *Issues in Historiography: Debate on the Rise of the British Empire* (Manchester: Manchester University Press, 2006).

15. Ver Martin Lynn, "British Policy, Trade, and Informal Empire in the Mid-Nineteenth Century", en *The Oxford History of the British Empire: Volume III: The Nineteenth Century*, ed. Andrew Porter (Oxford: OUP Premium, 2009), 101-121, y para un balance historiográfico comparado, ver Anthony Webster, *Issues in Historiography*, 70 y ss.

### *Formación imperial*

Deas tiene razón en un sentido: los intereses británicos en Colombia no eran sustanciales, y de hecho nunca llegarían a serlo excepto como un espacio de oportunidades comerciales por explotar; también es cierto que la relación establecida entre Colombia y Gran Bretaña no encaja en la definición de imperio informal. Pero ¿tiene razón al sostener que la relación creada se define como una relación relativamente normal entre dos Estados soberanos?

Algunos historiadores “colombianistas” británicos, como Matthew Brown, han dado un paso más en la comprensión de esta historia, colocando la categoría de Imperio en el centro del debate. Brown, en ese sentido, reconoce que Gran Bretaña estableció una influencia “formal” imperial en Colombia, pero una influencia débil con unos “gestos imperiales... ineficaces”<sup>16</sup>. En lugar de ello, considera que se configuró una suerte de *formación imperial* que vincula a las élites colombianas al Imperio británico “a menudo íntimamente y con frecuencia a través de relaciones personales, financieras y comerciales únicas”<sup>17</sup>. Una formación imperial también presupone que las relaciones son fluctuantes y sus “efectos cambian con el tiempo según las personas involucradas”<sup>18</sup>. Esa configuración, a su vez, tiene la

\* 34

---

16. Matthew Brown, *The Struggle for Power in Post-Independence Colombia and Venezuela* (Nueva York: Palgrave MacMillan, 2012), 116.

17. *Ibíd.*, 72. El término “formación imperial” es principalmente abordado por la historia y teoría poscolonial. Ver, en ese sentido, la obra editada de Ann Laura Stoler, Carole McGranahan y Peter C. Perdue, eds., *Imperial formations* (Santa Fe, NM: SAR Press, 2007).

18. Brown, *The Struggle for Power*, 173.

ventaja de describir y explicar las formas como las élites de los países débiles pueden verse afectadas por el imperio, formas que se ajustan a experiencias y circunstancias históricas específicas.

Para Brown, esas circunstancias deben ser ubicadas no solo en las condiciones globales (las redes mercantiles imperiales) en las que estaba incorporándose la naciente república, sino sobre todo en las identidades de las élites colombianas y la forma como esta variable cultural se materializaba en las interacciones con los agentes extranjeros. Aunque los británicos que se establecieron en Colombia como ciudadanos fueron relativamente pocos, tenían el suficiente prestigio y popularidad en los estratos más altos de la sociedad, “donde su cultura, comercio y capital fueron muy apreciados”<sup>19</sup>. En otras palabras, los “ciudadanos extranjeros” eran percibidos por las élites colombianas (bolivarianas) como agentes influyentes que tenían un acceso ilimitado a las redes mercantiles y políticas del imperio. No obstante, estos agentes no eran escuchados en Londres, por lo que la fuente de su poder provenía de la legitimidad que le otorgaban las élites bolivarianas<sup>20</sup>. Según Brown, esta circunstancia le otorgaba a los británicos radicados en Colombia la suficiente libertad para intervenir o influenciar los asuntos internos —o como agentes con influencia en la metrópoli—. En ese sentido, los agentes “imperiales” adquirirían cierta inmunidad por temor a las represalias que podía implementar la corona británica contra el endeble Estado colombiano.

Además, Brown considera —acertadamente— que las élites bolivarianas fueron cruciales para incorporar a la sociedad colombiana al circuito imperial mercantil que controlaba Gran Bretaña en el mundo atlántico, una circunstancia que, con el

---

19. *Ibíd.*, 8.

20. *Ibíd.*, 173.

tiempo, coadyuvó a otorgar un estatus más o menos estable e independiente a los súbditos ingleses radicados en Colombia.

De esa manera, Brown presenta una visión novedosa en torno a la relación forjada entre las élites mercantiles bolivarianas y los ingleses radicados en Colombia en el proceso de afirmación estatal de la naciente República. Sin embargo, la propuesta de Brown tiene dos problemas fundamentales: en primer lugar, sobrevalora el poder de los británicos en Colombia como agentes que podían intervenir con cierta libertad en pro de sus intereses o del Imperio británico.

Para empezar, es preciso reconocer que los agentes británicos habían creado una especie de mancomunidad comercial y cultural con las élites republicanas que con el paso del tiempo daría a aquellos un lugar central en la sociedad colombiana: imbuidos de un espíritu liberal y aventurero, muchos de ellos curtidos en las guerras napoleónicas y otros tantos aguijoneados por el afán de ascender socialmente, unos sietemil hombres –con unas cientocincuenta mujeres y niños– salieron provenientes principalmente de Gran Bretaña (un 70% del total) y otras partes de Europa y las Indias Occidentales para unirse a las huestes bolivarianas. Brown, en su importante y muy bien formado juicio sobre el particular, concluye que de esos siete mil “aventureros”, fallecieron en combate mil ochocientos y otros mil quinientos por fiebre amarilla, mientras unos tres mil regresaron a sus países de origen; por tanto, al final, se establecieron en Colombia quinientos aventureros<sup>21</sup>.

Quizás el más recordado de todos ellos es el irlandés Daniel O’Leary, quien logró ascender a general y ayudante de campo de Bolívar y luego se convirtió en representante diplomático de la corona británica en Venezuela durante la década

---

21. Brown, *Aventureros, mercenarios y legiones extranjeras en la independencia de la Gran Colombia*.

de 1830, y ante el Gobierno neogranadino durante la década de 1840. Otros destacados británicos fueron Rupert Hand, Thomas Murray y el cónsul James Henderson. También muchos ingleses terminaron enrolados en el nuevo ejército, se dedicaron a la agricultura, las labores artesanales y el comercio, mientras unos cuantos simplemente se dedicaron a deambular sumergidos en el alcohol y la delincuencia. El hecho es que buena parte de estos británicos se fue abriendo campo gradualmente en la sociedad colombiana, adquiriendo un estatus social elevado y una identidad más “colombiana” que británica; particularmente, los matrimonios con mujeres de la alta sociedad contribuyeron a cristalizar ese proceso<sup>22</sup>. Por su parte, tomados en conjunto, los más de cincocientos ingleses radicados en Bogotá que se dedicaron a la alta vida comercial, financiera y cultural, y fungir de representantes de los acreedores de los préstamos obtenidos a inicios de la década de 1820 en el mercado financiero de Londres, dieron un tono más vigoroso a los ingleses como agentes de una gran “civilización” europea en suelo colombiano.

Es cierto que algunos agentes británicos —como Thomas Murray o Rupert Hand— tuvieron algún margen de libertad en Colombia aprovechando el temor que profesaban las élites colombianas al poder británico; también es cierto que, durante las décadas posteriores a la Independencia, otros agentes ingleses (diplomáticos, comerciantes y en menor medida los oficiales de la legión británica) tendían a presionar a las autoridades colombianas para ejercer algún tipo de control u obtener privilegios mercantiles y, en general, ejercieron algún nivel de influencia en la configuración de las relaciones entre Gran Bretaña y Colombia. Sin embargo, esto no se debe exagerar. Daniel O’Leary, por ejemplo, mantenía una correspondencia

---

22. *Ibíd.*

copiosa con los representantes diplomáticos de Gran Bretaña acreditados en Bogotá, promoviendo los proyectos bolivarianos en concordancia con los intereses británicos; para ellos, Bolívar era la única fuente de estabilidad que podía aliviar los temores de los inversores europeos en Colombia. O’Leary, por tanto, durante esos años turbulentos de “anarquía” caudillista, fungía como representante de Bolívar y su proyecto —una república centralizada dirigida por un dictador— y no como representante de los intereses británicos o intentando vulnerar la soberanía colombiana a favor del imperio o de sus intereses personales; otros agentes como Patrick Campbell, encargado de Negocios británico, o el comisionado francés Charles Bresson promovían de manera entusiasta la creación de una monarquía regentada por un príncipe europeo, idea que había sido fraguada por las élites conservadoras colombianas y no por los “extranjeros”<sup>23</sup>.

\* 38

Otros miembros de la élite colombiana, como José María Córdoba, promovieron los intereses de Gran Bretaña usando su

---

23. Sobre este punto, ver Guillermo L. Guitarte, “García del Río y el origen del proyecto monárquico”, en *Thesaurus: Boletín del instituto Caro y Cuervo*, tomo 52, n.º 1-3 (1997): 452-485. Ver también José Manuel Restrepo, *Historia de la revolución de la República de Colombia en la América meridional* (Francia: Imprenta de José Jacquin Besanzón, IV, 1858), 221 y ss., y Matthew Brown y Martín Alonso Roa, comps., *Militares extranjeros en la independencia de Colombia. Nuevas Perspectivas* (Bogotá: Museo Nacional de Colombia, 2005), 141-159. Sobre el rol de los agentes diplomáticos ingleses, ver Aberdeen a Campbell, 8 de agosto de 1829, F. O. 18/63; Patrick Campbell a O., 6 de enero de 1829, F. O. 18/64, y Patrick Campbell, “Memoire” 20 de agosto de 1829, F. O. 18/64.



influjo para interceder ante el gobierno nacional a favor de los acreedores británicos. Sin embargo, Córdoba lo hizo con un fin personal: encontrar el apoyo de la corona británica para sus futuros planes políticos<sup>24</sup>. Córdoba, de repente, abandonaría su lealtad a Bolívar. Una de las razones que lo llevaría a cambiar de parecer fue su rechazo a los proyectos monárquicos de las élites conservadoras o los planes dictatoriales de Bolívar, quien exploraba la posibilidad de respaldarlos con un “protectorado británico para Colombia”<sup>25</sup>.

---

24. Córdoba a Henderson, 12 de abril de 1829, en José María Córdoba, *Correspondencia y documentos del General José María Córdoba, Conmemoración del Sesquicentenario de Ayacucho*, vol. 4 (Editorial Kelly, 1974), 101; Harrison (representante de Estados Unidos en Bogotá) a van Buren, 22 de junio de 1829, enclosing a decoded encrypted letter from “Bolívar to One of His Confidential Friends”, M. D. C., II, y Harrison a Van Buren, 28 de julio de 1829, M. D. C., II.

25. José Manuel Restrepo, *Historia de la Revolución*, IV, 220-37, 245-50; la nota original de Bolívar en la que pedía a sus ministros que exploraran la posibilidad de un protectorado británico fue enviada por su secretario general, José D. Espinar, al honorable señor ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores, Cuartel general en Bujó, 6 de julio de 1829, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gov.ve/escritos/buscador/spip.php?article2849>). Bolívar estaba explorando la posibilidad de un protectorado inglés bajo un sistema republicano y dictatorial, no monárquico, en Bolívar a Campbell, 5 de agosto de 1829, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www>.

El segundo problema que presenta la obra de Brown, finalmente, es que se excluyen formas más sutiles pero evidentes de imperialismo en las relaciones oficiales entre la corona británica y el Estado colombiano, y son justamente estas formas las que ameritan una mayor investigación.

### *Configuración jerárquica*

La relación creada entre Colombia y Gran Bretaña era una relación evidentemente jerárquica (de control). Por supuesto, la importancia de esta estaba lejos del alcance que llegó a adquirir en lugares como Argentina, Brasil, Uruguay o Chile a mediados y fines del siglo XIX<sup>26</sup>. A pesar de ello, Gran Bretaña incluía a Colombia dentro de su concepción geopolítica imperial: la naciente república cumplía una función comercial y estratégica específica para el Imperio británico a escala global. La relación establecida, sin embargo, no encaja en la categoría de *imperio informal*, aunque tampoco la excluye; también es cierto que los agentes británicos radicados en Colombia eran percibidos como una fuente de poder e influencia, pero ello no implica que se deba restar capacidad de agencia a las élites colombianas como actores que podían moldear la subordinación resultante o plantar algún tipo de resistencia al Imperio. Estos y otros elementos aparecían de manera fluctuante en la relación establecida entre Colombia y Gran Bretaña.

\* 40

---

[archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article3309](http://archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article3309)).

26. Para un balance sobre las relaciones de Gran Bretaña con los países del Cono Sur, ver P. J. Cain and A. G. Hopkins, *British Imperialism, 1688–2015* (New York: Routledge, 2016), cap. 9.

Para darle sentido a esta compleja oscilación, se desarrollará una categoría macroconceptual que aquí se denominará *configuración jerárquica*. Este término se refiere a un proceso que recoge distintos tipos de control en permanente fluctuación, proceso que a su vez permite describir y explicar cómo la soberanía de los países débiles se ve relativizada por el poder y los intereses de una gran potencia (aunque también ambos se ajustan a experiencias y circunstancias históricas específicas que se desarrollan en sus interacciones)<sup>27</sup>; en ese sentido, una configuración jerárquica aparece como una categoría dinámica que refleja diversos tipos de control que van desde formas sutiles de sujeción hasta formas más evidentes de dominación imperial, que dependen de la circulación histórica de intereses, capacidades materiales o ideologías en juego entre las élites locales y los agentes imperiales.

---

27. Una configuración jerarquizada presupone la relativización (pero no la desaparición) de la soberanía del Estado subordinado. Este último mantiene su soberanía nominal, pero no preserva una igualdad plena: puede tener derecho legal a firmar tratados, pero no, por ejemplo, a ejercer control o autoridad sobre algunos aspectos de su política exterior o interna. Para una revisión crítica de la igualdad soberana, ver Gerry Simpson, *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004). Aunque la apuesta teórico-conceptual de este capítulo se aleja de las nociones eurocéntricas y “liberales” de la obra de David Lake, esta sigue siendo una referencia necesaria para el estudio de las jerarquías internacionales, en *Hierarchy in International Relations* (New York: Cornell University Press, 2009).

Al establecerse la relación oficial, cuyo hito fundacional sería el tratado de 1825, Gran Bretaña estableció una suerte de hegemonía flexible sobre algunos aspectos muy reducidos de la política exterior de Colombia: a ese proceso se le va a denominar “hegemonía realista”. Este tipo de control era el aspecto fijo de la relación, alrededor del cual fluctuarían otros tipos de sujeción a lo largo de los siguientes años. A partir de la década de 1830, por cierto, Gran Bretaña comenzó a ejercer intermitentemente su poder para “ajustar” la política neogranadina cuando esta iba en contra de los intereses metropolitanos; este último proceso encaja con en la categoría de Imperio informal, aunque incluso en algunos momentos se acercaba a formas evidentes de imperialismo colonial. En medio de ello, se pueden reconocer casos donde la presión británica lograba ser aprovechada por las élites colombianas para moldear —aunque no de manera determinante— el resultado final; este caso de “hegemonía imperial limitada” se puede definir como una formación híbrida que combinaba la coacción y cierta capacidad de agencia del actor subordinado para materializar sus intereses. Una cuarta y última categoría es la de “subordinación voluntaria”. Un sector de las élites colombianas intentó desesperadamente durante las tres décadas que transcurren entre 1826 y 1856 convertirse en un *protectorado* británico, pero Gran Bretaña rechazó todas esas iniciativas<sup>28</sup>. Paralelo a ello, aparecían brotes de nacionalismo y reivindicaciones

\* 42

---

28. La “subordinación voluntaria” fue un mecanismo diplomático al que recurrieron las élites colombianas y neogranadinas para conseguir la “protección” de Gran Bretaña en áreas de la seguridad nacional (frente al secesionismo panameño, la anarquía interna y las amenazas de otras potencias o la misma Gran Bretaña). Ver los siguientes capítulos.

soberanistas, aunque siempre limitadas por la debilidad y el pragmatismo<sup>29</sup>. El siguiente Gráfico resume las oscilaciones de control que ejercía Gran Bretaña sobre Colombia.

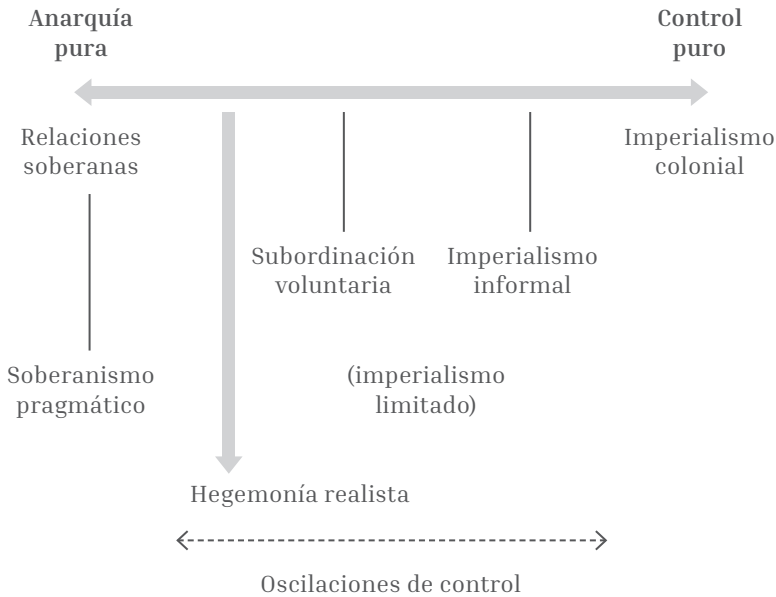


Figura 1. Configuración jerárquica entre Gran Bretaña y Colombia.  
Fuente: elaboración propia

Así visto, el concepto de configuración jerárquica tiene dos ventajas. En primer lugar, permite reconocer un proceso de formación hegemónico o imperial en permanente fluctuación. Como se puede ver en la Figura 1, en un lado del péndulo Gran Bretaña, que no tenía intereses sustanciales que

---

29. La actitud de rechazo de las élites colombianas o neogranadinas se refleja principalmente en personajes como el general Francisco de Paula Santander. Ver los siguientes capítulos.

defender, preservaba una mayor autonomía que podía profundizarse con el tiempo y deslizarse hacia formas más rígidas de dominación, moviendo el péndulo de un lado al otro entre el imperialismo clásico y otras formas más sutiles de control imperial cuando sus intereses se expandían.

Una segunda ventaja es que permite circunscribir las acciones de los Estados débiles de una manera más dinámica. Si bien la corona británica podía frustrar las aspiraciones de las élites colombianas, estas, al no estar del todo sujetas a la potencia hegemónica (un beneficio marginal), tienen mayor margen de maniobrabilidad para negociar o renegociar un mayor involucramiento de la potencia en los asuntos internos —llevando el péndulo hacia el lado de la *subordinación voluntaria*—, o, en contrapartida, para negociar una mejor posición de autonomía, llevando el péndulo hacia el *soberanismo pragmático*. ¿Cómo se formó y cómo llegaría a fluctuar este proceso?

\* 44

### ***El tratado de 1825: establecimiento de la hegemonía realista***

En el establecimiento de la hegemonía británica sobre la naciente república de Colombia aparecen dos factores entrecruzados: uno de índole normativo/ideacional y otro de índole material/internacional —esto es, la relación asimétrica de poder entre ambos Estados—. Este último factor es sin duda determinante, hasta el punto de que tiende a subordinar la importancia de los valores o normas “liberales” compartidas.

Los hombres de Estado que conquistaron el poder en 1819-1821 se habían formado una percepción relativamente benevolente del poder británico. Este proceso fue internalizado por las élites colombianas gracias en parte a la política de “neutralidad” que adoptó Gran Bretaña (que tendía a favorecer la causa independentista y no ponía límites al reclutamiento de miles de aventureros británicos que se enrolaron

en los ejércitos insurgentes, proceso que de hecho terminaría reforzando la comunidad de espíritu que surgiría después), y terminaría de cristalizar por la coincidencia de ciertas normas liberales (libre comercio, una estructura política liberal y aristocrática)<sup>30</sup>.

Sobre esto último vale la pena advertir que Bolívar profesaba cierta admiración por la civilización británica. En plena campaña independentista, por ejemplo, llegó a creer que Gran Bretaña podía convertirse en el “salvador de América”<sup>31</sup>. Para el Libertador, George Canning —el primer ministro inglés— encarnaba los valores de la civilización contemporánea: “V. E. ha llenado los deseos del mundo liberal y es acreedor, por este insigne beneficio, a la veneración de los siglos: sus palabras

- 
30. Bolívar a Wellesley, 27 de mayo de 1815; Bolívar a Reven-  
ga, 25 de mayo de 1820; Bolívar, *El centinela en campaña*,  
Huamachuco, 4 de mayo de 1824, n.º 2 Tomo 1; Bolívar a  
Santander, 16 de marzo de 1824; Bolívar a Santander, 10  
de julio de 1825; Bolívar a George Canning, 27 de enero  
de 1827; y Bolívar a Wilson, 26 de mayo de 1827, en *Obras  
Completas* (versión digital). Esta coincidencia de valo-  
res, en realidad, estaba principalmente relacionada con  
la idea de insertar la República al circuito capitalista del  
mundo atlántico, cuyo eje era precisamente el Imperio  
británico. Para un balance, ver Perry Anderson, “La natu-  
raleza y el sentido de las guerras hispanoamericanas de  
liberación”. En *La cuestión colonial*, ed. Heraclio Bonilla  
(Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011), 33-47.
31. Bolívar a Wellesley, 27 de mayo de 1815 (versión digital  
recuperada de: [http://www.archivodellibertador.gob.ve/  
escritos/inicio.php](http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/inicio.php)).

memorables en el último parlamento se parecen a los decretos de la Providencia: serán cumplidos”<sup>32</sup>.

Este factor normativo sin duda influyó para que Bolívar se formara una percepción relativamente benevolente del poder británico, aunque esto no quiere decir que hubiese ignorado la realidad material imperante en el sistema internacional. Bolívar creía que si no se formalizaba rápidamente la relación con Gran Bretaña, “nos disuelve como el humo, pues yo repito que su omnipotencia es absoluta y soberana [...]”<sup>33</sup>. Pero, tal y como se dijo en el primer volumen, este era más bien un temor hacia el futuro, un futuro incierto sin un estable y legítimo reconocimiento de Gran Bretaña. Una vez obtenido el reconocimiento, de hecho, el Libertador impulsó vigorosamente la idea de convertir a Colombia en un “protectorado” británico: la salvación de Colombia y de la América hispana —creía—, amenazada por todas partes de levantamientos caudillistas, guerras civiles y una quimérica posibilidad de reconquista española, solo sería posible con la “protección” de Gran Bretaña<sup>34</sup>.

El reconocimiento, junto con el subsecuente tratado firmado en 1825, surgió por iniciativa de las élites colombianas

---

32. Bolívar a George Canning, 27 de enero de 1827, en *Obras Completas* (versión digital).

33. Bolívar a Santander, 10 de julio de 1825, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article10740>).

34. Bolívar a Santander, 6 de enero de 1825; Bolívar a Santander, 30 de mayo de 1825; Bolívar a Santander, 28 de junio de 1825; Bolívar a Santander, 10 de julio de 1825, y Bolívar a Revenga, 10 de julio de 1825 y 17 de febrero de 1826, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gob.ve>).



en ese marco normativo y realista. En una fecha tan temprana como 1821, Francisco Antonio Zea, ministro plenipotenciario de Colombia en Londres, le manifestó al Vizconde Castlereagh:

el Gobierno de Colombia, para asegurar la paz, hará todos los sacrificios que sean compatibles con la Independencia y el bienestar de los pueblos de Colombia, y se halla igualmente dispuesto a establecer con Su Majestad Británica, en reconocimiento por su Mediación, las relaciones más estrechas de amistad y las más ventajosas para el comercio de Gran Bretaña<sup>35</sup>.

Ahora bien, al buscar el reconocimiento de la principal potencia capitalista del momento —otorgándole a cambio concesiones comerciales muy liberales—, las élites colombianas no tenían presupuestado quedar en una posición subordinada; Gran Bretaña no tenía dispuesto todo un mundo de oportunidades mercantiles y políticas que podían dar paso a una relación desigual. Del mismo modo, Gran Bretaña, que compartía esos valores y/o intereses, tampoco envió a sus representantes diplomáticos a Colombia con el ánimo de establecer una relación igualitaria, sino a servir los intereses imperiales británicos; estos agentes aprovecharon el enorme poder que representaban e instrumentalizaron a las élites colombianas —ciertamente colaborativas— para establecer la relación hegemónica que iba a resultar en el tratado de 1825. Como se verá a continuación, por tanto, el resultado obtenido en 1825 refleja una compleja combinación de capacidades e intereses materiales, así como valores compartidos, entre las élites

---

35. Zea a Castlereagh, 20 de febrero de 1821, F. O. 97/114. En el mismo sentido, Zea a Castlereagh, 26 de febrero de 1821, F. O. 97/114, y Pedro Gual al marqués de Londonderry, 20 de junio de 1822, F. O. 18/2.

colombianas —quienes iniciaron el proceso con un propósito en mente— y de presión y persuasión de los agentes británicos, quienes terminaron de moldearlo también con otro propósito en mente.

*Aspectos relevantes del tratado: relación de subordinación*

La corona británica aceptó la “invitación” de Colombia, pero lo hizo dejando claro que impondría las condiciones. Para llevar a cabo la negociación, los diplomáticos británicos fueron instruidos para que no abusaran del poder (coercitivo) de Gran Bretaña y, en general, se abstuvieran de intervenir en los asuntos internos de la naciente república. En lugar de ello, su estrategia se basó en una combinación de mecanismos sutiles de presión y persuasión, dirigidos a obtener el control de algunos aspectos específicos de la política exterior colombiana<sup>36</sup>.

Gran Bretaña puso tres condiciones para otorgar el reconocimiento a Colombia. En primer lugar la naciente república no podía quedar vinculada “con España por subordinación [...] ni colocadas bajo el dominio de cualquier otra Potencia”<sup>37</sup>. En contrapartida, instruyó a sus agentes a que tampoco aceptarían “contraer cualquier compromiso que pudiera considerarse como colocándolas bajo dominio”<sup>38</sup> de la corona británica.

\* 48

---

36. Canning a Hamilton (Encargado británico en Bogotá), n.º 1 (Secreto), 10 de octubre de 1824, F. O. 18/1.

37. Canning a Hamilton (marcado Secreto), n.º 1, 10 de octubre de 1824, F. O. 18/1. Sobre los protocolos de las negociaciones, ver Campbell (secretario de la legación británica en Bogotá) a Canning, 19 de abril de 1825, F. O. 18/13, y Hamilton a Planta, 19 de abril de 1825, F. O. 18/12.

38. Canning a Hamilton (marcado Secreto), n.º 1, 10 de octubre de 1824, F. O. 18/1.

Esta condición no se reveló oficialmente en las negociaciones y, de hecho, no se estipuló explícitamente en el tratado —en teoría, solo tendría que ser dada a conocer en caso de que efectivamente Colombia estuviera planeando una liga o alianza continental en la que estuviera Estados Unidos, España o cualquier otra potencia europea—, pero sin duda impactó en la formación y posterior desarrollo de las relaciones internacionales de Colombia. Las élites bolivarianas, en todo caso, eran plenamente conscientes de esta condición<sup>39</sup> y no dudaron en tomarla en serio antes de poner en marcha alguna política que pudiera ir en contravía de los intereses británicos (ver la siguiente sección).

La corona británica no se oponía a una liga de Estados latinoamericanos propiamente dicha, desde que solo estuviera dirigida a hacer frente a España y no se constituyera en una potencia soberana; Gran Bretaña, en este último sentido, temía que las nuevas repúblicas se convirtieran en un Estado rival de enormes proporciones. En el fondo, sin embargo, lo que más le preocupaba era que esa alianza o eventual confederación quedara bajo la tutela estadounidense, un paso que le podía arrebatar un enorme mercado por explotar. Como aparece en las instrucciones entregadas por la corona británica a Edward Dawkins, comisionado inglés en el Congreso de Panamá:

debe comprender usted que el Gobierno de Su Majestad no opondrá objeciones a una liga de Estados que hasta hace poco eran Colonias

---

39. Pedro Gual, ministro colombiano de Relaciones Exteriores y Plenipotenciario en la negociación del tratado, conoció esa postura de parte del ministro británico, el coronel Campbell, en una entrevista privada fechada el 27 de abril de 1825, en Campbell a Canning, 28 de abril de 1825, F. O. 18/13.

de España, limitada a fines emergentes de sus relaciones comunes con España. Pero cualquier proyecto para colocar a Estados Unidos de Norte América al frente de una Confederación Americana en oposición a Europa, causaría el mayor desagrado a este Gobierno<sup>40</sup>.

En segundo lugar, Gran Bretaña exigió la abolición del comercio de esclavos, una condición relacionada con el derecho imperial comercial que propulsaba la corona británica a lo largo del mundo. En el tratado se estipuló, aunque de manera bastante vaga, el compromiso de Colombia a cooperar con Gran Bretaña para abolir el tráfico de esclavos y prohibir esa práctica en el territorio colombiano. Aunque la naciente república ya había estipulado abolir gradualmente la esclavitud, tal concesión significaba una imposición muy dura para las reticentes élites latifundistas y esclavistas del suroccidente del país<sup>41</sup>.

La tercera condición se desprende de la anterior, y de hecho era el aspecto central de la relación que se iba a establecer. Esta concernía al comercio propiamente dicho. El proyecto de tratado que traían consigo los delegados ingleses —que no tenían permitido negociar o modificar—, estipulaba toda una serie de cláusulas impositivas que otorgaba a los súbditos ingleses una igualdad casi absoluta con los comerciantes colombianos. Esta igualdad permitía a los buques de bandera británica introducir en los puertos colombianos los productos producidos en los dominios territoriales del Imperio

\* 50

---

40. Canning a Dawkins, 18 de marzo de 1826, F. O. 97/115.

41. Para un balance, ver B. F. S. P., vol. xxvii, 740-741; B. F. S. P., vol. xxvii, 742-743; B. F. S. P., vol. xxxiii, 633-644, 729-730. Ver también John Kitchens y León Helguera, "Documentos. Los vecinos de Popayán y la esclavitud en la Nueva Granada", *Boletín de Historia y Antigüedades* LXIII, n.º 713 (1976): 219-239.

británico (mas no productos “extranjeros” o de otra nación), pagando los mismos derechos de importación que pagaba un buque colombiano, y viceversa. Esas condiciones eran tan duras que el Gobierno colombiano manifestó que iban en “contradicción con las leyes de la República”<sup>42</sup>; en cambio, para la corona británica eran una “sabia medida [que] implicará una economía considerable para el comercio británico”<sup>43</sup>. El Consejo de gobierno colombiano, a la cabeza del general Santander, meditó el asunto de la siguiente manera:

por el artículo 5.º [la delegación inglesa] exige que los derechos de toneladas, prácticos, luces y puertos sean iguales para los buques ingleses y colombianos, y por el 6o. se exige que los derechos que han de satisfacer las mercaderías introducidas en buques ingleses sean iguales a las que paguen las introducidas en buques colombianos. Sobre estos dos artículos se reflexionó que iban a ser perjudiciales en extremo a nuestra naciente marina, que de ningún modo puede competir con la inglesa. Se añadió que si se hacen tales concesiones, no habrá incentivo alguno para que se nacionalicen buques extranjeros, lo que nos conviene sobremanera. Acerca del artículo 7.º del proyecto de tratado se reflexionó igualmente que por él se exige el que se entienda buque colombiano el de construcción colombiana y que tenga las tres cuartas partes de la tripulación de colombianos, lo que será también perjudicial al aumento de la marina de la República, y todos los efectos de nuestro comercio serán transportados en buques ingleses. En consecuencia, se acordó que se dieran instrucciones a los plenipotenciarios de Colombia para que insistieran mucho en la reforma de

---

42. “Instrucciones del Poder Ejecutivo a los Plenipotenciarios de Colombia, 9 de abril de 1825”, impreso en Pedro Antonio Zubieta, *Apuntaciones*, 434.

43. Hamilton a Planta, 19 de abril de 1825, F. O. 18/12.

estos artículos, y que en último recurso pudieran asentir al artículo 5o., que habla sobre los derechos de toneladas.<sup>44</sup>

El proyecto de tratado inglés, en otras palabras, bajo la figura de una supuesta igualdad (condicional), se presentaba a los colombianos como un tratado de perfecta desigualdad comercial. El problema de estas demandas no solo radicaba en que las exigencias británicas iban a vulnerar las leyes arancelarias nacionales, sino que iban en contra de “la muy obvia consideración de que es uno de los medios de fomentar la marina colombiana”<sup>45</sup>. Para empeorar las cosas, uno de sus artículos estipulaba que se debía entender por buque colombiano todo aquel que fuera construido por colombianos y navegado mayormente por tripulación colombiana, lo que equivalía a decir que los comerciantes nacionales no iban a tener ninguna presencia significativa en los puertos ingleses, ya que no existía una flota mercante digna de mención. Asimismo, la cláusula de la nación más favorecida obligaba a Colombia a hacer extensivos esos derechos a todos los demás Estados con quienes firmara un tratado comercial, volviendo más desventajosa y vulnerable la posición colombiana. Con esos privilegios, Gran Bretaña y todo su imperio quedaban al mando del

---

44. “Consejo Extraordinario del viernes 8 de abril de 1825”, en *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia 1821-1827* (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, 1988) (versión digital recuperada de: [http://www.bdigital.unal.edu.co/4923/31/Acuerdos\\_del\\_Consejo\\_de\\_Gobierno.html](http://www.bdigital.unal.edu.co/4923/31/Acuerdos_del_Consejo_de_Gobierno.html)).

45. “Consejo Extraordinario del viernes 8 de abril de 1825”.

comercio exterior colombiano, blindado de las maquinaciones de Estados Unidos y Francia.

Las élites republicanas, a pesar de sus recelos patrióticos, se conformaron después de hacer un cálculo racional:

la materia se meditó en el consejo largamente, viéndose por todos sus aspectos, y al fin, considerando que un tratado con la Gran Bretaña será de la más alta importancia a Colombia para afirmar la opinión pública y ponernos a cubierto de las maquinaciones de los santos aliados [...]; se acordó que se instruyera a nuestros plenipotenciarios, que después de haber hecho, como lo han verificado, todos los esfuerzos para que se varíe el tratado propuesto por los comisionados de su majestad británica, asientan a él en los términos propuestos por los mismos<sup>46</sup>.

Colombia convino en la firma del tratado por

gratitud y reconocimiento por la ayuda que habían recibido de la nación británica [...] por la sumamente desinteresada y calurosa intervención del Gobierno de Gran Bretaña en sus esfuerzos para persuadir a España y las otras Potencias europeas de que reconocieran la Independencia de Colombia [...]<sup>47</sup>.

53 \*

Pero esa gratitud no reflejaba toda la verdad. La negociación diplomática exteriorizaba más bien la existencia de una relación asimétrica de poder. En una situación así, la inferioridad del Estado débil, por más que sus intereses o ideologías

---

46. "Consejo Extraordinario del Martes 12 de Abril de 1825" (firmado por José Manuel Restrepo), en *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia 1821-1827*.

47. Esas eran las palabras de Pedro Gual a Campbell, en Campbell a Canning, 19 de abril de 1825, F. O. 18/13.

converjan con los intereses o ideologías de la potencia dominante, lleva a las élites de las sociedades débiles a resignarse y reconocer el rol de “dominados”; su debilidad percibida los previene de futuros movimientos expansionistas por parte de la gran potencia<sup>48</sup>.

El naciente Estado colombiano, todavía en estado de guerra con España e incapaz de llevar orden y estabilidad en el plano interno, postergó su anhelado deseo de incrementar su riqueza y poder a través de la creación de una marina mercante nacional; su premura, más bien, era obtener el reconocimiento británico y, con ello, producir un golpe de opinión que resonara en Europa. La legación británica en Bogotá lo captó con toda lucidez:

[...] mucha gente en este país y aun miembros del Congreso se inclinan a valorar la vinculación con Gran Bretaña, principalmente por la protección que conciben que Colombia recibirá de ella en caso de cualquier hostilidad de parte de otra Potencia, y no aprecian cualquier ventaja derivada del comercio con Gran Bretaña que sostienen nos beneficia enteramente a nosotros<sup>49</sup>.

Durante la era bolivariana, el interés nacional estaba definido casi exclusivamente por la supervivencia del régimen y, en ese sentido, cualquier método era válido a los ojos de las élites colombianas: los beneficios —marginales— que se derivaban del reconocimiento indujeron a las élites a aceptar las imposiciones británicas. Gran Bretaña, por otra parte,

---

48. Bolívar a Santander, 10 de julio de 1825, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodelibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article10740>).

49. Campbell a Planta, 19 de junio de 1825, F. O. 18/13.



satisfecha con la nueva relación política y comercial que forjó, estaba dispuesta a mediar entre España y las nacientes repúblicas, pero nada más.

### *Naturaleza de la hegemonía británica en Colombia*

La relación que surge en 1825, como se acaba de ver, no puede ser descrita como una relación igualitaria entre dos Estados soberanos, aunque tampoco como una relación imperial; en lugar de ello, se estableció una suerte de subordinación que se encuentra a mitad de camino entre esas dos formas de relacionamiento. El Foreign Office fue explícito en ese sentido:

[...] será nuestro deber cuidarnos de que ninguna nación europea enemiga de nuestras opiniones y hostil a nuestros intereses asuma el gobierno de estos estados [en Haití, Venezuela, Nueva Granada, Ecuador, Perú y Bolivia], y así mismo evitar la alternativa opuesta de permitir que los Estados Unidos de Norteamérica posean una indebida influencia en el Nuevo Mundo.

55 \*

[...] los agentes de su majestad acreditados en estos estados deben tener cuidado en no predicar una constante cruzada contra estos hombres [...], 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 derecho*<sup>50</sup>.

Al hacer referencia al “laurel al cual solo Inglaterra tiene derecho”, ¿qué tenía en mente el Foreign Office? El término “hegemonía realista”, tal y como se desarrollará a continuación, es el que mejor describe la relación que estableció la

---

50. Robert Sutherland a John Bidwell, 7 de febrero de 1832, en S. N. I., 5 (el subrayado es nuestro).

corona británica con Colombia y en general con otras naciones hispanoamericanas<sup>51</sup>.

Una hegemonía realista refleja tres dimensiones históricas: política, económica y cultural. Desde el punto de vista político, una hegemonía realista se define como una *relación de control* que establece un Estado poderoso sobre la política exterior de un Estado subordinado o que va a quedar en una posición subordinada. Este tipo de hegemonía comparte con el *imperio* una característica: en ambos casos se trata de una *relación de control* —es decir, una forma de ejercer asimétricamente influencia y poder— que imponen algunas potencias sobre sociedades débiles con el fin de preservar o expandir sus propios intereses. Sin embargo, lo primero que hace que una hegemonía realista no se convierta en un imperio es que el control resultante no se ejerce sobre la soberanía interna del Estado subordinado, aunque ese tipo de hegemonía sí contiene algunos elementos imperiales en permanente *formación* que se circunscriben en una función imperial específica (ver el siguiente capítulo).

\* 56

---

51. La definición de hegemonía realista que se desarrolla a continuación está en parte influenciada por las obras de Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1981), así como Christopher Layne, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the present* (Ithaca/London: Cornell University Press, 2006). También por la obra de teóricos neo-gramscianos como Robert Cox, “Social Forces, States and World Orders”, en *Neo-Realism and its Critics*, ed. R. Keohane (Nueva York: Columbia University Press, 1986); también de Cox, *Production, Power, and World Order* (Nueva York: Columbia University Press, 1987).

Un Estado que ejerce esta suerte de hegemonía lo hace de forma tal que evita al máximo “comandar” la política económica nacional y en general otros asuntos de índole doméstico del Estado subordinado; sin embargo, la hegemonía sí se establece para “comandar” uno o pocos aspectos de la política exterior del Estado subordinado: en el caso colombiano, como se vio, Gran Bretaña estableció un control relativo sobre la política de seguridad y la política comercial exterior de Colombia. En el primer caso, la corona británica buscaba contener una posible unión de Colombia con Estados Unidos u otra potencia, controlando de ese modo el orden geopolítico o de seguridad mundial; este aspecto de la hegemonía británica era tácito y quedaba supeditado, no a las cláusulas impositivas del tratado, sino a la colaboración de las élites locales colombianas<sup>52</sup>.

Los efectos de esta última dimensión se pueden vislumbrar casi inmediatamente después de la firma del tratado. Bolívar, cuando estaba planeando la reunión de un Congreso anfictionico en Panamá, le advirtió a Santander que no convenía admitir a los Estados Unidos en la liga, porque “[...] los españoles, para nosotros ya no son peligrosos, en tanto que los ingleses lo son mucho, porque son omnipotentes, y por lo

---

52. Colombia, en ese sentido, comenzó a ser parte de la “zona de influencia” británica. Una “zona de influencia” es un tipo de control específico en el que un Estado dominante controla o limita la cooperación de un Estado subordinado con otras potencias, reduciendo con ello la independencia (soberanía exterior) del Estado “influenciado”. Para una interpretación crítica de las “zonas de influencia”, ver Susanna Hast, *Spheres of Influence in International Relations: History, Theory, and Politics* (Londres: Routledge, 2016).

mismo terribles”<sup>53</sup>. Otro ejemplo que ilustra el control de Gran Bretaña sobre la política de seguridad colombiana en la década de 1820 está relacionado con el plan de una expedición contra Cuba; las élites colombianas, antes de pensar siquiera en ello, debían sondear la opinión del Foreign Office, que por cierto se negó categóricamente por temor a una “revuelta de negros” en el Caribe<sup>54</sup>. Resignados, tanto Santander como su aparato diplomático en Londres desistieron de esa idea por “la mayor deferencia y consideración hacia el gabinete de San James”<sup>55</sup>.

En cuanto al segundo aspecto, Gran Bretaña no solo aseguró el monopolio comercial a través de cláusulas onerosas, sino que evitó que otra potencia adquiriera privilegios que podían ir en contra de su nueva posición. En una palabra, la corona británica estableció un liderazgo controlador de la balanza del poder mundial y del comercio capitalista global.

---

53. Bolívar a Santander, 20 de mayo de 1825, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/inicio.php>). Ver los siguientes capítulos.

54. *Hansard's Parliamentary Debates*, vol. XXIV (Londres: T. C. Hansard, 1830), 1019-1023 (versión digital recuperada de: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=0-su.32435072655376;view=1up;seq=7>), 1022-1023. En 1829, el Consejo de Ministros de Colombia impulsó la creación de una monarquía constitucional, pero antes decidieron sondear la opinión del Foreign Office, en José Manuel Restrepo, *Historia de la revolución*, IV, 221. Este aspecto se desarrolla más adelante.

55. José Manuel Restrepo, *Historia de la revolución*, IV, 253, y Manuel José Hurtado a Canning, 24 de diciembre de 1825, en *Hansard's Parliamentary Debates*, XXIV, 1023. Ver más adelante.

Una hegemonía realista, en segundo lugar, se establece recurriendo a mecanismos que van desde la persuasión y/o la provisión de incentivos materiales con la concomitante irradiación discursiva de las normas y valores del Estado dominante, hasta mecanismos “sutiles” de coerción (aunque el sostenimiento de la hegemonía no excluye el posterior uso de medidas coercitivas “duras” o la fuerza bruta, transformando por tanto la relación hegemónica en una relación más imperial)<sup>56</sup>. Una relación hegemónica, por tanto, se establece a través de métodos no violentos, pero incluso en estos casos, a pesar del consenso o aparente consenso, la relación creada es impuesta y no admite la reciprocidad; el resultado termina siendo una suerte de subordinación —parcialmente— legítima.

Con relación a la hegemonía que estableció sobre Colombia, como se vio en la sección anterior, Gran Bretaña recurrió a una mezcla de coerción “sutil”, persuasión e irradiación de valores liberales; específicamente, la corona británica ofreció

---

56. La coerción “sutil” se define como un mecanismo de presión en el que una gran potencia controla todas o la mayor parte de las opciones, creando una situación en la que el Estado que va a quedar subordinado, comprende que es mejor aceptar la oferta en lugar de no hacerlo (este mecanismo no solo se basa en una amenaza tácita o explícita de exclusión del orden internacional y el mercado capitalista global (incluyendo las sanciones económicas), sino en otras acciones como la eliminación de la ayuda o protección, notas de protesta, ruptura de relaciones, entre otras); la coerción “dura” involucra mecanismos clásicos de presión como la amenaza de bloqueos, un bloqueo o la diplomacia de cañoneras, en Stephen D. Krasner, “Rethinking the Sovereign State Model”, *Review of International Studies*, n.º 27 (2001): 17-42.

a Colombia ciertos “bienes públicos” —reconocimiento, comercio abierto—, enfatizando en la existencia de cierta comunidad de intereses. Sin embargo, la corona británica consolidó una posición jerárquica que obligaba a las élites colombianas a realizar cambios en sus prácticas o enfoques de seguridad nacional y economía política; por cierto, las élites colombianas eran plenamente conscientes de ello y, sin opción, reconocieron que esta era una suerte de “tributo” que debían pagar para obtener el reconocimiento de Gran Bretaña.

Lo que vuelve realista la hegemonía resultante es precisamente que esta, por más limitada que sea, e incluso por más que cuente con alguna legitimidad y provea ciertos bienes públicos, es esencialmente egoísta. En este tipo de hegemonía, a diferencia de una relación imperial, el Estado subordinado tiene acceso —incipiente— a los centros de poder imperiales como una entidad política relativamente soberana. Pero, a pesar de ello, el hecho es que la gran potencia aprovecha la relación asimétrica de poder para imponer las reglas de juego y hacerlas cumplir de acuerdo a sus intereses nacionales (y no de un supuesto interés colectivo, como sería una relación más liberal) y si bien el Estado subordinado tiene acceso al centro imperial con sus legaciones o consulados, no tiene la misma capacidad para emprender una negociación igualitaria en contrapartida ni el derecho a acceder a decisiones que reflejen de manera igualitaria los intereses de ambas partes —excepto que el interés del Estado subordinado sea exactamente igual al de la potencia—.

A pesar de todo ello, la relación hegemónica no se establece como un juego despótico de suma cero: las grandes potencias son las que más ganan, sin duda, pero el Estado débil no pierde automáticamente. Por el contrario, este último gana algo, comenzando por el reconocimiento de su estatus como Estado —relativamente— soberano. Asimismo, el Estado subordinado se involucra en el orden hegemónico accediendo

al mercado metropolitano y en algunos casos recibiendo protección<sup>57</sup>. La gran potencia, por tanto, obtiene mayores beneficios, mientras el Estado débil un beneficio marginal suficiente para aceptar una posición subordinada. Al ser un Estado débil que difícilmente podía oponerse a las exigencias británicas, así como cierta coincidencia de intereses y valores (liberales), junto con los métodos sutiles empleados, fueron todos factores que indujeron a las élites bolivarianas a aceptar la hegemonía y legitimarla.

¿Por qué Gran Bretaña estableció este tipo de hegemonía limitada —y no propiamente imperial—? Se pueden reconocer dos razones fundamentales. La primera es la incapacidad de emprender una carrera de conquista o colonización en la América hispana: la experiencia de Buenos Aires de 1806, así como su política de neutralidad combinada con los recelos de las potencias europeas, la disuadieron definitivamente de esa aspiración<sup>58</sup>.

---

57. Sobre esta caracterización, ver John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2011).

58. Los agentes imperiales británicos tanto en el centro como en la periferia también temían a que se reavivara una especie de nacionalismo o de actitud xenófoba antibritánica. Ver las obras de Cain y Hopkins, *British Imperialism*; Alan Knight, "Britain and Latin America", en *The Oxford History of the British Empire: Volume III: The Nineteenth Century*, ed. Andrew Porter (Oxford: OUP Premium, 2009), 122-145; Rory Miller, *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Century* (Londres: Longman, 1993), 74. Sobre el nacionalismo, ver Paul Gootenberg, *Between Silver and Guano. Commercial*

En segundo lugar, como ya se dijo, los intereses británicos en Colombia no tenían un nivel de importancia sustancial que ameritara establecer una forma de control más rígida. Para entonces, el predominio del mercado colombiano lo tenían los agentes mercantiles de Gran Bretaña, pero en una escala tres o cuatro veces inferior respecto a los mercados argentino, brasilero o chileno; no es casualidad que décadas después Argentina o Brasil hayan pasado a ser parte del imperio informal británico en América Latina<sup>59</sup>.

La hegemonía que impuso Gran Bretaña sobre Colombia, junto con los intereses económicos que defendía, eran tan limitados que incluso las élites colombianas eran plenamente conscientes de ello. Como dijo Pedro Fernández Madrid, el prominente diplomático neogranadino de mediados del siglo XIX: el predominio británico era ejercido “acaso sin conocerlo ni desearlo”<sup>60</sup>. A pesar de ello, ese grado de control fue lo suficientemente perceptible como para dar paso a una relación hegemónica.

\* 62

---

*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”, *Latin America, Economic Imperialism and the State*, eds. Christopher Abel y Colin Lewis (Londres: Institute of Latin American Studies Monographs, n.º 12 (1985), 125-146.

59. Al respecto, ver Cain y Hopkins, *British Imperialism*, cap. 9.

60. Pedro Fernández Madrid, “Nuestras costas incultas”, en *El Día*, n.º 391, 1 de noviembre de 1846, en Raimundo Rivas, *Escritos de don Pedro Fernández Madrid. Publicados con noticias sobre su vida y su época*, tomo I (Bogotá: Editorial Minerva, 1932), 277.



### *Aspectos imperiales de una hegemonía realista*

Una hegemonía realista no se equipara a una hegemonía liberal por las razones antes aducidas<sup>61</sup>; en cambio, se acerca más a los caracteres de un Imperio. Un *imperio* se define como “una relación, formal o informal, en la que un Estado controla la soberanía política efectiva de otra sociedad política”<sup>62</sup>. El control imperial, a su vez, se establece o intenta establecer a través de un proceso denominado *imperialismo*: la principal forma como se construye un imperio es a través del uso de la fuerza o de una intervención militar a toda regla —o la amenaza de esta—<sup>63</sup>. Otro mecanismo que sobresale es la coerción, que, como ya se ha dicho, incluye una gama muy amplia

---

61. En una “hegemonía liberal”, los Estados subordinados conservan dos derechos: no son explotados económicamente, sino que mantienen un alto grado de soberanía para elegir su política económico-comercial; por otro lado, pueden acceder a la toma de decisiones de manera multilateral con el Estado dominante. Una hegemonía liberal se convierte en una especie de “líder” y “autoridad” que restringe el uso de su poder frente a los Estados débiles (Ikenberry, *Liberal Leviathan*).

62. Michael Doyle, *Empires* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986), 45.

63. El imperialismo no exige que el proceso de construcción y sostenimiento de un imperio se complete; es suficiente que el historiador o el teórico observe el *intento* de incursión en la soberanía de otra sociedad política, así como la ideología etnocentrista y expansionista que la impulsa, ver Cain y Hopkins, *British Imperialism*, 58-61; ver Knight, “Rethinking British Informal Empire in Latin America”, *Informal Empire in Latin America: Culture*,

de mecanismos de presión que van desde las sanciones económicas y la diplomacia de cañoneras (coerción “dura”), hasta mecanismos más “sutiles” de presión<sup>64</sup>; en este último caso, si bien puede que no se presente una amenaza explícita de uso de la fuerza (aunque las élites subordinadas tienen la percepción de que en algún momento pueden sufrirla), la gran potencia cierra la posibilidad a una negociación simétrica o igualitaria. Finalmente, una relación de este tipo se puede construir a través del aprovechamiento de la dependencia económica y cultural, así como la colaboración asimétrica de las élites locales subordinadas inducidas por una mezcla de temor a la coerción futura, el soborno y el prestigio de la gran potencia<sup>65</sup>.

Una relación imperial, definida como una estructura de control político efectivo de la política interna y externa del Estado subordinado por parte de un Estado imperial, puede adoptar la forma de una relación formal (control directo colonial o a través de gobernantes títeres) o informal (control indirecto a través de élites nominalmente soberanas)<sup>66</sup>. Cualquiera que sea el control ejercido —formal o informal—, o el método usado —uso de la fuerza, coerción—, el hecho es que la gran potencia es quien impone el resultado final y se otorga el derecho a hacer cumplir las reglas sin estar sometidas a estas, dando paso a una relación ilegítima o pseudolegítima.

\* 64

---

*Commerce, and Capital, Bulletin of Latin American Research* 27, Issue Supplement, (2008): 23-48.

64. Krasner, “Rethinking the Sovereign State Model”, 19.

65. Doyle, *Empires*, 45, 228-229.

66. Los aspectos de la política externa son: tratados, alianzas, la decisión de ir a la guerra o establecer la paz y comercio exterior. Por otra parte, los aspectos de la política doméstica son: impuestos, moneda, comercio, educación, transporte, justicia y policía (Doyle, *Empires*, 39).

La búsqueda de control, por otra parte, suele ser producto de tres grandes fuerzas históricas: el poder superior de una sociedad sobre otra, la expansión de la riqueza y una ideología ofensiva etnocentrista que jerarquiza el mundo en zonas de “civilización” y de “barbarie”. Tomadas en conjunto todas estas variables, la naturaleza de un imperio se reconoce básicamente por la existencia de una trinidad de control político efectivo de la soberanía externa e interna, explotación económica y una jerarquía racializada de poder<sup>67</sup>.

Si se toman todas estas características de forma simultánea, es evidente que Gran Bretaña no estableció un Imperio en Colombia. Las élites colombianas eran soberanas *ex ante*, y no impuestas o creadas por el poder imperial; el sistema político colombiano tampoco era un sistema de gobierno compartido en el que la última decisión era impuesta por el poder metropolitano. Colombia no era la India. Pero, a pesar de ello, ¿qué ocurre si el control sobre la política exterior tiene efectos en la soberanía interna del Estado controlado? ¿Debe quedar excluida de la ecuación el control y explotación económica? En

---

67. Las ideologías etnocentristas como parte constituyente del imperio son principalmente abordadas por los teóricos poscoloniales. Ver, en este sentido, Tarak Barkawi, “Empire and Order in International Relations and Security Studies”, en *The International Studies Encyclopedia*, vol. III, *The International Studies Encyclopedia*, ed. Robert Denemark (Chichester: WileyBlackwell, 2010), 1360-1379; Tarak Barkawi y Mark Laffey, “The postcolonial moment in security studies”, *Review of International Studies* 32, (2006): 329-352. Para la relación entre el imperialismo y la identidad racista europea, ver John M. Hobson, *Los orígenes orientales de la civilización de occidente* (Barcelona: Crítica, 2006), especialmente el capítulo x.

una relación hegemónica, ¿no deben ser tenidos en cuenta los distintos tipos de opresión racial?

El término *hegemonía realista* ayuda a prevenir que se incurra en ese tipo de descuidos. Para comenzar, vale la pena recordar que una hegemonía realista no excluye —o mejor, no autorestringe— la posibilidad de usar la fuerza para “disciplinar” al Estado subordinado. Más importante aún, el carácter imperial de la relación era el hecho de que Gran Bretaña cultivaba élites locales “colaborativas” para legitimar su dominación geopolítica y reforzar sus redes mercantiles a lo largo del mundo (configuración imperial externa). Esta situación, a su vez, conllevaba efectos negativos sobre la soberanía económica de Colombia (configuración interna) que se reflejaban en el hecho de que la relación creada convirtió a la sociedad colombiana en una virtual dependencia de explotación comercial británica<sup>68</sup>. La relación entre Colombia y Gran Bretaña, además, estaba sustentada en una jerarquía racializada del poder que se reducía a degradar la raza latina a una condición de raza semibárbara<sup>69</sup>.

En resumen, una hegemonía realista es aquella en la que el Estado dominante controla algunos aspectos de la política exterior del Estado dominado, lo explota económicamente y lo jerarquiza a través de un supuesto lente de superioridad racial,

---

68. En el mismo sentido, ver Germán Arciniegas, *Bolívar y la Revolución* (Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, 1984), 57-63, quien usa el término “neo-colonialismo”. Sobre los efectos de esta dependencia en la evolución y desarrollo de la sociedad colombiana, ver los capítulos dedicados a la diplomacia comercial y la deuda externa.

69. Palmerston, “Circular. Debts Due by Foreign States to British Subjects”, enero 1848, F. O. 207/52. Ver más adelante.

pero sobre la base del respeto a la soberanía legal de este. Con este tipo de control, Gran Bretaña evitaba al máximo interferir en los asuntos internos de Colombia, enfocándose más bien en algunos aspectos limitados de la política exterior colombiana (formación de alianzas, relaciones comerciales, tráfico de esclavos), un tipo de control que en todo caso tenía efectos en la soberanía interna (económica) colombiana. Otra forma de catalogar este tipo de relación es bajo la denominación de *hegemonía cuasimperial*.

### ***Configuraciones imperiales***

Ahora bien, el tipo de hegemonía que estableció Gran Bretaña no se mantuvo estática en el tiempo; de hecho, como ya se sugirió en la sección anterior, una hegemonía realista no excluye el uso de la fuerza o en general otros tipos de presión para mantener o expandir su predominio. En efecto, a partir de la década de 1830, se comenzó a percibir que los agentes británicos impulsaron una política de control imperial más profunda, en algunos casos recurriendo a la persuasión, pero en muchos otros a la coerción dura e incluso a la intervención militar o su amenaza.

Como punto de partida, el Gobierno británico adoptaba oficialmente una política de no intervención o neutralidad en los asuntos internos de Colombia/Nueva Granada; para ello, contaba con un tratado que le garantizaba el sostenimiento de sus intereses y un sector de las élites locales relativamente colaborativas a través de las cuales podía sostener o expandir los intereses metropolitanos o de los agentes subimperiales en la periferia; esta era la forma más expedita para preservar o profundizar la subordinación. Sin embargo, no por ello la corona británica se restringió de interferir en los asuntos internos de la Nueva Granada. La dualidad de esa política apareció reflejada en un memorando del Foreign Office con ocasión

del apoyo solicitado por el Gobierno neogranadino para combatir a los rebeldes durante la guerra civil de los Supremos:

[...] 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<sup>70</sup>.

Este sería un caso único en el que la corona retribuyó a la Nueva Granada con algo de protección (en todo caso para llevar “orden” y proteger las propiedades y súbditos ingleses). Pero incluso aquí, como se verá más adelante, los agentes imperiales británicos eran los que tomaban la iniciativa para “ajustar” una política local, usando como pretexto el cumplimiento del tratado o simplemente para proteger un interés específico cuando estos se veían en riesgo o lograban una mayor expansión económica<sup>71</sup>. En ese proceso entraban en juego múltiples intereses, actores, capacidades o ideologías, proceso que se hacía especialmente acuciante cuando la corona británica descubría que a duras penas iba a contar con élites locales colaborativas<sup>72</sup>.

\* 68

---

70. Memorando del Foreign Office (firmado por Murray), 31 de diciembre de 1842, F. O. 55/33. Ver los siguientes capítulos.

71. Para una interpretación de los tratados como un instrumento legal de control o de justificación de intervenciones, ver Sundhya Pahuja, “The Postcoloniality of International Law”, *Harvard International Law Journal* 46, (2005): 459-469.

72. En ello influyeron dos factores: la cada vez más remota posibilidad de que España emprendiera una nueva

Los ejemplos que se presentan a continuación ilustran esta tendencia. Por iniciativa de los comerciantes ingleses ubicados en los enclaves mercantiles del hemisferio occidental (Valparaíso, el Callao, Jamaica), el Gobierno británico medió para negociar la firma de una convención postal, que le debía dar el control a los agentes británicos de las casas postales a lo largo de Panamá<sup>73</sup>. Este caso, a pesar de que estuvo basado en la persuasión, la irradiación de valores liberales y el prestigio de la corona británica, se puede adecuar a la categoría de *imperio informal*, ya que la convención otorgaba a los agentes británicos un rol central en los asuntos domésticos de la Nueva Granada.

Paralelamente a esa negociación, la corona británica comenzó a ejercer una presión sin precedentes al Gobierno neogranadino para que este cumpliera sus obligaciones crediticias; al estallar la guerra civil de los Supremos en 1839, la presión se incrementaría a niveles cercanos a la coerción dura. Lo que en un principio comenzó como una simple presión mediada por razones de prestigio, terminó convirtiéndose en una abierta intervención del encargado inglés en los asuntos domésticos de la Nueva Granada. Este caso también encaja en la categoría de *imperialismo informal*, aunque de manera muy limitada y temporal: los agentes imperiales británicos —diplomáticos, cónsules y almirantes— no solo participaron

---

incursión de reconquista, que llevaba a las élites neogranadinas a desprenderse del vínculo con Gran Bretaña, y por otra parte, la llegada al poder del santanderismo, dominados por una furiosa ideología nacionalista anti-británica. Ver el primer volumen.

73. Ver la copiosa correspondencia en A. G. N., M. R. E., A. D. C., n.º 333, 334, 337 y 338. Ver en este volumen el capítulo dedicado a la Convención Postal.

en el restablecimiento del orden sino que ejercieron autoridad sobre el régimen de aduanas nacional mientras duró la guerra civil, y si bien a ese resultado se llegó a través de la coerción, al mismo tiempo las élites neogranadinas participaron en la elaboración de esa política y sacaron provecho de ello para derrotar a los rebeldes<sup>74</sup>.

En 1844 se presentó un caso clásico de *imperialismo* colonial. Los agentes mercantiles ingleses en la periferia costera centroamericana obtuvieron el respaldo de la corona británica para crear un protectorado en la Mosquitia que, si bien estaba regentado por los indios mosquitos, los verdaderos amos de la administración eran los cónsules, especuladores de tierra y comerciantes ingleses<sup>75</sup>. Por cierto, la corona británica respaldó este artificio de los agentes subimperiales en la periferia —entre otros motivos— para presionar por el pago de la deuda a la Nueva Granada<sup>76</sup>. A las élites neogranadinas, por otra parte, no les interesaba ese territorio, y, de hecho, eran conscientes

\* 70

---

74. Sobre las circunstancias que llevan a este resultado, ver Adams a Palmerston, n.º 58, 28 de diciembre de 1840, F. O. 55/24; Adams a Chiari, 14 de diciembre de 1840, F. O. 55/24; Chiari a Adams, 19 de diciembre de 1840, F. O. 55/24; Ospina a Adams, 24 de septiembre de 1841, A. G. N., M. R. E., A. D. C., n.º 333, y Adams a Ospina, 25 de septiembre de 1841, A. G. N., M. R. E., A. D. C., n.º 334. Ver en este mismo volumen el capítulo dedicado a la cuestión de la deuda.

75. Para un balance, ver Pedro Fernández Madrid, “Nuestras Costas Incultas”, en Rivas, *Escritos*. Y la copiosa documentación del Colonial Office, especialmente los volúmenes 123/50, 123/51, 123/54, 123/57, 123/58, y 123/61. Ver el capítulo dedicado a la cuestión mosquitia.

76. Memorando del Foreign Office, 15 de diciembre de 1843, 15/36.



de que sobre este no existía una posesión legal clara, excepto por un “título que tenemos al dominio de ese territorio [...] anómalo é indefinido, que en rigor pudiera reducirse al deber de prestarle la protección marítima que necesite para su resguardo contra las agresiones exteriores”<sup>77</sup>. Pero a pesar de ello, la interferencia de los agentes imperiales británicos era vista como una interferencia ilegítima en un asunto que solo concernía a los neogranadinos y centroamericanos.

Otras intervenciones —como el bloqueo de los puertos neogranadinos en 1836, o la coerción ejercida una década después para que las autoridades neogranadinas abolieran el comercio de esclavos<sup>78</sup>—, a pesar de estar impulsadas inicialmente por consideraciones de prestigio o un impulso reactivo ante una crisis o el incumplimiento de los convenios por parte de las élites neogranadinas, son casos que encajan en la categoría de imperialismo informal que afectaban de una u otra manera la soberanía interna o legislación nacional de la Nueva Granada. Y esas intervenciones, a su vez, venían respaldadas por una *mentalidad* imperial. Palmerston, por ejemplo, el secretario del Foreign Office, tenía una percepción estereotipada de índole racista hacia los neogranadinos, a quienes

---

77. Pedro Fernández Madrid, “Informe al Señor Secretario de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores”, 29 de noviembre de 1852, Bogotá, impreso en *El Repertorio Colombiano* bajo el título de “La Costa Mosquito”, tomo VIII (1882): 460-488. Los detalles de esta historia se desarrollan al final de este volumen.

78. Ver los siguientes capítulos. Y la correspondencia en B. F. S. P., vol. xxvii, 740-741; B. F. S. P., vol. xxvii, 742-743; B. F. S. P., vol. xxxiii, 633-644, 729-730. Ver también el trabajo citado de John Kitchens y León Helguera, “Documentos”, 219-239.

consideraban una “raza semi-bárbara” que debía ser educada a la fuerza<sup>79</sup>.

La hegemonía británica, sin embargo, comenzó a desvanecerse muy rápidamente. Aparte del referido bajo interés que tenía en Colombia, el principal límite provenía de la dificultad obvia de controlar un espacio donde no ejerce un dominio directo o no cuenta con un sistema de gobierno compartido; los agentes británicos no solo tenían que hacer frente a las difíciles condiciones locales —resistencia política de las élites, dificultades económicas, condiciones topográficas—, sino a rivales poderosos como Estados Unidos, que alrededor de 1850 logró una situación de equilibrio con Gran Bretaña. Si finalmente la corona británica 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 los privilegios que había conseguido hasta entonces.

\* 72

En la segunda mitad del siglo XIX, la resignación británica era muy evidente. 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 [...] Colombia es valioso para

---

79. Palmerston, “Circular. Debts Due by Foreign States to British Subjects”, enero, 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 Battalla, *Relaciones Internacionales de Colombia en el siglo XIX*, (Londres: Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología, 2000), 15.

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 [...]»<sup>80</sup>.

### *Configuración antihegemónica*

En un proceso de configuración jerárquica (realista o imperial) aún hay cabida para que los efectos de ese proceso cambien o sean desafiados. Quizás una de las ventajas de definir la hegemonía resultante en el tratado de 1825 como una configuración cuasimperial es que al mismo tiempo permite incluir en el análisis, como dice Matthew Brown, las permanentes fluctuaciones que se dan en una relación, “cuyos efectos cambian con el tiempo según las personas involucradas”<sup>81</sup>.

En el caso colombiano, esas personas eran herederas de la recién adquirida tradición nacionalista e independentista que no toleraban un nuevo imperialismo en su suelo. A pesar de que esos esfuerzos eran difícilmente fructíferos, no por ello dejaron de intentar desprenderse y deslegitimar la hegemonía británica. Este factor ideológico, sin embargo, no fue el único que impulsó esa tendencia. La hegemonía resultante era relativamente flexible, lo que permitía cierto margen de maniobrabilidad a las élites colombianas: Gran Bretaña no era una potencia todopoderosa que manejara los hilos, ya que ni tenía la capacidad ni la intención de ejercer el control total sobre la soberanía efectiva colombiana.

La actitud de rechazo de las élites colombianas fue denominada en el presente estudio *soberanismo pragmático*.

---

80. Hammond a Bunch, 30 de abril de 1867, F. O. 55/195.

81. Matthew Brown, *The Struggle for Power in Post-Independence*, 173.

Quienes mejor representan ese caso son personajes como el general Francisco de Paula Santander, y también es el caso parcial de bolivarianos como Tomás Cipriano Mosquera<sup>82</sup>.

Este último aspecto es el que hace más visible el hecho de que la hegemonía estaba en permanente *formación*: esta era producto de la percepción (más) benevolente y/o legitimación que otorgaban algunos sectores de las élites colombianas al poder británico, la deslegitimación de otros sectores y las oscilaciones de los agentes británicos en Colombia y Gran Bretaña. Por supuesto, los Estados débiles no tienen la misma capacidad de resistencia que los Estados poderosos -y normalmente se ven obligados a subordinarse-, pero sus acciones antihegemónicas, de un modo u otro, pueden moldear el resultado o incluso generar cambios de actitud o de las estructuras mismas de dominación.

\* 74

\*\*\*

Para sintetizar lo dicho en este capítulo, la relación creada entre Colombia y Gran Bretaña se delineó como una configuración jerárquica oscilante entre distintos tipos de control hegemónico y sujeción imperial, pero que no dejaba a Colombia en una posición pasiva o estática, que en efecto tenía margen para exteriorizar diversas inclinaciones antihegemónicas o incluso la gestión de una mayor subordinación. Esta concepción implica no solo que la relación establecida entre una potencia y una sociedad débil no sigue un patrón rígido, sino más bien distintas oscilaciones en las que participan ambas partes y desarrollaron formas particulares de sujeción y resistencia.

---

82. Para el desarrollo de este concepto, ver en el primer volumen de esta colección el capítulo dedicado a las ideas internacionales de Santander.

El recién constituido Estado colombiano buscó el reconocimiento y legitimó la subordinación resultante, y la corona británica, en medio de las negociaciones, impuso condiciones relativamente duras compatibles con sus objetivos imperiales, abrogándose el derecho a delinear la subordinación creada bajo los parámetros del imperialismo del libre comercio y sus reglas subsidiarias. Gran Bretaña aprovechó su fuerza superior para imponer un tratado que le permitiera establecer su predominio, reforzar la dependencia generada y de esa manera obtener beneficios mayores; esos objetivos, como se vio, giraban en torno a la adquisición de privilegios comerciales y de una posición geopolítica aventajada que le permitía a la corona británica contener los desafíos que pudieran plantar las otras potencias. En una situación así, evidentemente, los beneficios obtenidos por el Estado menor, tales como la preservación de su soberanía nominal, son apenas una consecuencia marginal, aunque suficiente tomando en consideración el objetivo de la supervivencia. La historia que sigue a la ratificación del tratado muestra todas estas oscilaciones de control, resistencia y adaptación, como se verá en los siguientes capítulos.