

Capítulo I.

Reconocimiento, comercio y desavenencias diplomáticas

La relación entre Colombia y Estados Unidos se estableció oficialmente el 3 octubre de 1824, día en que ambas repúblicas firmaron en Bogotá el Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio. Ese acuerdo, que de hecho fue el primero que firmó Estados Unidos con una república hispana tras la independencia, era el corolario de una larga y sinuosa carrera diplomática no oficial que se venía gestando desde hacía por lo menos dos décadas.

Breve contexto histórico-diplomático

La historia de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos comenzó en el marco de las revoluciones independentistas que irrumpieron en la América Hispánica a principios del siglo XIX; los rebeldes criollos, pensando que podían recabar el apoyo de una república hermana, pronto chocaron con una dura y desilusionante realidad.

Esa carrera paradiplomática de los rebeldes independentistas tuvo como eje a Manuel Torres, un opulento y brillante criollo neogranadino radicado en Filadelfia desde 1796¹. Por el reconocimiento social que tenía, rápidamente entró en contacto con prestigiosos publicistas como William Duane (con quien publicaría el periódico *Aurora*), y, por intermedio suyo también, con políticos estadounidenses como James Monroe, John Quincy Adams, Henry Clay y diversos congresistas partidarios de la independencia hispanoamericana.

Torres llegó a Estados Unidos en calidad de exiliado, acusado por las autoridades virreinales de fomentar un movimiento sedicioso en conjunto con Antonio Nariño. Como un furioso contradictor del monopolio español en el Nuevo Mundo, Torres estableció una profusa comunicación con los principales líderes del movimiento independentista; en 1805, por ejemplo, recibió a Francisco Miranda, quien viajó a Estados Unidos a reclutar hombres para su expedición libertadora contra las autoridades españolas de la capitanía de Venezuela; un

* 34

-
1. Los siguientes párrafos se basan en las referencias biográficas de Manuel Torres (cuyo nombre de pila era Manuel de Trujillo y Torres): Charles Bowman, "The activities of Manuel Torres as Purchasing agent, 1820-1821", *Hispanic American Historical Review* XLVIII, n.º 42 (1968), y "Manuel Torres, a Spanish American Patriot in Philadelphia, 1796-1822", *The Pennsylvania Magazine of History and Biography* 94, (1970): n.º 1 (1970): 26-53. Entre los historiadores colombianos sobresalen Alberto Miramón, "Los diplomáticos de la libertad", *Boletín de Historia y Antigüedades*, n.º 414-416 (1949), y del mismo autor, *Diplomáticos de la libertad: Manuel Torres*, vol. 3 (Bogotá: Empresa Nacional de Publicaciones, 1956).

año después recibió a Simón Bolívar, con quien iniciaría una ininterrumpida amistad por el resto de su vida.

Al estallar el movimiento revolucionario con la violencia y el odio a muerte que se profesaban ambos bandos, los criollos fueron a Estados Unidos a conseguir recursos, armas, reclutas y el reconocimiento diplomático. Torres se constituyó rápidamente en el intermediario de los agentes criollos. Sin embargo, el Gobierno de Estados Unidos había decidido adoptar una política de neutralidad —aunque una neutralidad limitada o falsa, como se verá más adelante—. A pesar de ello, Torres llegó a generar cierta simpatía por la causa criolla entre los presidentes y congresistas de los Estados Unidos, logrando además conectar a los primeros agentes rebeldes en los círculos políticos de las principales ciudades y puertos del país.

Por la casa de Torres en Filadelfia también pasaron algunos criollos prominentes como Juan Vicente Bolívar. Posteriormente, llegarían de Bogotá personajes como Lastra y Umaña, y también de Cartagena algunos criollos exiliados como Pedro Gual y Manuel Palacio Fajardo. Pedro Gual, quien en 1821 se convertiría en el secretario del Interior y Relaciones Exteriores de la Gran Colombia, llegó a Estados Unidos en 1815 como encargado de negocios comisionado por Simón Bolívar. De hecho, se radicó en la casa de Torres durante varios años y, como se verá en otra sección, idearon varios proyectos libertadores para México y Cuba, en connivencia con los rebeldes de esos países.

En 1817 llegaría a Estados Unidos Lino de Clemente, enviado por Bolívar como encargado de Negocios en reemplazo de Gual. Reunidos estos criollos en la casa de Torres, formaron una “Junta de diputados de la América libre residentes

en Estados Unidos”². En buena medida, esta Junta tenía como propósito emprender una campaña militar de liberación de la Florida nororiental, empresa expedicionaria que estuvo impulsada por la cada vez más acuciante política de neutralidad de los Estados Unidos. En ese mismo año, de hecho, las nuevas leyes de neutralidad impusieron duras restricciones a las actividades comerciales de alistamiento y abastecimiento de buques hostiles —en realidad, de los rebeldes criollos— que se efectuaran en los puertos estadounidenses.

A pesar de ello, antes y después de 1817, los rebeldes criollos se las habían ingeniado para crear una red de actividades comerciales —más ilícitas y piráticas— alrededor de Baltimore, en el Estado de Maryland y, en general, a lo largo de la costa atlántica estadounidense, en connivencia con los filibusteros y corsarios de los Estados Unidos³. En ese sentido, los rebeldes buscaban desprenderse de las prohibiciones impuestas por las leyes de neutralidad, y con tal fin decidieron establecer una

* 36

-
2. Aunque no es seguro si los rebeldes supieran los motivos, el hecho es que sí eran conscientes de que la política de neutralidad de los Estados Unidos tendía a favorecer a España, con quien buscaban avanzar en las negociaciones limítrofes en su territorio periférico alrededor de Luisiana y Florida. Ver Judith Ewell, *Venezuela y los Estados Unidos: desde el hemisferio de Monroe al imperio de petróleo* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 1998).
 3. David Head, *Privateers of the Americas: Spanish American Privateering from the United in the Early Republic* (Atenas: University of Georgia Press, 2015), cap. 4, y Charles Griffin, “Privateering from Baltimore during the Spanish American Wars of Independence”, *The Maryland Historical Magazine*, n.º 35 (1940): 1-45.

base de operaciones fuera de territorio estadounidense pero colindante con él: la isla de Amelia, ubicada en el nororiente de la Florida, a tan solo una milla del Estado de Georgia, tenía la ventaja de ser un punto central entre los circuitos capitalistas de Estados Unidos y el Caribe, así como de ser una base estratégica para resguardar a los rebeldes y hostilizar el comercio español en el Caribe⁴.

Esa expedición quedó bajo el mando del general Gregor MacGregor —el mismo aventurero escocés que, como se vio en el segundo volumen, quiso emprender la colonización de la Mosquitia unos años después. En cuestión de horas, un 29 de junio de 1817, MacGregor desembarcó y ocupó la isla de Amelia, habitada por unos mil hispanos y defendida por unos 50 soldados españoles que huyeron despavoridos⁵. Tras su desembarco, MacGregor decretó la creación de la República de las Floridas, aunque con una autoridad frágil e incapaz de poner freno a las rivalidades entre los rebeldes y los filibusteros. En septiembre llegaría Luis Aury, otro aventurero y corsario curtido en las actividades piráticas del Caribe, con el fin de poner orden bajo la bandera del México rebelde⁶. El presidente de Estados Unidos, James Monroe, y su secretario de Estado, John Quincy Adams, al conocer esa movida rebelde en su periferia inmediata, plantaron una furiosa oposición; inmediatamente, ordenaron a las fuerzas navales la ejecución de una operación que pusiera fin a esa empresa, acción que llevaron a cabo fulminantemente

-
4. Head, *Privateers*, 93; Judith Ewell, *Venezuela y los Estados Unidos*, 41.
 5. Head, *Privateers*, 104.
 6. David Bushnell, comp., *La República de las Floridas: Texts and Documents* (México y Quito: Pan American Institute of Geography and History, 1986).

en diciembre. Y, acto seguido, dejaron de reconocer a Clemente como agente diplomático de Colombia⁷.

Los criollos independentistas interpretaron esa acción como un acto deshonesto de los Estados Unidos: la política de neutralidad, creían estos, no podía aplicarse a la Florida, un espacio que concernía exclusivamente a los beligerantes criollos y la potencia española. Desde entonces, la neutralidad de los Estados Unidos pasó a ser vista como una “neutralidad armada” a favor de España⁸. Este incidente, junto con el reclamo de los dueños de los buques mercantes estadounidenses que eran apresados por los corsarios colombianos, se constituiría durante unos dos años en el más grave obstáculo de los esfuerzos diplomáticos de los criollos para lograr el reconocimiento de los Estados Unidos⁹.

7. Richard G. Lowe, “American Seizure of Amelia Island”, *The Florida Historical Quarterly* 45, n.º 1 (1966): 18-30. Ver también Head, *Privateers*, 108-111, y Judith Ewell, *Venezuela y los Estados Unidos*, 42.

8. Para un balance de las infructuosas reclamaciones emprendidas por los criollos ante el gobierno de Estados Unidos, ver Ewell, *Venezuela y los Estados Unidos*, 42-43.

9. Bolívar había ordenado en enero de 1817 el bloqueo de los puertos venezolanos en respuesta al bloqueo español de las Antillas; a pesar de ello, los buques estadounidenses sobrepasaban los límites impuestos del bloqueo, por lo que varios de ellos (como los buques El Tigre y La Libertad) fueron apresados. El Gobierno de Estados Unidos, sin embargo, consideraba que esas capturas eran ilegales, y por ese motivo envió a un comisionado, John Baptiste Irvine, a demandar su liberación y una indemnización, una reclamación que duraría varios años. Sobre estos incidentes, ver la correspondencia de Bolívar

Bolívar mismo comenzó a forjar en su mente cierta animadversión por los Estados Unidos. Pero, paralelamente, reconocía que era mejor adoptar una actitud pragmática. Con ese fin, impulsó una nueva ronda diplomática en pro del reconocimiento. El veterano rebelde Manuel Torres, que logró salir indemne del incidente de la Florida, convenció en 1818 a Bolívar para que lo nombrara encargado de Negocios de Venezuela en Estados Unidos. Con su perspicaz inteligencia, no tuvo dificultades para volver a encauzar la causa criolla a través de su inagotable propaganda independentista¹⁰. También emprendió una importante gestión en la compra de armas y la consecución de un crédito de cuatro millones de pesos con una agencia holandesa radicada en Estados Unidos, aunque este último esfuerzo fue infructuoso¹¹.

El Gobierno de Estados Unidos, sin abandonar oficialmente su política de neutralidad, y una vez que logró comprar la Florida a España, comenzó a mirar con otros ojos el hecho consumado de las independencias hispanoamericanas: aupado por los comerciantes de la región del Mississippi, Nueva York y Boston —obnubilados por la perspectiva de penetrar un mercado virgen en la América hispana— y por el temor a que la preponderancia comercial de Gran Bretaña se tradujera en influencia política, el Gobierno de Estados Unidos decide, a mediados de

con Irvine, en Gustavo Pereira, ed., *Simón Bolívar, escritos anticolonialistas* (Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana, 2015), 128-173.

10. Ver las obras citadas de Charles Bowman, "The activities of Manuel Torres as Purchasing agent, 1820-1821", y "Manuel Torres, a Spanish American Patriot in Philadelphia, 1796-1822".
11. Daniel Gutiérrez Ardila, *El reconocimiento de Colombia: diplomacia y propaganda...*, 97-98.

1822, reconocer públicamente a los nuevos Estados¹². Oficialmente, las élites estadounidenses manifestaban que el reconocimiento de las repúblicas hispanas hacía parte de su más amplia visión geopolítica de crear un “sistema americano” cimentado en la solidaridad republicana y antimonárquica, así como en vínculos comerciales abiertos. Sin embargo, esa visión no la pondría en marcha mientras estuviera fuera de sus manos los territorios colindantes de la Florida; una vez completada esta fase de la expansión, esperaría una nueva oportunidad para terminar de moldear el “sistema”, que debía servir a la vez como una plataforma para expandir su riqueza y hacer frente al imperialismo europeo en América en una posición dominante¹³.

El reconocimiento se dio precisamente en ese mismo contexto. Manuel Torres fue el primer agente hispanoamericano en ser recibido oficialmente en calidad de diplomático por parte del presidente James Monroe; este acto, que se constituiría en el reconocimiento oficial de la República de Colombia por parte de los Estados Unidos, fue oficiado en junio de 1822, poco antes de la muerte de Torres. Después de ello, vendría la firma del Tratado de Amistad y Comercio, negociado y sellado en Bogotá. El aspecto más importante del tratado era el comercial. Ello no significa que el aspecto político no tuviera importancia; en realidad, los diplomáticos estadounidenses en Bogotá y otras capitales hispanoamericanas debían vigilar permanentemente que las nuevas repúblicas no se deslizaran hacia formas más

* 40

12. Pierre Renouvin, *Historia de las Relaciones Internacionales. Siglos XIX y XX*, tomo II (Madrid: Editorial Aguilar, 1960), cap. V.

13. R. B. Campbell, “The Spanish American Aspect of Henry Clay’s American System”, *The Americas* 24, n.º 1 (1967): 3-17.

monárquicas y europeístas, un movimiento que afianzaría el predominio político y comercial de las potencias europeas en el hemisferio occidental; el reconocimiento, por tanto, debía abrir las puertas tanto a la influencia comercial como la política.

Aspecto comercial

La misión colombiana en Estados Unidos, a cargo de Manuel Torres, fue instruida con términos muy precisos para acelerar el reconocimiento de este país; las concesiones comerciales serían el principal motor de esa política. Como le dijo Manuel Torres al secretario de Estado de Estados Unidos, John Quincy Adams:

[mi gobierno] espera que, con el reconocimiento de la independencia de Colombia por parte de Estados Unidos, se adicione[n] tratados de comercio y navegación, sobre la base de la utilidad recíproca y la perfecta igualdad, como el modo más eficaz de fortalecer e incrementar las relaciones de amistad entre las dos repúblicas¹⁴.

41 *

Estados Unidos aceptó rápidamente la oferta. Al hacerlo, manifestó “no desear ventajas particulares para su comercio”, pero advirtió al mismo tiempo que tampoco iba a aceptar que se otorgaran privilegios a otros Estados que no fueran otorgados a ellos mismos bajo la cláusula de la nación más favorecida¹⁵.

14. Manuel Torres a John Quincy Adams, 20 de febrero de 1821, D. C. I., vol. II, 1209.

15. John Quincy Adams a Richard Anderson (nombrado Ministro Plenipotenciario de la Misión estadounidense en Bogotá), 27 de mayo de 1823, en D. C. I., vol. I, 200, 206-208. Para un balance de las primeras conversaciones entre el plenipotenciario colombiano, Pedro Gual, y el Encargado Confidencial estadounidense en

Lo que más anhelaba Estados Unidos era abrir las perspectivas comerciales para “transportar numerosos artículos de manufacturas y de productos extranjeros”¹⁶. Este último aspecto era crucial para la vigorosamente emergente potencia mercantil norteamericana, ya que el mercado colombiano —inundándose poco a poco de productos británicos— ofrecía una oportunidad única por explotar. Estados Unidos se estaba convirtiendo en un país manufacturero, y asimismo volvía a exportar en su marina mercante productos que provenían de diversos puertos mundiales. Colombia, en cambio, se estaba convirtiendo en un país que demandaba manufacturas baratas, pero que anhelaba al mismo tiempo impulsar la industria nacional; como ese paso estaba truncado por el deficitario y cada vez más incipiente erario público, el ordenamiento legal colombiano tendía a tasar las importaciones con gravámenes relativamente duros. Estados Unidos no buscaba interferir en ese ordenamiento, y de hecho su élite gobernante era partidaria de mantener tarifas proteccionistas que resguardaran

* 42

Bogotá, Charles Todd, ver la correspondencia entre Todd y Adams, 8 de enero, 5 y 28 de febrero, y 6 de marzo de 1823, en D. C. I., vol. II, 1233-1249. Ver también la afirmación de esa política en “Instrucciones generales dadas por el presidente John Quincy Adams y el Secretario de Estado Henry Clay a los señores Richard C. Anderson y John Sergeant, nombrados Enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios de los Estados Unidos cerca del Congreso de Panamá”, 8 de mayo de 1826, texto completo en Germán A. de la Reza, comp., *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá* (Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho y Banco Central de Venezuela, 2010), 107-136, esp. 120 y ss.

16. Adams a Anderson, 27 de mayo de 1823, D.C.I., vol. I, 204.

su economía de la competencia internacional. Por ello, impuso un sistema arancelario restrictivo a favor de su industria y productores agrícolas, ante el temor de que su mercado fuera inundado por los productos hispanoamericanos (especialmente nocivos para su producción de algodón y harina)¹⁷.

Ciertamente, las élites republicanas del hemisferio occidental defendían un sistema de libre comercio despojado de las ataduras del viejo sistema colonial (que había cerrado los puertos al comercio extranjero y explotaba la agricultura sin favorecer los intereses de la periferia). Sin embargo, para Estados Unidos, “libre comercio” no significaba igualdad arancelaria¹⁸. Desde un primer momento, se centró en mantener e incluso aumentar los aranceles a los productos importados, expandiendo al mismo tiempo sus exportaciones, su industria manufacturera y la navegación comercial, aprovechando para ello sus enormes tarifas arancelarias y las más reducidas que tenían los países con los que comerciaba¹⁹. De hecho, durante la década de 1820, Estados Unidos creó un sistema arancelario

-
17. Henry Clay, “On the Emancipation of South America. In the House of Representatives, March 24, 1818”, en *The Life and Speeches of Henry Clay*, vol. I (Nueva York: Gre-eley & Melarth, Tribune Office, 1843), 79-100, y del mismo autor, “Defence of the American System: In the Senate of the United States, February 2d, 3d, and 6th, 1832”, *The Life and Speeches of Henry Clay*, vol. II (Nueva York: Gre-eley & Melarth, Tribune Office, 1843), 9-67.
 18. “Libre comercio” significaba más bien libertad de navegación o transporte de mercancías, pero no eliminación de aranceles —como se entendería en los acuerdos de libre comercio de los siglos XX y XXI.
 19. *Ibíd.*, y Adams a Anderson, 27 de mayo de 1823, en D. C. I., vol. I, 202.

cuyas tarifas aduaneras rondaban el 60 % de gravamen contra los productos importados²⁰. El gravamen colombiano, por el contrario, si se toman en consideración las leyes arancelarias emitidas durante su efímera existencia —en 1821, 1823, 1826, 1829 y 1831—, tan solo promediaba el 20 %²¹. En ese sentido, el tratado debía asegurar a los Estados Unidos —amparándose en diversas normas comerciales como la de la reciprocidad y la nación más favorecida de forma condicional— un marco legal provisto para mantener su política proteccionista en las relaciones comerciales que se iban a crear con las repúblicas hispanoamericanas.

Para poder entender la esencia de este resultado, es preciso desmenuzar la norma de la *nación más favorecida*, que se constituyó en efecto en la norma central del tratado y cuyas condiciones —si bien coincidían con el interés comercial estadounidense—, tendían en todo caso a equilibrar la balanza comercial bilateral. La cláusula de la nación más favorecida estaba redactada de forma tal que no otorgaba una reciprocidad absoluta o trato nacional al comercio de ambos países, sino que lo condicionaba a múltiples factores que difícilmente podían darse y llevar a la igualación total. El artículo 2 decía lo siguiente:

la República de Colombia y los Estados Unidos de América, deseando vivir en paz y armonía con las demás naciones de la tierra por medio de una política franca e igualmente amistosa con todas, se obligan mutuamente á no conceder favores particulares a otras naciones, con respecto a comercio y navegacion, que no se hagan inmediatamente comunes a una ó otra quien gozará de los mismos,

20. Este cálculo lo hizo Stephen Meardon, “The (Far) Backstory of the U.S.-Colombia Free Trade Agreement”, *Economics Department Working Paper Series* (2013): 8.

21. Ver más adelante.

libremente, si la concesión fuese hecha libremente, o prestando la misma compensación, si la concesión fuere condicional²².

El aspecto más importante de ese artículo era el que estaba en la parte final: “si la concesión fuere condicional”. De ese modo, las futuras concesiones arancelarias hechas por uno de los países firmantes a terceros países no se debían otorgar automáticamente a los dos socios originales (esto es, Colombia o Estados Unidos), sino que para hacerse extensivas, debía primero demandarse esa concesión, luego hacerla recíproca y, finalmente, esperar que la parte que demandaba el favor aceptara un conjunto de disposiciones o exigencias idénticas a las concedidas por una tercera parte. Como dice Meardon:

los favores tendrían que hacerse extensivos al socio original del tratado y, por lo tanto, sólo a condición de que el socio acepte un conjunto completo de artículos idénticos. Los tratados de un país

22. El Texto del Tratado se puede consultar en Luis Horacio López Domínguez, comp., *Relaciones diplomáticas de Colombia y la Nueva Granada: Tratados y Convenios 1811-1856* (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, 1993) (versión digital recuperada de: http://bdigital.unal.edu.co/4773/1044/Relaciones_Diplomaticas_de_Colombia_y_La_Nueva_Granada.html#13c). Para una clásica revisión del contenido del tratado desde el punto de vista estadounidense, ver W. M. Malloy, *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements Between the United States and Other Powers, 1776-1909*, Senate doc. 357, 61st Cong., 2d sess. vol. 1 (Washington: Government Printing Office, 1910), 293.

con sus diversos socios diferían en un número suficiente de artículos, y con suficiente detalle, que tal evento apenas podía suceder²³.

Por supuesto, tal condicionalidad favorecía a naciones débiles como Colombia, más aún si podía mantener cierta libertad de maniobrabilidad en la formulación de su política económica y arancelaria. Pero el más favorecido era sin duda Estados Unidos. Para este país, la condicionalidad se adecuaba perfectamente con su política proteccionista, esto es, para “no hacer compromisos recíprocos que pudieran dar lugar a reducciones generales de los aranceles a las importaciones de los Estados Unidos y expandir así simultáneamente el campo de [sus] principales exportaciones”²⁴. Para decirlo con palabras más sencillas, Estados Unidos quería evitar una situación en la que se vería obligado a seguir una política de reducción de aranceles si Colombia decidía seguir ese paso —y viceversa—, una medida que iba en contra de su política mercantilista de desarrollo interno y expansión mundial.

* 46

Otro aspecto igual de importante que se derivaba de la letra y espíritu del tratado es que ninguna de las partes debía dar trato nacional a sus agentes comerciales, buques o bienes; en otras palabras, la libertad de comercio era perfecta en términos de transporte, entrada y salida de buques, pero no en términos de intercambio de bienes y discriminación arancelaria²⁵. Estas condiciones eran las que tenían en mente las élites colombianas cuando buscaban establecer relaciones comerciales con las potencias europeas, pero, como se vio en el segundo volumen, al firmar con Gran Bretaña un año después el tratado comercial, esta política se derrumbó estrepitosamente.

23. Meardon, “The (Far) Backstory”, 5.

24. *Ibíd.*, 6.

25. *Ibíd.*, 5.

El tratado fue firmado en un ambiente muy cordial el 3 de octubre de 1824, y sería ratificado seis meses después. Estados Unidos consiguió la mayor parte de los resultados esperados, especialmente aquellos que eran compatibles con su política proteccionista²⁶. Ello le daba una posición relativamente cómoda en la expansión de su concepción mercantilista y geopolítica en el hemisferio occidental.

Aspecto político

Efectivamente, el tratado fue gestado también con fines políticos: por un lado, Estados Unidos buscaba cimentar relaciones armónicas con las repúblicas hispanas para prevenir futuros movimientos expansionistas de las potencias europeas en la región. El Gobierno estadounidense intentaba hacerlo sin interferir en los asuntos internos de los países que estaban desmembrándose del Imperio español, pero en caso extremo, sus agentes podían ejercer cierta presión o influencia “moral” para que las élites hispanoamericanas no se deslizaran hacia formas de gobierno antirepublicanas²⁷. Por otro lado, Bolívar y la aristocracia militar que le acompañaba también requerían el pronto reconocimiento de Estados Unidos para que esta potencia, a través de su ejemplo e influjo, mediara en las cortes europeas a favor de Colombia²⁸.

El Gobierno colombiano también buscaba obtener de Estados Unidos su apoyo para hacer frente a una eventual guerra de

26. *Ibíd.*, 8.

27. John Quincy Adams a Anderson, 27 de mayo de 1823, en D. C. I., vol. I, y Clay a Revenga, 30 de enero de 1828, en D. C. I., vol. I, 294-295.

28. Todd a Adams, 8 de enero, 5 y 28 de febrero, y 6 de marzo de 1823, en D. C. I., vol. II, 1233-1249; Adams a Anderson, 27 de mayo de 1823, en D. C. I., vol. I, 200-206.

reconquista emprendida por España y la Santa Alianza. En este punto es preciso aclarar que el Gobierno colombiano —presidido por Santander como encargado del poder ejecutivo— solía formarse una visión geopolítica algo distinta a la que tenía Bolívar en la distante y fría altiplanicie del Perú. En términos generales, Bolívar, gracias a su tenaz e indeclinable iniciativa, venía promoviendo desde 1822 una muy activa diplomacia con Perú, Chile, Buenos Aires y México para suscribir tratados de “unión, liga y confederación perpetua”²⁹ de alcance bilateral, y que debían luego solidificarse en una alianza defensiva hispanoamericana posteriormente convocada en Panamá en 1826. Santander, en cambio, comenzó a coquetear con la idea de incluir a Estados Unidos de alguna manera u otra en una futura alianza defensiva, aunque sin insistir mucho en ello y sin salirse del guion bolivariano³⁰.

En la antesala del Congreso de Panamá, Santander emprendió una carrera más enérgica, y de hecho le cursó una invitación formal a los Estados Unidos³¹. Santander era

* 48

29. Bolívar al Director Supremo de Buenos Aires, 9 de enero de 1822; Bolívar al Protector de Perú, 9 de enero de 1822, Vicente Lecuna, comp., *Relaciones diplomáticas de Bolívar con Chile y Buenos Aires* (Caracas: Imprenta Nacional, 1954), tomo 1, esp. 7-40, y “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre la República de Colombia y la Nación Mexicana”, México, 3 de octubre de 1823, en Germán A. de la Reza, comp., *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*, 29-33.

30. Sobre las primeras insinuaciones, ver John Quincy Adams a Anderson, 27 de mayo de 1823, en D. C. I., vol. 1, 200, 206-208.

31. José R. Revenga (secretario de Relaciones Exteriores de Colombia) a los señores Pedro Gual y Pedro Briceño

partidario de forjar una liga militar en el Congreso de Panamá tan solo conformada por Estados hispanoamericanos, y conociendo también lo que pensaba Bolívar de Estados Unidos, fue muy cuidadoso en instruir a los plenipotenciarios colombianos sobre el rol de esta potencia en las conferencias anfictionicas; el Congreso debía tan solo servir como un escenario para discutir con las potencias “neutrales” sobre derecho internacional y tratados comerciales continentales (especialmente sobre las actividades de corso). Sin embargo, Santander también quería comprometer más a los Estados Unidos, que hacía pocos años había emitido la Declaración Monroe, en la que anunciaba que tomaría medidas para evitar que las potencias europeas intervinieran en la América Hispana³². Santander no solo quería conocer cuál sería la postura de Estados Unidos en torno a una eventual alianza para hacer frente a España y sus santos aliados; en últimas, la invitación cursada a los Estados Unidos (y Gran Bretaña) debía darle al Congreso una aureola de fortaleza, una fuente de disuasión contra las potencias europeas hostiles.

Aunque para Bolívar la presencia de Estados Unidos —y una eventual aunque muy remota posibilidad de alianza con esta potencia— podía ser muy conveniente cuando asomaban

Méndez (Delegados de Colombia en el Congreso de Panamá), 22 de septiembre de 1825, en *Memorias del general O’Leary*, xxiv, 277-280.

32. José R. Revenga (secretario de Relaciones Exteriores de Colombia) a los señores Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez (Delegados de Colombia en el Congreso de Panamá), 23 de septiembre de 1825, en *Memorias del general O’Leary*, xxiv, 277-280. Clay a Anderson, 16 de septiembre de 1825, en D. C. I., vol. I, 252, y José María Salazar a Henry Clay, 2 de noviembre de 1825, en D. C. I., vol. II, 1286.

en el horizonte las amenazas de reconquista, en términos generales no la deseaba³³. Bolívar insistentemente renegaba de esa posibilidad, tanto por motivos geopolíticos como por razones pragmáticas. En el primer sentido, el acercamiento a los Estados Unidos estropearía sus planes de alianza con Gran Bretaña. Como le dijo a Santander: “Los ingleses y los norteamericanos son unos aliados eventuales y muy egoístas”³⁴.

Bolívar también manifestó pragmáticamente: “[...] los señores americanos serán sus mayores opositores [del Congreso de Panamá], a título de la independencia y libertad; pero el verdadero título es por egoísmo y porque nada temen en su estado doméstico”³⁵. Es cierto que Bolívar y la aristocracia militar adicta a él profesaban cierta admiración por el sistema republicano estadounidense, y en términos generales se explayaban en elogios hacia su pueblo y gobierno por haber sido el primero en reconocer la independencia de Colombia³⁶. Pero, a pesar de ello —o por encima de ello—, Bolívar no confiaba en el estilo y

* 50

33. Bolívar a Santander, 11 de marzo de 1825, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article9932>).

34. Bolívar a Santander, 8 de marzo de 1825, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article9842>).

35. Bolívar a Santander, 28 de junio de 1825, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/inicio.php>).

36. Bolívar a Clay, 21 de noviembre de 1827, impreso en *The Life and Speeches of the Hon. Henry Clay*, Edited by Daniel Mallory, vol 1 (Nueva York: A. S. Barnes & Comp., 1857), 99-100.

los principios que sustentaban la política estadounidense. El “egoísmo” del que hacía referencia frecuentemente era parte de una vieja y amarga historia de desencuentros políticos: Bolívar, por ejemplo, nunca vio con buenos ojos la política de neutralidad practicada por el Gobierno estadounidense hacia las colonias rebeldes hispanoamericanas:

en diez años de lucha y de trabajo indecibles; en diez años de sufrimientos que casi exceden a las fuerzas humanas, hemos experimentado la indiferencia con que toda la Europa y aun nuestros hermanos del Norte, han permanecido tranquilos espectadores de nuestro exterminio³⁷.

Bolívar era consciente de que la política de neutralidad de Estados Unidos iba más allá de la simple indiferencia; como un hombre de Estado dominado por un realismo muy agudo y pragmático, consideraba que el “egoísmo” de Estados Unidos, tarde o temprano, se iba a materializar en una política de dominación que tendería a obstruir la unidad hispanoamericana. Esas razones, a las que poco después se agregaría su irritación por la postura de Estados Unidos con relación a la cuestión antillana³⁸, fueron las que lo hicieron tan renuente a forjar una diplomacia muy estrecha con Estados Unidos.

37. Bolívar a Santander, 20 de diciembre de 1819, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/inicio.php>). Bolívar ya tenía esa percepción desde una fecha tan temprana como 1815, expresada en la famosa Carta de Jamaica, en Bolívar a Cullen, 6 de septiembre de 1815 (versión digital recuperada de: (<http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/inicio.php>))

38. Ver el siguiente capítulo.

De hecho, al enterarse a través de Santander que esa potencia no estaba interesada en forjar una alianza con Colombia, sentenció con regocijo: “Me alegro también mucho de que los Estados Unidos no entren en la federación”³⁹. En cambio, en febrero de 1826, cuando se enteró que la corona británica había decidido enviar a un agente, manifestó con cierta complacencia:

el Congreso de Panamá reunirá a todos los representantes de la América y un agente diplomático del Gobierno de S.M.B. Este Congreso parece destinado a formar la liga más vasta, o más extraordinaria o más fuerte que ha aparecido hasta el día sobre la Tierra⁴⁰.

Como se vio en el segundo volumen, Bolívar deseaba fervorosamente que Gran Bretaña adoptara el rol de potencia regidora del Congreso Anfictiónico, una movida que en todo caso no llegó a fructificar. En el Congreso de Panamá solo terminó aprobándose un tratado de confederación o alianza defensiva entre algunos países hispanoamericanos (Colombia, México y Centroamérica), que no tenía el alcance militar que esperaba Bolívar y que de hecho ni siquiera sería ratificado por los países firmantes (ver más adelante)⁴¹.

* 52

39. Bolívar a Santander, 27 de octubre de 1825, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/inicio.php>).

40. “Simón Bolívar: un Pensamiento sobre el Congreso de Panamá”, febrero de 1826.

41. Bolívar a Briceño Méndez, 14 de septiembre de 1826, en *Obras Completas* (versión digital recuperada de: <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/inicio.php>). Allí decía: “El convenio sobre contingentes de tropas, principalmente sobre el modo, casos y cantidades en

Los Estados Unidos recibieron con regocijo la noticia del fracaso en Panamá. Clay y Adams esperaban que la Anfictiónía fuese simplemente un escenario diplomático sin “carácter deliberativo”, un lugar de “encuentros libres”⁴². El presidente Adams, como uno de los hombres de Estado más importantes de los Estados Unidos durante las dos décadas que transcurren entre 1810 y 1830, junto con su colaborador en el Departamento de Estado, Henry Clay, impulsaron la apuesta de los Padres Fundadores de asegurar la supervivencia y prosperidad estadounidense a través de una política consistente en controlar el hemisferio occidental o evitando que otra potencia lo controlara. Clay era partidario, como se dijo, de crear un *sistema americano* en cuyo centro debía estar Estados Unidos, mientras que Adams añadió a esa doctrina (apenas en ciernes y evitando complicaciones bélicas) un fundamento unilateral y realista consistente en evitar que los países latinoamericanos generaran un frente común confederado o una alianza hispanoamericana que diera paso a una gran potencia rival al sur de su frontera; para Estados Unidos, su seguridad e intereses

que deben prestarse es inútil e ineficaz. Puede el enemigo obrar bajo principios ciertos e invadir con fuerzas dobles. No llamar invasión sería sino la que pase de 5000 hombres, y fijarla como el caso desde donde principian los auxilios, es condenar a ciertos estados a una ocupación positiva. El décimo de caballería es incompatible con todos los principios del arte militar. También es defectuoso lo que se ha estipulado con respecto a la artillería”.

42. Henry Clay, “On the Congress of Panama”, en *The National Intelligencer*, 26 de abril de 1825, Washington.

tenían mucho que ver con el sostenimiento de un hemisferio plagado de vecinos débiles⁴³.

Por tanto, un Congreso anfictiónico iba en contra de esa política. Pero el poder ejecutivo en Washington fue en todo caso prudente, y decidió aceptar la invitación a Panamá para vigilar de cerca los movimientos que se produjeran allí. De ese modo, el Gobierno de Estados Unidos debía aparecer en el Congreso con el carácter de potencia “neutral”, participando en reuniones relativas a asuntos de comercio con las potencias “neutrales” —pero rechazando ser parte de una alianza con las repúblicas hispanas—⁴⁴. En realidad, los objetivos de Estados Unidos se centraron en promocionar el *sistema americano* y obstruir los objetivos centrales del Congreso Anfictiónico. Como rezaba en las instrucciones a los delegados: “Se desecha la idea de un consejo anfictiónico, revestido de poderes para decidir las controversias que suscitaren entre los

43. “Instrucciones generales dadas por el presidente John Quincy Adams y el Secretario de Estado Henry Clay a los señores Richard C. Anderson y John Sergeant, nombrados Enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios de los Estados Unidos cerca del Congreso de Panamá”, 8 de mayo de 1826, en Germán A. de la Reza, comp., *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. Para una interpretación histórica similar, ver Frederick B. Pike, *The United States and Latin America: Myths and Stereotypes of Civilization and Nature* (Austin: University of Texas Press, 1992); Langley, *America and the Americas*, 35, y Sexton, *The Monroe Doctrine*.

44. Clay a Anderson, 16 de septiembre de 1825, en D. C. I., vol. I, 252, y José María Salazar a Henry Clay, 2 de noviembre de 1825, en D. C. I., vol. II, 1286.

Estados americanos, o para arreglar, de cualquiera manera, su conducta”⁴⁵.

El Congreso, que había sido ideado por Bolívar como una plataforma para proyectar el reconocimiento de España a través de un frente disuasorio liderado por Colombia y subordinado a Gran Bretaña, era visto por las autoridades de Estados Unidos como una plataforma para consolidar el poder autoritario de Bolívar y establecer el dominio británico en su periferia como una fuente de amenaza existencial⁴⁶. Henry Clay, que al principio se mostró muy reticente a enviar representantes a Panamá, manifestó: “Si no aparecemos allí, con probabilidad y muy merecidamente, veremos los sentimientos que deben unir a toda la América transferidos a otros gobiernos que saben apreciar mejor la extraordinaria importancia de la reunión”⁴⁷. Esta última posibilidad no estaba truncada moralmente si la hegemonía a establecerse en la América hispana fuera la suya

45. “Instrucciones generales dadas por el presidente John Quincy Adams y el Secretario de Estado Henry Clay a los señores Richard C. Anderson y John Sergeant, nombrados Enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios de los Estados Unidos cerca del Congreso de Panamá”, 8 de mayo de 1826, en Germán A. de la Reza, comp., *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*, 109.

46. Ver, al respecto, las comunicaciones entre el Encargado estadounidense en México y el secretario de Estado, en Poinsett a Clay, 21 de octubre de 1826, Department of State, Despatches from Mexico, vol. II, n.º 232, citado en Germán de la Reza, *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*, LXIII.

47. Henry Clay, “On the Congress of Panama”, en *The National Intelligencer*, 26 de abril de 1825, Washington.

propia; la República imperial, absorta en su propia mascarada liberal de justicia desinteresada, no tenía ningún reparo en abandonar esa retórica si surgía algún contendor como Bolívar o la Gran Bretaña.

En todo caso, a Panamá no llegaron los representantes de Estados Unidos (a la cabeza de Richard Anderson, hasta entonces Encargado de Negocios en Bogotá, y John Sergeant). Pero, a pesar de ello, y de vislumbrar cómo se derrumbaba el Congreso Anfictiónico, el gobierno de Estados Unidos continuó adelante con su política. A partir de 1826, esta se enfocaría en tres objetivos específicos: desbaratar los planes expedicionarios de Colombia contra las posesiones españolas en las Antillas; disminuir y eventualmente eliminar la influencia británica, y, finalmente, estropear los proyectos monarquistas de las élites colombianas. A continuación se desarrollará el primero de ellos: la política antillana de la Gran Colombia y sus sinuosidades diplomáticas.