PRIMERA PARTE

El águila surca los cielos colombianos: comercio y geopolítica

Introducción[1]

El tratado firmado entre la Nueva Granada y los Estados Unidos en diciembre de 1846, pero que entraría en vigor a mediados de 1848, dejaría atrás la amarga disputa comercial que llevaba más de dos décadas enfrascada en unas negociaciones dilatadas y estériles; de hecho, ese era el aspecto más importante de la relación entre ambos países desde que Estados Unidos reconoció a Colombia en 1824. Sin embargo, el tratado también dio paso a la aparición de un hito político aún más importante en la orientación internacional neogranadina (colombiana) durante el resto del siglo XIX. Por un lado, proporcionaba la anhelada garantía de resguardar el codiciado istmo de Panamá, pero,

1. Este libro es producto de un proyecto de investigación registrado en la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada, con el código INV-ESS2603.

paradójicamente, por otro lado, terminó colocando a la Nueva Granada en una nueva posición de subordinación frente a los Estados Unidos. Para estos últimos el tratado significó un triunfo desde el punto de vista de su política comercial, sobre todo porque lograban por fin obtener una posición ventajosa y, con ello, unas condiciones que les permitían desplazar paulatinamente a Gran Bretaña como la potencia que dominaba el comercio de la Nueva Granada. Este acuerdo, sin embargo, a pesar de abolir los derechos arancelarios y otorgar libertad de tránsito y mercancías a los ciudadanos estadounidenses, obligaba al Gobierno de ese país a garantizar a la Nueva Granada la neutralidad y soberanía sobre el istmo referido.

La Nueva Granada tenía ahora un mayor respiro frente a su codiciada e indócil provincia en la lejana periferia nacional. Sin embargo, durante la década de 1850, ese tratado, junto con el acuerdo firmado con una compañía neoyorkina para construir un ferrocarril a través del istmo de Panamá, terminó propiciando un resultado radicalmente distinto. En Panamá irrumpiría una enorme afluencia de ciudadanos y de capitales estadounidenses que producirían una desestructuración social tan rápida como turbulenta; efectivamente, a lo largo de esa década afloraron numerosos incidentes entre los "extranjeros", que transitaban o se establecían en Panamá, y la población negra, sometida a constantes manifestaciones de odio y violencia racista; esta nueva realidad también hizo aflorar el sentimiento separatista en Panamá, al que se sumarían también los "extranjeros" desafectos al orden. Ante la incapacidad para ejercer control, las autoridades neogranadinas pensaron en implementar distintas medidas, unas más desesperadas que otras: la venta del istmo a Estados Unidos o Gran Bretaña, la venta de sus principales activos (tierras baldías, acciones en la Compañía del Ferrocarril) a una de esas potencias y, finalmente, la búsqueda de un nuevo tratado de neutralidad con

Francia y Gran Bretaña para poner freno al expansionismo estadounidense.

Antes de narrar y explicar la evolución de estos episodios diplomáticos, es necesario primero definir la naturaleza de las relaciones entre ambos países.

Colombia en la concepción geopolítica de Estados Unidos: del protoimperialismo al imperialismo comercial

Las acciones de Estados Unidos antes de 1850 difícilmente pueden enmarcarse en la categoría de *imperialismo*. De hecho, entre 1820 y 1850, ese país adoptó una postura de cautela o respeto por la soberanía colombiana, promoviendo pacientemente mecanismos de entendimiento destinados a tener una relación comercial estable y que al mismo tiempo le permitiera resolver los reclamos que tenían sus ciudadanos en el marco de una relación diplomática relativamente armónica. Incluso cuando los diplomáticos estadounidenses adoptaban un tono más agresivo, estos intentos no llegaban a materializarse o eran desautorizados por el Departamento de Estado —siempre y cuando no estuvieran en contra de los intereses políticos y comerciales vitales de la República imperial—.

Para algunos historiadores esa actitud estaba fundada en una supuesta inclinación liberal (bienintencionada) de Estados Unidos[2], la cual, a su vez, se basaba en la idea de un orden

2. Esta tradición historiográfica fue inaugurada por E. Taylor Park, *Colombia and the United States* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1935, 147, 151, 158). En su monumental obra, Taylor Park sostiene que las actividades injerencistas de los ministros estadounidenses en Bogotá, si bien fueron imprudentes, se trataban en realidad de

mundial plural conformado por Estados democráticos que debían integrarse en un sistema de mercado internacional no discriminatorio en el que no tuvieran cabida los monopolios mercantilistas. Estados Unidos, de acuerdo a esa visión, identificó sus intereses con la salvaguardia de la soberanía nacional de los Estados periféricos, una política que debilitaría o limitaría la influencia —es decir, la hegemonía o imperialismo— de otras potencias. De ese modo, en lugar de adoptar una política imperialista, los Estados Unidos estimularían el crecimiento de los Estados débiles y con ello sus intereses comerciales[3].

Es cierto que Estados Unidos adoptó una política de cautela o moderación en su periferia antes de 1850, pero, por más progresista o liberal que haya sido esta, sus acciones en Colombia reflejaban cierto impulso de dominación egoísta; esto era claro sobre todo cuando buscaban promover sus intereses

políticas "bienintencionadas", fundadas en un sincero interés en el bienestar nacional colombiano. Helen Delpar, por otra parte, se limita a decir lo siguiente: "Los secretarios de Estado y ministros en Bogotá [de Estados Unidos] a veces asumieron un tono intimidante, incluso beligerante en sus comunicaciones con Colombia", ver "Colombia: Troubled Friendship", en *United States-Latin American Relations, 1850-1903: Establishing a Relationship*, ed. Thomas Leonard (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1999), 65. Ver Stephen Randall, *Aliados y distantes. Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde la independencia hasta la guerra contra las drogas* (Bogotá: Tercer Mundo, 1992).

3. Tony Smith, *Los modelos de imperialismo. Estados Unidos, Gran Bretaña y el mundo tardíamente industrializado desde 1815* (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984), 158-159.

comerciales en una posición ventajosa, ciertamente en un mercado dominado por Gran Bretaña; también cuando defendían las propiedades y la vida de sus ciudadanos, y lo era al plantar una abierta oposición a la creación de zonas de influencia por parte de las potencias europeas en la región, al mismo tiempo que trataba de impulsar un sistema económico internacional abierto sin que ninguno de los poderes europeos monopolizara los puntos críticos donde se construiría un canal que conectara el Atlántico con el Pacífico.

Además, los agentes de Estados Unidos se involucraron de cuando en cuando en los asuntos internos de Colombia. En ocasiones, por ejemplo, se oponían a los proyectos monárquicos que surgieron durante la disolución de la Gran Colombia. Tras cada una de estas iniciativas, o en general cuando surgía una guerra civil, en las instrucciones diplomáticas que dirigía el Departamento de Estado a sus agentes en Bogotá, les exigía usar su "influencia" para obstaculizar esos proyectos[4].

También era frecuente encontrar a los agentes estadounidenses ejerciendo algún tipo de presión para evitar que potencias como Gran Bretaña monopolizaran el comercio regional.

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

Quizás el ejemplo que mejor puede ilustrar esta tendencia es la negociación de un tratado para la construcción de un canal interoceánico a través del istmo de Panamá, en el que la Nueva Granada pretendía atraer a las grandes potencias concediéndoles privilegios comerciales a la nación que aportara los capitales y la seguridad de la ruta comercial. La Nueva Granada invitaba de preferencia a los capitalistas británicos y franceses, llevando a los agentes estadounidenses a manifestar en más de una ocasión que no iban a tolerar el monopolio de la ruta comercial por parte de otra potencia[5].

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

Estados Unidos adoptaría una política más agresiva en la Nueva Granada a partir de 1850. A partir de este año, las élites estadounidenses pusieron en marcha su viejo anhelo internacional de instaurar un "sistema americano" bajo su hegemonía directa[6].

5. Ver más adelante, los capítulos dedicados a la neutralización de Panamá.
6. Sobre estas ideas, ver la obra de Bradford Perkins, *The Creation of a Republican Empire, 1776–1865, The Cambridge History of American Foreign Relations*, vol. 1 (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); William Earl Weaks, *Building the Continental Empire: American*

La doctrina Monroe

Hasta inicios de la década de 1840, Estados Unidos había manifestado una relativa indiferencia hacia América Latina (excepto por su periferia cercana). Ello, sin embargo, no quiere decir que esta república imperial —por lo menos en el discurso— estuviera dispuesta a aceptar un nuevo intento de dominación colonial europea; este paso se constituiría en una amenaza directa a su seguridad y prosperidad. Esta política es conocida como la doctrina Monroe, en referencia al discurso dirigido al Congreso de Estados Unidos en diciembre de 1823 por parte del presidente de Estados Unidos, James Monroe[7].

Más allá de la ideología liberal y anticolonial que la recubría, esta doctrina tenía como fin promover un interés "cínicamente egoísta" en el que negaba a otros Estados el derecho a expandirse en la región, mientras aseguraba ese derecho para ellos mismos[8].

Desde su conformación a fines del siglo XVIII, Estados Unidos buscó afianzar su seguridad a través de una política

Expansion from the Revolution to the Civil War (Chicago: Ivan R. Dee Publisher, 1996); Frederick Merck, *The Monroe Doctrine and American Expansionism, 1843-1849* (Nueva York: Knopf, 1966).

7. Jeffrey Malanson, "Manifest Destiny. The Monroe Doctrine and Westward Expansion, 1816-1861", en *The Routledge Handbook of American Military and Diplomatic*, ed. Christos G. Frentzos y Antonio S. Thompson (New York: Routledge, 2015), 215-22.
8. Bradford Perkins, *The Creation of a Republican Empire*, 160; Ver Lester Langley, *America and the Americas: The United States in the Western Hemisphere* (Atenas: University of Georgia Press, 2010), 35.

comercial hegemónica, de la expansión territorial en su periferia y de un nacionalismo racionalizador de su política de poder; esta política, a pesar de la retórica aislacionista, era en realidad una política unilateralista (aunque pragmática) que se originó en el contexto de una rivalidad mundial con potencias como Gran Bretaña, Francia, Rusia y España. El hemisferio occidental —esto es, el continente americano y los mares circundantes— ocupaba un lugar especial en esta concepción geopolítica. Como decía Alexander Hamilton: "además de la eventual seguridad contra las invasiones, sin duda debemos mirar hacia la posesión de la Florida y Louisiana, y poner los ojos en América del Sur"[9].

Sin embargo, inicialmente, esta doctrina se asemejaba más a una declaración de principios que a un esquema real de expansión colonial. Estados Unidos promovió el principio de la no colonización siendo conscientes de que los poderes europeos no tenían ninguna intención o la capacidad de emprender nuevas aventuras coloniales o monárquicas en el continente; de hecho, la doctrina Monroe se emitió cuando Estados Unidos tuvo la seguridad de que la flota británica, señora de los mares, se opondría a esa política[10]. En ese punto, era tal la impotencia estadounidense, que ni siquiera opusieron una resistencia digna de mención a los proyectos imperiales de Gran Bretaña (en la Orinoquía venezolana, el río de la Plata, los bloqueos de los puertos neogranadinos). Para las nuevas repúblicas, que

9. Hamilton se refería al plan de Francisco de Miranda para liberar Venezuela de España, en Hamilton a James McHenry, 27 de junio de 1799, versión digital recuperada de Founders Online: https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-23-02-0236.
10. W. R. Craven Jr., "The Risk of the Monroe Doctrine (1823–1824)", en *Hispanic American Historical Review* 7 (1927): 320-333.

invocaron frecuentemente la doctrina Monroe para asegurar su soberanía o integridad territorial, esa actitud pasiva las llevó a tener una verdadera desafección hacia Estados Unidos[11].

Sin embargo, ello no debe ocultar ni los principios ni la retórica que impulsaban a la doctrina. Uno de los motivos más importantes para que Estados Unidos decidiera promover estos principios radicaba justamente en la necesidad de oponerse a la creciente influencia y dominio comercial británicos en la región, atrayendo a las nuevas repúblicas a su órbita[12]. Ahora bien, Estados Unidos no entró en una confrontación directa con Gran Bretaña en parte por la necesidad de preservar el *statu quo* logrado tras la segunda guerra de independencia de 1812[13].

---

11. Esto se experimentó por primera vez en el Congreso de Panamá de 1826. En esa ocasión, Estados Unidos aceptó la invitación con el fin de promover un "sistema americano" contrario a la propuesta bolivariana tendiente a crear un sistema defensivo frente a los intentos de reconquista española, en Langley, *America and the Americas*, 35-36, y Leonard, *United States-Latin American Relations*.
12. Jay Sexton, *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America* (Nueva York: Hill & Wang, 2011); Edward H. Tatum, *The United States and Europe, 1815–1823. A Study in the Background of the Monroe Doctrine* (Nueva York: Russell, 1967); Fred Rippy, *Rivalry of the United States and Great Britain over Latin America (1808-1830)* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1929); William Earl Weaks, *Building the Continental Empire*.
13. Mary Williams, *Anglo-American Isthmian Diplomacy, 1815-1915* (Washington: American Historical Association, 1916); Taylor Park, *Colombia and the United States*, 128; Langley, *America and the Americas*, 36-37; Leonard,

La República imperial, que era aún una potencia de segundo orden en el sistema internacional, estaba esperando una mejor posición. Las élites colombianas eran conscientes de todo ello, aunque reconocían al mismo tiempo que entre ambas repúblicas existía una diferencia relativa de poder significativa. Estados Unidos tampoco contaba con un gran mercado de capitales ni una balanza comercial significativa en Colombia/Nueva Granada; si quería romper la hegemonía británica, tenía que adoptar una política cautelosa y persuasiva[14].

Las élites colombianas captaron perfectamente esa situación. De hecho, hasta mediados de siglo se podían dar el lujo de plantar una férrea actitud nacionalista y proteccionista frente a las exigencias mercantilistas de Estados Unidos. Los diplomáticos estadounidenses, asimismo, a pesar de considerarse superiores y con el derecho a expandir su hegemonía sobre el hemisferio occidental, inicialmente consideraron a las élites colombianas como gobernantes de una "república hermana"[15]. Sin embargo, esa situación no duraría mucho. Después de expandirse en su periferia inmediata, Estados Unidos vio incrementar sus intereses en la Nueva Granada.

El destino manifiesto

La doctrina Monroe adquiere una nueva y más agresiva connotación en 1845, al llegar a la presidencia James Polk. En ese momento, Estados Unidos estaba completando un vigoroso

---

United States-Latin American Relations. Ver Reuben Clark, *Memorandum on the Monroe Doctrine* (Washington: Government Printing Office, 1930).

14. Rippy, *Rivalry*, y Taylor Park, *Colombia and the United States*, 113.
15. Foote a Clayton, 5 de julio de 1850, en M. D. C., v, 663.

proceso de expansión continental (en Norteamérica), proceso que implicaba la expulsión y remoción de la población nativa y la conquista de nuevos territorios[16]. El discurso que apoyaba este nuevo impulso es conocido como *destino manifiesto*: la misión encomendada por Dios a los blancos anglosajones para que Estados Unidos expandiera sus valores republicanos[17].

Sin embargo, esta retórica trascendental estaba en directa relación con diversos tipos de factores materiales. Uno de ellos era el temor que suscitaba el supuesto expansionismo británico (y en menor medida francés) en Texas, California y Yucatán[18]. Aún los historiadores discuten si esa política era defensiva o si estuvo más bien influenciada por una agenda expansionista previamente determinada, lo cual es más probable. En

16. Langley, *America and the Americas*, 38-39.
17. Malanson, "Manifest Destiny".
18. Merck, *The Monroe Doctrine*; Robert Tucker y David Hendrickson, *Empire of Liberty: The Statecraft of Thomas Jefferson* (Nueva York: Oxford University Press, 1990). También existieron factores internos —demanda de tierras, adquisición de nuevos puertos y rutas comerciales y finalmente el temor que tenían los esclavistas del sur de ver "africanizada" a Texas—. La expansión hacia el Oeste debía permitir al gobierno de Estados Unidos cimentar la unión federal y controlar la "cuestión social" provocada por la aparición de nuevos intereses en pugna entre los colonos (Perkins, *The Monroe Doctrine*, 178; Langley, *America and the Americas*, 47 y ss.). Este sistema, controlado por la población blanca, limitaba paradójicamente la adquisición de nuevos territorios, ya que las élites no estaban dispuestas a gobernar nuevos territorios de "razas inferiores", William Earl Weaks, *Building the Continental Empire*.

cualquier caso, ese nuevo impulso imperialista iba dirigido no solo a remover la influencia británica en América Latina, sino a abrir las perspectivas hegemónicas de Estados Unidos[19].

A partir de entonces, el protoimperialismo o el desprecio y la ignorancia que profesaban Estados Unidos por las repúblicas hispanas se transformaron en una actitud imperialista cada vez mayor[20]. Esto se reflejaría principalmente en México. La conquista de Texas y la anexión de California hicieron imperioso recortar las enormes distancias que había en el traslado de un extremo de la costa hacia el otro, una situación que se volvería más acuciante cuando se dio el descubrimiento de oro en California a fines de 1848. Estas circunstancias hicieron que se reviviera el interés de los capitalistas y el Gobierno estadounidenses para llevar a cabo una empresa que conectara el Atlántico y el Pacífico —ya fuera en Panamá, Nicaragua o México—[21].

Estados Unidos contaba con la ventaja de haber firmado un tratado con la Nueva Granada, a través del cual había conseguido enormes privilegios comerciales y de transporte en el istmo de Panamá. Ese tratado, firmado en 1846 y ratificado en 1848, fue negociado por las élites neogranadinas conociendo el despojo sufrido por México: conscientes de la nueva relación de poder que se estaba fraguando en el sistema internacional y que el *imperialismo republicano* pondría la mira tarde o temprano en el istmo de Panamá, la firma del tratado se ideó como un mecanismo de acomodamiento para prevenir futuros movimientos en su contra[22].

19. Perkins, *The Monroe Doctrine*, 186-187, 199.
20. Langley, *America and the Americas*, 55, 57.
21. Taylor Park, *Colombia and the United States*, 213.
22. Ver más adelante. Ver también en el primer volumen la explicación sobre la doble dimensión de la política del

Desde entonces, los Estados Unidos reafirmarían su estatus como una potencia continental —o potencia mundial, de acuerdo a las percepciones de las élites hispanoamericanas contemporáneas—. De hecho, en esa posición tenía la capacidad para "exportar" una enorme cantidad de personas y capitales hacia la Nueva Granada y, especialmente, a Panamá. Aunque muchas de esas iniciativas eran privadas, normalmente terminaban siendo respaldadas por el Gobierno estadounidense; entre esas cabe destacar la Compañía de Navegación a Vapor, que transportaba correos desde el golfo de México y el Oregón en el Pacífico a través de Panamá, y la Compañía del Ferrocarril de Panamá, cuyas obras comenzaron en 1850[23].

En muy pocos años Panamá sufrió una verdadera restructuración social. A la relación más o menos fluida que existía entre las élites dominantes y la población negra, se sumaría una numerosa población de blancos estadounidenses racistas que comenzaron a delinear la política local y, de hecho, a controlar la ruta ferroviaria con diversos mecanismos de explotación laboral y opresión racial contra la población nativa[24].

acomodamiento voluntario: como mecanismo jurídico-institucional para evitar los conflictos, y como una alternativa para aumentar el poder nacional a través de la "protección" de una potencia.

23. Michael Conniff, *Panama and the United States: The Forced Alliance* (Londres: University of Georgia Press, 2001).
24. El mejor trabajo al respecto es el de Aims McGuinness, *In the Path of Empire: Labor, Land, and Liberty in Panamá during the California Gold Rush, 1848-1860* (Ann Arbor: UMI, 2001); ver Langley, *America and the Americas*, 58.

Esta nueva suerte de imperialismo informal también tuvo efecto entre las élites locales, aquellas que eran partidarias de profundizar aún más la subordinación a los Estados Unidos, y otras que adoptaban una actitud nacionalista de rechazo a la expansión imperial. Con o sin el apoyo de estas, los agentes estadounidenses encontraron en el tratado un escudo legal, un pretexto para legitimar la defensa de sus intereses, no solo desde el punto de vista de la protección de sus ciudadanos y los privilegios comerciales que estaban a punto de arrebatar a la Nueva Granada, sino para crear una zona de seguridad estratégica en el Caribe que estuviera bajo su control exclusivo[25].

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

25. Sobre los tratados como un instrumento legal del imperialismo, ver Sundhya Pahuja, "The Postcoloniality of International Law". *Harvard International Law Journal 46*, (2005): 459-469.