

¿Comercio Libre a cambio de reconocimiento político?

El caso especial de las negociaciones entre Colombia y las Ciudades Hanseáticas

Hans-Joachim König
Eichstaett

A manera de introducción

Durante los años de 1827, 1828 y 1829 se realizaron conversaciones intensivas entre la República de Colombia y las Ciudades Hanseáticas para concluir un tratado de comercio que les facilitara a éstas libre acceso a las riquezas de Colombia, y a esta República un reconocimiento político necesario durante los primeros años de su existencia como estado soberano. Sabemos que las negociaciones fracasaron, pues no se firmó ningún tratado. ¿Por qué? ¿Había diferencias respecto de las negociaciones y celebraciones de tratados con estados fuertes como los Estados Unidos y Gran Bretaña o con estados pequeños como las Ciudades Hanseáticas? ¿Qué papel jugó el tiempo de las negociaciones con las Ciudades Hanseáticas, es decir ¿fue decisivo el hecho de que ya existían tratados modelo con los Estados Unidos y Gran Bretaña? En este ensayo quisiera esbozar una respuesta a este “por qué”; me concentraré particularmente en los intereses colombianos, no sólo de aspecto económico sino también de índole “nacional”, es decir de la conciencia nacional.

Para poder comprender estos intereses me parece necesario esbozar tanto la situación histórica, nacional e internacional, como también la necesidad de obtener el reconocimiento político y el contenido del tratado modelo con Gran Bretaña. Mis fuentes son la correspondencia mantenida entre el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia en Bogotá y el enviado colombiano en Londres, encargado de las negociaciones. Esta documentación se encuentra en el Archivo Diplomático y Consular del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en Bogotá. Constituye un complemento a las fuentes existentes en los archivos de las ciudades de Bremen y Hamburgo que ya han sido tratadas de manera amplia en los trabajos de Dietrich Konsor, Manfred Kossok y Felix Becker.⁴⁸⁴

Los esfuerzos colombianos para obtener el reconocimiento político

Ya durante la primera fase del movimiento independentista, Venezuela y la Nueva Granada se habían esforzado por conseguir el apoyo oficial y el reconocimiento de los Estados Unidos de América y de algunos estados europeos.⁴⁸⁵ Sin embargo, estos estados observaron cierta reserva; también Gran Bretaña, aliada con España en la lucha contra Napoleón, no podía exponerse. Para otros estados europeos resultaba decisivo que el imperio colonial español no reconociera a los nuevos estados. Este reconocimiento habría sido indispensable, según la teoría de la legitimidad monárquica, todavía válida por aquel entonces.⁴⁸⁶ Además, el movimiento independentista

⁴⁸⁴ Dietrich Konsor, *Die Hansestädte und Venezuela zwischen 1825 und 1865. Vier Jahrzehnte hanseatische Handelspolitik an der Nordküste Südamerikas unter besonderer Berücksichtigung des Hamburger Anteils*. Phil. Diss. Hamburg 1955 (sin publicar); Manfred Kossok, *Im Schatten der Heiligen Allianz. Deutschland und Lateinamerika 1815-1830*. Berlin. 1964; Felix Becker, *Die Hansestädte und Mexiko. Handelspolitik, Verträge und Handel, 1821-1867*. Wiesbaden 1984.

⁴⁸⁵ Francisco de Miranda y Simón Bolívar ya habían establecido contactos previos en Inglaterra. También las Provincias Unidas de la Nueva Granada procuraron granjearse el reconocimiento de Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica, véase Eduardo Posada (ed.): *Congreso de las Provincias Unidas*. Bogotá 1924, pp. 322 y 331, sobre las instrucciones para los mediadores. - Acerca de la posición de Inglaterra frente al movimiento independentista en Sudamérica véase William W. Kaufmann: *British Policy and the Independence of Latin America, 1804-1828*. New Haven 1951. Véase Cristóbal L. Mendoza: *Las primeras misiones diplomáticas de Venezuela*. 2 Vols. Caracas 1962.

⁴⁸⁶ Sobre la actitud y los argumentos de los europeos véase M. Kossok: *Im Schatten der Heiligen Allianz*. - Cf. también la alocución que sostuvo Lansdown, miembro de la Cámara de los Lores, el 24 de junio de 1824, en la cual recusó el principio tradicional según el cual la Madre Patria debería conceder la libertad a una Colonia, en vista de la independencia efectiva de Colombia; reproducida en la *Gaceta de Colombia* No. 155, del 3 de octubre de 1824.

aún no contaba con suficientes victorias militares y no había conducido a la instalación de un gobierno que ejerciera un poder efectivo. La situación inicial en que se debatía el reconocimiento y la incorporación a la estructura internacional de estados se modificó cuando, en Europa, al término de la dominación napoleónica, la alianza de Gran Bretaña y España quedó sin fundamento y, en Sudamérica, Venezuela y la Nueva Granada obtuvieron éxito en sus operaciones militares conjuntas y se unieron en 1819 en un cuerpo estatal fuerte y estable, la República de Colombia, reglamentada por una constitución, que pudo alcanzar en pocos años su independencia efectiva frente a España. Con los tratados de Trujillo, Venezuela, firmados el 25 y el 26 de noviembre de 1820, en los cuales se concertaba un armisticio de seis meses entre las tropas españolas y el ejército libertador y se establecían las reglas de combate, España reconoció hasta cierto punto la existencia de un gobierno colombiano dotado con todos los atributos de la soberanía.⁴⁸⁷ Sin embargo, pese a la efectiva independencia de Colombia, España se negó a renunciar a su soberanía sobre las antiguas colonias y no aceptó la sugerencia colombiana de formar una confederación con el reconocimiento político mutuo.⁴⁸⁸

Así, el gobierno colombiano dedicó su atención, ante todo, a aquellos estados de los cuales se podía esperar el reconocimiento político y diplomático lo más pronto posible: los Estados Unidos, que también habían ganado su status de estado soberano por medio de la descolonización y poseían un sistema de gobierno semejante, y Gran Bretaña, que no concebía tan estrechamente el principio de legitimación monárquica como los miembros de la Santa Alianza. Además, Gran Bretaña tenía los estados sudamericanos independientes por socios económicos futuros. Los ministros plenipotenciarios colombianos establecieron contactos diplomáticos con los respectivos estados, entre ellos las Ciudades Hanseáticas, y fueron escuchados. Incluso según los mismos criterios de la diplomacia europea tan vinculada a la tradición, Colombia, con su constitución y su territorio a comienzos de la década de 1820, poseía todas las características de una entidad estatal so-

⁴⁸⁷ Los tratados fueron publicados en el *Correo del Orinoco* No. 90, del 23 de diciembre de 1820. – Respecto de la crítica al comportamiento español cf. las observaciones del Secretario de Relaciones Exteriores Pedro Gual: *Memoria de la Secretaría de Estado y Relaciones Exteriores. Año 1823*. Bogotá 1823, pp. 14 ss.

⁴⁸⁸ Las instrucciones de Bolívar para los mediadores José Rafael Revenga y José Tiburcio Echeverría, así como el proyecto de un tratado de confederación, obra de Francisco Antonio Zea, se encuentran en: Germán Cavellier (ed.): *Historia diplomática de Colombia. Textos*. T. I: 1820-1830. Bogotá 1976, pp. 18-26.

berana, tal como lo testimoniaba Francisco Antonio Zea en su espectacular manifiesto del 8 abril de 1822⁴⁸⁹, y, en vista de su potencial económico se representaba digna de negociación. Para los Estados Unidos, Colombia podía representar un socio importante en la delimitación del hemisferio americano frente al viejo mundo y sus sistemas de gobierno.⁴⁹⁰

Las gestiones diplomáticas para obtener el reconocimiento oficial, aparte de algunos convenios comerciales, sólo tuvieron como resultado la ratificación de tres tratados de amistad, navegación y comercio firmados, respectivamente, el 3 de octubre de 1824 con los Estados Unidos y el 1 de abril de 1825 con la Gran Bretaña.⁴⁹¹ Se puede decir que en 1825 Colombia era de hecho un Estado reconocido internacionalmente. Pero surge la cuestión de las condiciones y los costos que este nuevo estado tuvo que pagar para conseguir el necesario reconocimiento.

El indispensable reconocimiento político

La creación de los Estados Latinoamericanos como repúblicas autónomas y soberanas, la instauración de constituciones, así como la expulsión casi total de las tropas españolas del territorio americano, marcaron, después de más de diez años de guerras de independencia, un importante período en el proceso de la construcción de estados y naciones. El desprendimiento de las antiguas colonias de la “Madre Patria” quedaba perfecto y concluido, por lo que se refería a los “niños vueltos adultos”, para usar una de las metáforas de la época.⁴⁹² Esta creación de estados representaba sin duda un

⁴⁸⁹ Hay varias publicaciones de esta nota circular a los gabinetes europeos; p.e. Roberto Botero Saldarriaga: *Francisco Antonio Zea*. 2 Tomos Bogotá 1969, 1970. T. II, pp. 145-150. – José Manuel Restrepo: *Documentos Importantes de Nueva Granada, Venezuela y Colombia*. 2 Tomos Bogotá 1969, 1970, T. II, pp. 33-36. El texto también se publicó en los periódicos de Colombia, p.e. Gaceta de Colombia Nr. 45, 25. August 1822.

⁴⁹⁰ Este aspecto expresa claramente el discurso del presidente Monroe, en marzo 8 de 1822, sobre el reconocimiento de las repúblicas hispanoamericanas; la llamada Doctrina Monroe también se refiere a este aspecto. Referente a la política de los Estados Unidos de Norteamérica frente a Sudamérica en general véase Arthur P. Whitaker: *The United States and the Independence of Latin America, 1800-1830*. New York 1964. – R. Holden/ E. Zolov (eds.): *Latin America and the United States. A Documentary History*. New York 2000.

⁴⁹¹ Los tratados en G. Cavelier (ed.): *Historia Diplomática*, T. I, pp. 143-167.

⁴⁹² Respecto de esta metáfora veanse mi trabajo Hans-Joachim König: *Auf dem Wege zur Nation. Nationalismus im Prozess der Staats- und Nationbildung Neu-Granadas 1750 bis 1856*. Stuttgart 1988, pp. 123-139. Hay traducción española: König, *En el camino hacia la nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750-1856*. Bogotá 1994, pp. 205-234.

acto de voluntad únicamente unilateral, en el cual España no participaba ya sea activamente o en sentido afirmativo. Dado que estos estados se constituyeron contra la declarada voluntad de España, ésta no solamente no otorgó la autonomía a los nuevos estados, sino que también les negó el reconocimiento, inclusive cuando ya era obvio que nunca podría restablecer su dominio en América.

Sin embargo, si los nuevos estados querían ocupar un puesto legítimo dentro del sistema internacional era necesario obtener el reconocimiento por los miembros de este sistema, sobre todo el de los estados europeos. Dado que el sistema político y social vigente a principios del siglo XIX era un sistema estipulado por criterios de los estados europeos, no fue suficiente que los nuevos estados latinoamericanos se reconocieran entre ellos y se aseguraran la mutua ayuda para la defensa contra cualquier intento de recolonización. Por muy importante que hayan sido para este aspecto los contactos y acuerdos americanos para la confirmación de las correspondientes fronteras, de mayor y decisiva importancia para la incorporación en el sistema internacional de estados era entrar en contacto con los estados europeos. En cierto sentido a éstos les correspondía una posición de examinadores con respecto a la capacidad jurídica de los nuevos estados, así como con respecto a su legitimidad.⁴⁹³ Además de verse obligados a someterse a los “examinadores”, se les presentó a los estados latinoamericanos un problema más. Los principios constitucionales de los países de primordial interés para los estados latinoamericanos, es decir, de la Madre Patria España y las principales potencias monárquicas unidas a ella a través de la “Santa Alianza”, tales como Rusia, Austria, Prusia y Francia, se basaban en los conceptos de legitimidad referente a la igualdad de la nobleza dinástica, la soberanía monárquica y el derecho divino. Cuando los estados latinoamericanos postulaban en Europa para obtener su reconocimiento, fue válido el principio correspondiente a esta legitimidad dinástica-monárquica. Esto significaba que en caso de separación sería el

⁴⁹³ Kossok, *Im Schatten der Heiligen Allianz*, ya describió los principios del sistema europeo respecto del reconocimiento político. – Un estudio mas detallado ofrece el trabajo de Hans-Otto Kleinmann: „Die österreichische Diplomatie und die Anerkennung der amerikanischen Staaten“, en: *Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs* 34 (1981), pp. 174-233; Cf. Felix Becker: „Los Tratados de Amistad, Comercio y Navegación y la Integración de los Estados Independientes Americanos en el Sistema Internacional“, en: *Problemas de la Formación del Estado y de la Nación en Hispanoamérica*. Editado por I. Buisson, G. Kahle, H.-J. König y H. Pietschmann. Köln, Wien 1984, pp. 247-277.

monarca que hasta entonces había sido el soberano debía renunciar a sus derechos de soberano frente a los separatistas y declarar libre e independiente al pueblo y la región que en otrora haya estado bajo su dominio. Este principio se originó en el transcurso de las negociaciones diplomáticas con motivo de la guerra de independencia en América del Norte, cuando el Rey británico renunció oficialmente en el Acuerdo de Paz de París en 1783 a las colonias inglesas. Esta renuncia de Gran Bretaña y el formal reconocimiento por el Rey británico permitió a los otros estados reconocer igualmente a los Estados Unidos de Norteamérica como independientes y entablar relaciones diplomáticas con ellos.

En cuanto al factor del reconocimiento, resultó ser un gran impedimento, tanto para los estados latinoamericanos como para los europeos, el hecho que España se negó a renunciar a su soberanía sobre las antiguas colonias y a reconocerlas oficialmente, aún cuando la Independencia definitiva era un factor que no podía ser ignorado. Era además agravante el hecho que esta negativa al reconocimiento era apoyada por las potencias de la “Santa Alianza”, entre otros por temor a que así se propagasen las ideas demócrata-revolucionarias. Por ello fue necesario que, después de haber resultado infructíferas las conversaciones con España, los gobiernos de los estados latinoamericanos evadieran al bloque de los estados que no les concedían el reconocimiento y establecieran contacto con aquellos estados de los que podían esperar más pronto un reconocimiento político. Uno de ellos era, por un lado, los Estados Unidos, y por el otro lado, Gran Bretaña, la cual siguiendo su tradición parlamentaria-liberal, no estaba unida al frente restaurador de la “Santa Alianza”. Además como antiguo rival de España siempre se había interesado por las posibilidades económicas sudamericanas oficialmente cerradas por el sistema colonial español. También las Ciudades Hanseáticas, reconocidas como estados autónomos independientes por la Confederación Germánica (5 de noviembre de 1816), se perfilaron como posibles contratantes, puesto que siempre estaban inclinadas al comercio con América.

Los esfuerzos de los colombianos fueron coronados por el éxito. Dado que los Estados Unidos tomaron en consideración la efectiva independencia, reconocieron a la República de Colombia el 17 de junio de 1822 y firmaron con ella un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación el 3 de octubre de 1824. En Gran Bretaña, desde principios de los años 20 del siglo XIX ya no se discutía el SI respecto del reconocimiento, sino tan

sólo el CÓMO, así como la manera de reconocer el nuevo estado conforme con el derecho internacional. Al establecer las relaciones comerciales con Colombia, Gran Bretaña efectuó de facto el reconocimiento, un reconocimiento “comercial”, y el 18 de abril de 1825 firmó un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Colombia.⁴⁹⁴

El tratado “modelo” con Gran Bretaña

Sin entrar en detalles sobre las negociaciones de Colombia con las grandes potencias deseo, sin embargo, exponer brevemente las tendencias básicas así como el punto más importante de los tratados firmados, por lo menos a manera de bosquejo, pues éstas representan las condiciones básicas de las posteriores conversaciones entre Colombia y las Ciudades Hanseáticas y muestran tanto el problema de obligación, o sea libertad de acción, como los intereses “nacionales”.

La celebración de los tratados y su contenido no pueden ser entendidos aisladamente de la especial situación histórica que se había dado con la independencia de las anteriores colonias de España y Portugal. Al fin parecía existir un libre y pacífico acceso a una región por la cual las potencias europeas habían llevado a cabo un gran número de guerras. Principalmente para los intereses económicos europeos, y sobre todo naturalmente para Gran Bretaña en el transcurso de la revolución industrial, se abrió con los estados independientes de América el camino a la expansión del comercio internacional. El libre comercio, el comercio sin restricciones, se convirtió entonces en el principio decisivo y, siendo empleado correctamente, podía nivelar el camino al supuestamente inagotable mercado que significaba América Latina. El lema ya no era monopolio y privilegio, sino libertad de comercio para abrirse mercados y ganar el libre acceso a las materias primas y a los metales preciosos de los nuevos estados.

También los colombianos estaban interesados en la libertad del comercio. Las anteriores colonias estuvieron atadas a un sistema comercial

⁴⁹⁴ Los textos de los tratados en: G. Cavelier (Ed.): *Historia Diplomática*, p. 143-167. – La forma de las negociaciones está descrita en: German Cavelier: *La Política Internacional de Colombia*. T.I. 1820-1860. Bogotá 1960, Caps. II y III. – Respecto de la política de los Estados Unidos cf. A. P. Whitacker: *The United States and the Independence of Latin America*. – Respecto de Gran Bretaña: W. W. Kaufmann: *British Policy and the Independence of Latin America*.

que únicamente les permitía el tráfico con España desde algunos puertos privilegiados, quedándoles prohibido el comercio con otros países europeos. Con ello no sólo se veían impedidos de ser abastecidos con productos manufacturados e industriales de alta calidad, sino que también se veían truncados en el desarrollo de sus propias posibilidades económicas. No por último, fue debido a la crítica de este sistema que los criollos emprendieron el camino hacia la separación.⁴⁹⁵ Por eso para los criollos el libre comercio significó la superación del estatus colonial. Del libre comercio, que según las ideas liberales de la época era el compañero inseparable de la libertad y de la riqueza de la nación, esperaban fuertes impulsos de desarrollo y el fomento de las riquezas naturales del país, es decir, el bienestar económico. Es por ello que, una vez alcanzada la independencia, la República de Colombia abrió sus puertos con el fin de poder comerciar libremente con todo el mundo, aún cuando no poseía flotas mercantiles propias y no podía por lo tanto participar autónomamente en el comercio internacional.⁴⁹⁶

El libre comercio y la apertura de los puertos no significaban la supresión de los derechos de importación o exportación. Todo lo contrario: a diferencia de la época colonial eran éstos derechos, sobre todo los impuestos de importación que se pagaban en las aduanas de los puertos marítimos, los que conformaban el principal ingreso de los nuevos gobiernos.⁴⁹⁷ Después de las guerras emancipadoras y en los inicios de la consolidación, las finanzas del Estado en Colombia se encontraban en un permanente estado de déficit. Esto no era ocasionado únicamente por los inmensos gastos públicos, de los cuales la mayor parte fue principalmente “devorada” por el ejército y la marina, con por ejemplo más del 70% para los años 1825/26, en vista de los intentos de reconquista española. La política fiscal también indujo al déficit. Fue así como los impuestos odiados por los criollos, por

⁴⁹⁵ He estudiado este aspecto más detalladamente en mi trabajo, *En el camino hacia la nación*, Cap. II.

⁴⁹⁶ La ley de 28 de septiembre de 1821 simplificó los impuestos de importación y los reunió en un solo derecho de importación, vigente en todos los puertos de Colombia. Congreso de Cúcuta. 1821. *Libro de Actas*. Edición Bogotá 1971, p. 573. – Dado que estos derechos de importación con 15- 35 % según el valor tasado de la mercadería o después de 1826 con 7- 35 % ad valorem de los productos eran más bajos que durante la época colonial, no constituían derechos prohibitivos.

⁴⁹⁷ Los impuestos de importación eran necesarios porque se suprimieron o redujeron algunos impuestos indirectos como exportación interior, alcabala y sisa. – Para la descripción de la política económica y financiera de la Gran Colombia sigue siendo importante el trabajo de Wirtschafts- und Luis Ospina Vasquez: *Industria y Protección en Colombia. 1810-1930*. Medellín 1955, esp. Cap. II.

ser hasta entonces símbolo de la opresión colonial, fueron reducidos, como en el caso de los impuestos de interés fiscal sobre las ventas (alcabala), o simplemente suprimidos, al igual que algunos monopolios del Estado. También fueron suprimidos los derechos internos.⁴⁹⁸

La creación de un impuesto a la renta aplicable a la clase alta tan sólo alcanzó a recaudar montos bajos, siendo eliminado poco tiempo después.⁴⁹⁹ Por todo esto, el comercio obtuvo un significado fiscal de eminente importancia, tal como se puede apreciar en el contingente puramente porcentual: los ingresos del Estado estuvieron conformados en el año fiscal 1825/26 en un 60% por los derechos de importación y exportación. Los aranceles aduaneros variaban según el tipo de mercadería de un 72% a un 35% del valor de la mercadería (*ad valorem*). Para acelerar la construcción de la flota mercantil, se introdujo en Colombia a principios del año 1820 el arancel preferencial y el derecho preferencial, los cuales otorgaban una desgravación fiscal de un 5% a las importaciones que eran desembarcadas de los pocos buques nacionales.⁵⁰⁰ Este arancel preferencial fue otorgado por solidaridad a los demás estados latinoamericanos.

Con la apertura de los puertos y la oferta del libre comercio, en el cual estaban interesados Europa y los Estados Unidos, poseían los estados latinoamericanos sin duda, una garantía a la mano en su lucha por obtener el reconocimiento. Una garantía, sin embargo, que debido a la necesidad de los ingresos aduaneros no tuvo el peso suficiente como para poder evitar que los países latinoamericanos fuesen explotados económicamente, en especial por Gran Bretaña.

La República de Colombia había sido reconocida a mediados de 1825 por dos importantes miembros de la Sociedad de Naciones, sin haberse, sin embargo, borrado completamente la marca de la ilegitimidad, tomando ambos estados una posición de innovadores, siendo uno de ellos una potencia

⁴⁹⁸ Decreto del 28 de septiembre de 1821, en: Congreso de Cúcuta, p. 575. Con la supresión de los derechos internos los congresistas querían apoyar la integración y un mercado interno.

⁴⁹⁹ Ley del 30 de septiembre de 1821 sobre un impuesto directo en: Congreso de Cúcuta, p. 598 ss. Revelan muy las metas de este ley en el sentido de principios de igualdad liberales los comentarios del ministro de hacienda, José María del Castillo: *Memoria el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presentó al Congreso en el año 1823*. Bogotá 1823, p. 15. – La élite criolla consiguió en 1826 que con el decreto del 7 de diciembre se suprimió el impuesto directo y se reinstaló la alcabala.

⁵⁰⁰ Cf. mas detalladamente Ospina Vásquez: *Industria y Protección*, Cap. II.

no europea, y el otro una potencia no continental. Fuera de eso, se había perdido con los tratados un poco de autodeterminación, ya que surgieron nuevas ataduras y dependencias. Colombia tuvo que pagar un precio muy alto por el tan importante reconocimiento político, con el cual se podrían romper las barreras de los estados de la "Santa Alianza", es decir, a través de puertos abiertos y libre comercio en base a una reciprocidad total y con el principio del beneficio máximo. Con ello resultaba imposible cualquier trato preferencial en favor de los propios súbditos de la nación, más bien se aseguraban los contratantes que les fueran concedidos los mismos derechos que a los súbditos de la nación. Una vez acordado esto entre dos estados, terceros debían naturalmente solicitar un acuerdo análogo, para no quedar menoscabos como competidores. Con la cláusula de beneficio máximo se logró otorgar a los contratantes derechos iguales, y ventajas otorgadas por otros países debían también ser extendidas a los contratantes; con lo cual se anuló la posibilidad a los colombianos y latinoamericanos de que, partiendo de una situación similar se otorguen mutuamente condiciones especiales o derechos preferenciales.

El tratado era principalmente, como lo dice su nombre, un tratado comercial, el cual dicho sea de paso, representaba más el cumplimiento de la proposición hecha por parte de los ingleses, que el resultado de las correspondientes conversaciones. Después de asegurarse la mutua amistad, una fórmula de reconocimiento muy importante estipulada en el artículo 1º, los demás artículos se ocuparon fundamentalmente de asuntos económicos y políticos. A diferencia de los tratados de alianza entre los países latinoamericanos, este tratado abordó desde el artículo. 2º el comercio. Las regulaciones estipuladas en los artículos 4, 5 y 6 sobre la libertad de poder realizar actividades comerciales en cualquier de los países contratantes, así como la igualdad de trato para los buques nacionales de ambas partes en cuanto a los derechos de puerto, tonelaje, anclaje y pilotaje, y el mismo trato para los productos nacionales con respecto a la importación y el pago de derechos, presuponían una igualdad entre los partes negociadoras que en realidad no existía, tanto en cuanto se refería a los productos o a la capacidad de los buques.

En Colombia, al igual que en los otros países de Latinoamérica, sólo había un número reducido de buques nacionales, aproximadamente diez en Colombia, necesarios para una participación activa en el comercio transatlántico acordado. Además de ello, la marina mercante colombiana

se veía en desventaja por la acostumbrada regulación estipulada en el Art. 7, por la cual sólo eran reconocidos como buques nacionales aquellos que fueron construidos en una de las naciones contratantes y piloteados por un capitán nacional y una tripulación que constara de un mínimo de 2/3 de súbditos de la nación. La bandera, es decir el símbolo de propiedad del buque, no era suficiente. Si bien el Gobierno colombiano logró en sus conversaciones del tratado una prórroga de esta regulación de 7 a 10 años, ésta era una concesión de los ingleses que en vista de lo alcanzado al abrírseles el mercado colombiano no les perjudicaba, mientras que a los colombianos sólo les ofrecía un corto alivio.

El Gobierno colombiano se dio cuenta del hecho de que la positiva igualdad subrayada en los tratados contenía concesiones económicas unilaterales que favorecieron a los contratantes americanos e ingleses. Sin embargo, se vio en la necesidad de aceptar dichas condiciones comerciales para obtener el reconocimiento político. La discusión llevada a cabo en el Consejo de Gobierno, en abril de 1825, acerca del proyecto del tratado presentado por los ingleses, muestra claramente la situación delicada en la que se encontraba Colombia.⁵⁰¹ Es por ello que aceptaron las desventajosas condiciones estipuladas en los Art. 5 y 6. El gobierno estaba sin embargo dispuesto a no dejarse perjudicar en otros tratados. Esta posición puede distinguirse muy claramente en las conversaciones mantenidas con las Ciudades Hanseáticas.

Las negociaciones entre Colombia y las Ciudades Hanseáticas

Las Ciudades Hanseáticas pertenecían, junto a Francia, Holanda, Dinamarca, Suecia y Prusia, a los estados europeos con los cuales el Gobierno Colombiano estaba interesado en tramitar el reconocimiento, incluso después de firmados los tratados con los Estados Unidos y Gran Bretaña, ya que el reconocimiento de estos dos últimos no bastaba para crear una base internacionalmente sólida. Por este motivo el Gobierno Colombiano opinaba, con razón, que eran necesarios múltiples reconocimientos a través de muchas potencias continentales para así obtener una valorización de su

⁵⁰¹ Véanse los Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia, 1821-1824, 1825-1827, compilados por Enrique Ortega Ricaurte. 2 Tomos Bogotá 1940, 1942, esp. T. 2, pp. 40-45.

institucionalidad como Estado y una confirmación de su existencia legal. Fuera de eso, se percibe muy claramente el deseo de los colombianos de prevenir una dependencia unilateral con Gran Bretaña por medio de nuevos socios.

El Gobierno Colombiano se sirvió en esta lucha por el reconocimiento de los medios de atracción o presión que significaban las relaciones comerciales: libertad, seguridad, tolerancia y reciprocidad en el comercio. Ya en abril de 1822 - en un momento cercano del intencionado reconocimiento por parte de los Estados Unidos - había presentado el enviado especial plenipotenciario colombiano en Europa, Francisco Antonio Zea, proposiciones en un manifiesto al respecto: ofreció libre acceso a las riquezas colombianas a cambio de celebración de tratados.⁵⁰² Las Ciudades Hanseáticas, al igual que otros pequeños estados europeos, reaccionaron con nerviosismo a la nota de Zea. Temían entonces por sus contingentes mercantiles en el mercado de los estados independientes, es decir, por la provisión de los productos coloniales, debido al efecto causado por la política de reconocimiento tanto norteamericana como inglesa. Las Ciudades Hanseáticas se pusieron de inmediato en contacto con los enviados latinoamericanos residentes en Londres, pero con prudencia esperaron que una de las potencias continentales tomara la iniciativa en el reconocimiento de los nuevos estados americanos.

Las conversaciones intensivas entre Colombia y las Ciudades Hanseáticas se realizaron durante los años 1827, 1828 y 1829. Actuaron el representante de las Ciudades Hanseáticas en Londres, el ministro residente James Colquhoun, y el enviado colombiano en Londres, José Fernández Madrid. El objeto de las negociaciones fueron las relaciones comerciales. Ya que ambas partes estaban interesadas en entablar relaciones, lo que se discutió fue el tipo de relaciones a establecer: extraoficiales, como lo deseaban las Ciudades Hanseáticas, o relaciones oficiales, como prefería el Gobierno de Colombia. Las Ciudades Hanseáticas esperaban llegar a un acuerdo con Colombia por intermedio del reconocimiento "comercial", equiparando los buques y carga colombianos a la bandera hanseática, y ofreciendo declaraciones del reconocimiento de reciprocidad mutua, así como el envío de un cónsul general a La Guaira. Efectivamente, el Senado

⁵⁰² Ver arriba nota 6.- Como reaccionaron los europeos y las Ciudades Hanseáticas, lo describe detalladamente Kossok, *Im Schatten der Heiligen Allianz*, pp. 88-96.

de Hamburgo decidió, el 27 de abril de 1827, nombrar tal funcionario en ese importante puerto colombiano en el Atlántico. Este cargo, al cual no correspondían funciones diplomáticas oficiales y el cual no prevenía ningún derecho para entablar negociaciones, fue otorgado al comerciante Georg Gramlich, quien se encontraba desde hacía unos años en Venezuela.⁵⁰³ El Gobierno Colombiano no aceptó la oferta hecha por las Ciudades Hanseáticas de un reconocimiento extraoficial.

Las Ciudades Hanseáticas tuvieron que esperar más de un año por una respuesta definitiva. Durante este lapso ya había sido informado el enviado colombiano en Londres, a través de una carta del 14 de julio de 1827, que Colombia sólo entablaría relaciones comerciales si se firmaba un tratado comercial oficial, lo cual significaba a su vez el reconocimiento internacional. El secretario de Relaciones Exteriores, José Manuel Restrepo, fue enfático: “[...] Sin que existan tratados de comercio y el reconocimiento de nuestra independencia, ninguna ventaja concederá el Gobierno de Colombia a Nación alguna”.⁵⁰⁴

En una carta fechada el 7 de septiembre de 1827 y enviada por el ministro de Relaciones Exteriores al enviado colombiano en Londres, se le pidió que informara debidamente esta posición al representante de las Ciudades Hanseáticas.⁵⁰⁵ Fue así como el 3 de enero de 1828 le fue expedido a éste, en Bogotá, el poder necesario para firmar tratados. Las condiciones exigidas por Colombia fueron comunicadas en las amplias instrucciones contenidas en la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores del 5 de enero de 1828.⁵⁰⁶

Las instrucciones del entonces ministro de Relaciones Exteriores, José Rafael Revenga, muestran claramente que el Gobierno colombiano era consciente de los negativos efectos económicos que contenían los tratados comerciales con los Estados Unidos y Gran Bretaña. La apertura de puertos y mercados a los productos industriales y manufacturados importados ya amenazaban con perjudicar los productos nacionales, así como la igualdad

⁵⁰³ D. Konsor: *Die Hansestädte und Venezuela* enumera las actividades de Gramlich y de Hamburgo. Rolf Walter: *Los Alemanes en Venezuela, Desde Colón hasta Guzmán Blanco*. Caracas 1985, p. 95 s., puede documentar que Gramlich se encontraba en Venezuela ya desde 1823.

⁵⁰⁴ Archivo Diplomático y Consular Vol 494, Nr. 169.

⁵⁰⁵ Arch.Dipl. y Cons. Vol 495, Nr. 180.

⁵⁰⁶ Las Instrucciones en: Arch.Dipl. y Cons. Vol 489, Nr. 199, el otorgamiento de poderes, en: Arch. Dipl. y Cons. Vol. 495, p. 24/25.

formal entre los contratantes llevó consigo un desarrollo desigual. La apelación de los futuros contratantes a usar como “tratados modelo” aquellos firmados con los Estados Unidos y Gran Bretaña fue denegada anticipadamente por Revenga en un análisis detallado y extenso de trece folios, fundamentando dicha decisión en el hecho de que la generosidad económica concedida por medio de estos tratados a los Estados Unidos y Gran Bretaña se había originado únicamente en la singular circunstancia histórica y dada la difícil posición política de Colombia en el mundo:

“[...] Mucho encontrará V.S. adelantando para esta empresa en los tratados que ya ha concluido Colombia con los Estados Unidos y con la Gran Bretaña. Bien que nunca ha de perder V.S. de vista la época en que se concluyó el primero, y el gran peso que tuvieron en el segundo razones exclusivamente políticas. [...] El Gobierno Británico declaró también lo primero (no-colonización), y a ello se agregaba el influjo que iba a tener en toda la Europa el reconocimiento de nuestra independencia, por tan respetable potencia. Fuimos pues tan liberales entonces, cuanto fue posible. [...] Ha de cuidar V.S. con la mayor escrupulosidad de que lejos de aumentarse con los nuevos tratados las restricciones que Colombia se impuso especialmente en el que concluyó con la Gran Bretaña, no se hagan estas de ningún modo mas duraderas en ellos.”⁵⁰⁷

Sin embargo, Revenga omitió el aspecto fiscal, es decir, la necesidad de obtener ingresos a partir de los derechos de importación y exportación. Las instrucciones se extendieron a la problemática de la reciprocidad y obligaron al representante colombiano a no aceptar en los tratados futuros condiciones algunas que puedan agravar aún más las obvias desventajas de la acordada reciprocidad. Concretamente, debía estipularse en los tratados que todos los productos que querían gozar de prioridades debían en efecto ser de origen de la nación firmante, es decir que en los tratados sólo debía figurar y ser aceptado el comercio directo.

Con esto el Gobierno Colombiano impuso condiciones con las cuales las Ciudades Hanseáticas no podían estar de acuerdo, pues ella no eran productoras, como sí lo eran Gran Bretaña, Francia y Holanda, y no

⁵⁰⁷ Instrucciones, loc. cit. fol. 245 v y 246r. Cf. el análisis que hizo Revenga de los impactos económicos causados por la libre importación de productos: *La Hacienda Pública de Venezuela en 1828-1830. Misión de José Rafael Revenga como Ministro de Hacienda*. Edición Caracas 1953.

disponían por lo tanto de productos propios. Ellas actuaban como emporios y lugares de trasbordo para la mercadería del interior de Alemania, y al mismo tiempo como la puerta alemana al mundo. Por este motivo estaban interesadas en que las mercaderías del interior de Alemania, transportada en buques hanseáticos, fuesen consideradas como mercaderías propias de origen hanseático, haciendo así valer el comercio indirecto como directo.

Este asunto del origen de la mercadería fue el punto de controversia en las posteriores negociaciones. Como se puede apreciar a través de la correspondencia mantenida entre la Legación colombiana y el Ministerio de Relaciones Exteriores, la posición colombiana no fue modificada desde que fueron recibidas las instrucciones oficiales, el 5 de enero de 1828.

La carta del 13 de septiembre de 1828, escrita por el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Estanislao Vergara, contestó detalladamente a las proposiciones de las Ciudades Hanseáticas y precisó la posición de Colombia.⁵⁰⁸ Expuso aquí los motivos que impedían a Colombia aceptar las proposiciones de las Ciudades Hanseáticas, sin faltar con ello a los propios intereses nacionales. Este ministro argumentó que si Colombia concedía el comercio indirecto a las Ciudades Hanseáticas, es decir, si aceptaba que la mercadería del interior de Alemania fuese tratada como mercadería hanseática, entonces todos los países cuya mercadería llegase indirectamente a Colombia por intermedio de las Ciudades Hanseáticas ya no tendrían interés en firmar tratados comerciales con Colombia. Dados los conocidos motivos políticos de Colombia en estas negociaciones, los cuales giraban alrededor del reconocimiento internacional, la concesión del comercio indirecto y la admisión de mercadería “extranjera” le desordenaría todo el sistema de tratados hasta entonces vigentes, dado que con la condición del principio de beneficio máximo debía extender dicha concesión a todos los estados ligados a ella por contrato, provocando así posteriores consecuencias negativas para la economía y la marina mercantil del país.

Esta argumentación muestra que para el Gobierno Colombiano, a fines de la década de 1820, era más importante salvaguardar sus intereses políticos que celebrar un tratado con una pequeña potencia comercial europea que podría arruinar la economía colombiana. El Gobierno Colombiano mantuvo esta posición consecuentemente y ni siquiera vaciló cuando las

⁵⁰⁸ Arch.Dipl. y Cons. Vol 189, Nr. 245.

Ciudades Hanseáticas rechazaron las condiciones, es decir, se aceptó un posible fracaso de las negociaciones. Su proceder obedeció a los intereses de Colombia y brotó de un orgullo que dentro de lo posible intentó a preservar la autonomía nacional y la libertad de acción, tal como se puede apreciar en la nota dirigida por el ministro de Relaciones Exteriores, el 14 de junio de 1829, al ministro plenipotenciario Madrid con respecto a sus gestiones:

La conducta que V.S. ha observado con los Ministros Extranjeros con quienes V.S. tiene negociaciones pendientes, ha sido muy prudente y decorosa para Colombia, para el Gobierno y para V.S. – Si ellos o sus Cortes rehúsan tratar con nosotros, no debemos mendigar sus relaciones, ni responder a desaires, pues nos desacreditarían. – El tiempo proporcionará oportunidades para concluir tratados con esas Potencias, y tal vez sacaremos mayores ventajas, esperando V.S., se aprovechara de las ocasiones que se presenten, y en que sin mengua de la dignidad Nacional se puedan agitar aquellas negociaciones.⁵⁰⁹

Como las Ciudades Hanseáticas insistieron en esas exigencias tan vitales para ellas, cuales eran las de que la mercadería del interior de Alemania fuese aceptada como mercadería hanseática, el Gobierno Colombiano dispuso, en una nota del 14 de enero de 1830, suspender las negociaciones.

Es poco probable que la decisión colombiana haya estado relacionada con el proceso de desintegración de la República de Colombia, es decir, con el proceso de su fragmentación en tres nuevos estados (Venezuela, Nueva Granada y Quito), pues las largas negociaciones de Colombia y los Países Bajos tuvieron éxito. El 1º de mayo de 1829, es decir, en un momento en que se habían iniciado ya los movimientos separatistas en Venezuela bajo las órdenes del general José Antonio Páez, pudo concluirse un tratado comercial entre los dos países. Con este tratado Colombia había logrado obtener el reconocimiento de una importante potencia continental europea, bajo condiciones de igualdad y reciprocidad, mientras que las negociaciones que se llevaron a cabo paralelamente con Prusia, Dinamarca y Suecia no tuvieron éxito.⁵¹⁰ La esperanza optimista de las Ciudades Hanseáticas de que se les abrieran los puertos en toda la América del Centro y del Sur

⁵⁰⁹ Arch.Dipl. y Cons.Vol. 495, Nr. 280.

⁵¹⁰ El tratado con los Países Bajos en : G. Cavelier (ed.): *Historia Diplomática*. T.I, p. 161-167.

quedó, sin embargo, sin ser realizada. Sólo pudieron firmar tratados con México y Brasil en 1827.⁵¹¹

A manera de conclusión

El análisis de las negociaciones, los intereses, las ofertas y las posiciones de los contratantes demostró que no hubo falta de habilidad en los negociadores, sino que fueron más bien las condiciones de la situación internacional en general, así como también la continua persistencia en una posición nacionalista, tanto por parte de Colombia como por parte de las Ciudades Hanseáticas, las que impidieron la celebración de un tratado. Frente a un pequeño estado europeo que eran las Ciudades Hanseáticas, el Gobierno Colombiano insistió en su posición y rechazó estipulaciones del tratado que le parecían discriminatorias, es decir, dirigidas en contra de su honor nacional. Se sintió facultado para hacerlo porque ya había conseguido el reconocimiento político por parte de dos importantes estados del sistema internacional. Las negociaciones son muy interesantes porque nos demuestran el modo como el Gobierno Colombiano se percibía a sí mismo y su estado, pues el rechazo de las condiciones propuestas por las Ciudades Hanseáticas en realidad no pone de manifiesto una posición fuerte, sino mas bien una posición débil. El Gobierno colombiano fue consciente de esta debilidad, se dio cuenta de que la tan subrayada igualdad en los tratados con los Estados Unidos y Gran Bretaña era nada más que igualdad ficticia, y que habían conseguido el reconocimiento político a costa de una nueva dependencia económica. La tan deseada inserción en el sistema internacional, en el mundo atlántico, no les ofreció a los colombianos la libertad de acción cuya ausencia habían sentido durante la época colonial.

⁵¹¹ Véanse Friedrich Prüser: *Die Handelsverträge der Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg mit überseeischen Staaten im 19. Jahrhundert*. Bremen 1962.