

# *La Política internacional de la Gran Colombia: sus negociaciones con España*

Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ  
*Universidad Complutense*

Colombia surge como unidad independiente después del 7 de agosto de 1819, con la batalla de Boyacá. Es a partir de esta fecha cuando se puede hablar de la acción exterior de Colombia, pues hasta entonces los descalabros de los ejércitos criollos eran notables, constituyendo la batalla de Boyacá un auténtico aliciente para los independentistas en el aspecto estratégico (dividir al ejército español) así como en el económico (creación de una base de aprovisionamiento para el resto de las campañas hasta 1824). Sin embargo, no es hasta el Congreso de Cúcuta, en 1821, cuando se ponen las bases de la acción exterior de la Gran Colombia, aunque el Congreso de Angostura sea un antecedente valioso.

La política exterior de Colombia <sup>1</sup> se caracterizó desde un principio por su dinamismo e ímpetu respecto a las potencias del momento como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, pero de una forma muy característica respecto a España. Aun sin haberse obtenido la independencia de gran parte del antiguo virreinato del Perú, se intentó por todos los medios posibles obtener el reconocimiento de una independencia que se estaba disputando en los campos de batalla. En un primer momento, aproximadamente desde 1819 a 1821, buscó la paz desesperadamente, por causas económicas, pero una vez los diversos proyectos de paz con la Metrópoli hubieron fracasado, se lanzó a una ofensiva aliada con el resto de las repúblicas bolivarianas para obligar a España a firmar la paz y el reconocimiento de la independencia de sus antiguas provincias americanas.

---

<sup>1</sup> Usaremos indistintamente el término de Colombia o de Gran Colombia para designar a la república bolivariana, integrada por Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Según estudios recientes, en aquella época a esa unidad de regiones se le denomina simplemente *Colombia*. Consúltese al respecto la obra de Daniel Bushnell, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, 1966.

Para entender las primeras gestiones negociadoras del reconocimiento de la independencia de Colombia por parte de España, es necesario trazar el cuadro de la situación política-económico-social de esta república en el período de acceso a la independencia. La situación era sumamente precaria y el peso que a Colombia correspondió en el suministro de ayuda indispensable a la independencia de otras vastas zonas suramericanas la condujeron a un caos económico-administrativo que marcó hondamente la vida social de este país durante gran parte del siglo XIX.

### *El Estado de Cundinamarca*

Con el triunfo de los ejércitos de Bolívar ante Morillo en la batalla de Boyaca surgió lo que en un primer momento se denominó el Estado de Cundinamarca, estableciéndose un gobierno provisional en lo que eran las provincias de Boyacá y Cundinamarca del antiguo virreinato de Nueva Granada. Era como un Estado-isla independiente rodeado de grandes territorios en donde continuaba la guerra por la independencia.

El Estado de Cundinamarca se convirtió desde su establecimiento en base de suministros para los independentistas criollos del norte del continente hispanoamericano. Desde Cundinamarca se enviaron hombres y dinero para continuar la lucha hacia el sur; fue este Estado el que soportó el peso de las sucesivas campañas libertadoras hasta la definitiva de Ayacucho en 1824.

Para la organización administrativa y política se nombraron a Bolívar y Santander como presidente y vicepresidente respectivamente, aunque a decir verdad fue a Santander a quien correspondió hacerse cargo de la organización de los servicios públicos, afrontar la angustiosa situación fiscal y arbitrar recursos para financiar los frentes militar y civil, mientras Bolívar se ausentaba hacia el sur para combatir las tropas realistas en el Perú.

La primera expedición enviada desde Bogotá fue mandada por José María Córdova para libertar Antioquía, que se encontraba controlada por el general español Werleta. Una vez recuperado este importante territorio minero, la república dispuso de los recursos económicos necesarios para extender la acción libertadora a lo largo del río Magdalena y de la Costa Atlántica que, desde Mompo, dominaba el virrey Sámano, incluyendo Cartagena, Santa Marta y Panamá.

Asimismo salió desde Bogotá el batallón Boyaca con 2.500 hombres rumbo a Pamplona a sumarse a la división mandada por el general Soublotte. La quinta división del ejército español, comandada por el brigadier Latorre, dominaba los valles de Cúcuta; desde allí se desplazó a la villa del Rosario y luego a San Antonio del Táchira, donde Latorre hizo

alto; pero la división de Soublette se abrió paso y finalmente se incorporó al ejército del venezolano Páez.

De esta forma Nueva Granada se vio envuelta en luchas de todo tipo y soportando un peso económico no acorde con sus recursos. En opinión del historiador norteamericano Daniel Bushnell <sup>2</sup>, la contribución que a Colombia le correspondió por haber participado en las guerras de la independencia fue superior a lo que pudiera corresponderle en relación con sus recursos naturales. «El resultado fue una situación de bancarrota latente, que contribuyó más que cualquier otro factor al colapso del liberalismo santanderista, y afectó casi todos los proyectos de reforma interna».

De Colombia salió la financiación de la segunda campaña libertadora de Venezuela <sup>3</sup>, y la de la campaña del sur, que dará la independencia a Ecuador, Perú y creará el Estado de Bolivia.

Como apunta Paul Mc Greevey, «hacia 1820 el movimiento de independencia... había frenado la salida de capitales para España, pero las guerras en los países vecinos continuaron siendo una pesada carga para la economía neo-granadina hasta bien entrado 1824, ya que el ejército del norte <sup>4</sup> participó en las luchas en el Perú y Bolivia» <sup>5</sup>, y termina diciendo: «...Estos gastos en defensa hechos por la nueva nación en el extranjero representaron un serio drenaje de los recursos de capital».

### *El Congreso de Angostura. Antecedentes de la Gran Colombia*

Bolívar tras haber entrado en Caracas después de la batalla de Arauca, en 1813, proyectó la realización de un Plan de Unión de Venezuela y Nueva Granada, aunque nada pudo hacerse por el momento <sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> La primera campaña libertadora fue venezolana y con ella se independizó Caracas. El resto de todo el territorio grancolombiano, incluyendo grandes zonas venezolanas, fue liberado en la segunda campaña por los neogranadinos y venezolanos conjuntamente.

<sup>4</sup> Ejército del norte se denominaba a las tropas colombinas que participaron en las campañas libertadoras de Ecuador y Perú, así como en la fundación de la república de Bolivia. Paul Mc GREEVY: *Historia Económica de Colombia 1845-1930*, Bogotá, 1975, p. 7.

<sup>5</sup> En el estudio que Abel Cruz Santos realiza sobre la figura de Santander y Bolívar dice entre otras cosas: «... No era fácil conciliar la impaciencia del Libertador que desde Ecuador y el Perú le pedía a Santander soldados y más soldados, dinero y más dinero, con el criterio de responsabilidad del magistrado granadino, a quien le correspondía levantar ejércitos, adiestrarlos y equiparlos. Y hacer las remesas de dinero para la campaña libertadora del sur del continente.» Y termina comentando: «... Bolívar, siempre impaciente, llegó hasta poner en duda la solidaridad de Santander en la libertad del Perú.» A. CRUZ SANTOS: *Cinco Hombres en la Historia de Colombia*, Bogotá, 1982, p. 35.

<sup>6</sup> Informe del Secretario de Relaciones Exteriores de Venezuela, del 31 de diciem-

En la célebre Carta de Jamaica, del 29 de agosto de 1815, decía Bolívar: «Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riqueza que por su libertad y gloria». Y más adelante subrayaba: «...la Nueva Granada se unirá con Venezuela, si llegan a formar una república central. Esta nación se llamará Colombia, como un tributo de gratitud al creador del Nuevo Hemisferio<sup>7</sup>.

Con la tenacidad y la energía que le caracterizaban, Bolívar continuó persiguiendo la realización de su empeño.

El 14 de febrero de 1819 se constituyó el Congreso de Angostura<sup>8</sup>, en el cual se proclamó a Bolívar como presidente y al neogranadino Francisco Antonio Zea como vicepresidente<sup>9</sup>.

En este Congreso vuelve Bolívar a expresar su ideal: «La reunión de la Nueva Granada y Venezuela ha sido el voto unánime de los pueblos y gobiernos de estas repúblicas. La suerte de la guerra ha verificado este enlace tan anhelado por todos los colombianos; de hecho estamos incorporados». Es importante subrayar que el idealismo de Bolívar llega a veces a cotas indescriptibles, ya que la realidad histórica era otra muy distinta. En primer lugar, la independencia no fue obra del pueblo sino de las oligarquías criollas, o como dice Fernando Rivas Sacconi: «era un estilo político de hombres selectos»<sup>10</sup>; por ello no hubo universalidad en el fenómeno grancolombiano, «porque no partía de la entraña del pueblo»<sup>11</sup>. Y en segundo lugar porque los tres pueblos que la integraron no compartieron nunca esa unión, celosos de sus regionalismos, no se logró crear entre granadinos y venezolanos un vínculo cordial de camaradería<sup>12</sup>.

Tiempo después, el 10 de septiembre de 1819 cuando Bolívar llega a Bogotá después de la victoria de Boyaca, en la proclama de ese día vuelve a exponer su pensamiento sobre la Gran Colombia: «La reunión de la Nueva Granada y Venezuela es el ardiente voto de todos los ciudadanos sensatos y de cuantos extranjeros aman y protegen la causa americana»<sup>13</sup>.

---

bre de 1813 (núm. 30 de la Gaceta de Caracas), texto documental en J. URRUTIA: *Política Internacional de la Gran Colombia*, Bogotá, 1914.

<sup>7</sup> «Carta de Jamaica», en *Antología del pensamiento colombiano*, tomo I (siglo XIX), Bogotá, 1970., pp. 23 y ss.

<sup>8</sup> Localidad en la provincia de Guayana.

<sup>9</sup> Francisco Antonio ZEA, nombrado vicepresidente de la Gran Colombia, naturalista y diplomático. Enviado Extraordinario y Plenipotenciario a las Cortes europeas, así como a la Unión Americana, para contratar empréstitos, comprar armas y pedir el reconocimiento de la nueva política. Fue también el autor del primer *Plan de Confederación* de las repúblicas hispanoamericanas con España. Véase apartado siguiente.

<sup>10</sup> F. RIVAS SACCONI: *La existencia de la política internacional de Colombia*. Tomo I: *Nuestro siglo XIX*, Bogotá, 1949.

<sup>11</sup> Idem. *Ibidem*.

<sup>12</sup> A. FORERO BENAVIDES: *Las Cartas Infidentes, 1830*. Bogotá, 1979, p. 30.

<sup>13</sup> En ambos párrafos es donde más abiertamente se expresa su deseo de la unión

Hay que subrayar que no obstante el grandioso idealismo de Bolívar, la situación en los campos de batalla era otra bien diferente, pues si la victoria en Boyacá dio un respiro a los independentistas criollos, sin embargo, tanto el ejército de éstos como el comandado por «el Pacificador» Morillo apenas si avanzaban en pasos definitivos hacia la victoria final, ya que no pasaban de una situación de adelantos y retrocesos, que durara hasta la firma del Armisticio en noviembre de 1820 <sup>14</sup>.

En cierta medida los propósitos nobles y ambiciosos que se vislumbran en el pensamiento del Libertador no son más que el anhelo que sentía por el buen entendimiento de unos pueblos hermanos, al fin y al cabo de un mismo origen. Así, cuando se dirige a los representantes criollos en el Congreso de Angostura para dar cuenta de la campaña de Boyacá, de nuevo insiste en la misma idea, pero expresando abiertamente su profundo deseo: «La reunión de la Nueva Granada y Venezuela es el objeto único que me he propuesto desde mis primeras armas, el voto de los ciudadanos de ambos países y la garantía de la libertad de la América del Sur. Decretad la unión política de los dos Estados y habréis satisfecho mi más ardiente deseo y recompensado ampliamente al ejército por sus servicios» <sup>15</sup>.

La creación de Colombia con estas perspectivas era no sólo un problema de orden interior, sino continental. El 17 de diciembre de 1819 quedó constituida la República de Colombia por este artículo de Ley Fundamental: «Quedan reunidas Venezuela y Nueva Granada bajo el título glorioso de República de Colombia.»

Hay autores que consideran la creación de Colombia como consecuencia de un noble y enaltecedor empeño de Bolívar <sup>16</sup>, otros como «un fenómeno a todas luces anticipativo del curso de la historia» <sup>17</sup>, o «simplemente consecuencia de los proyectos ambiciosos de Bolívar» <sup>18</sup>. Sin embargo, lo que se desprende de la idea de grandeza concebida por Bolívar es la necesidad imperiosa de constituir una nación fuerte y poderosa para hacerse respetar contra agresiones extrañas y contra una posible reconquista por parte de España <sup>19</sup>.

---

de las dos secciones en una sola unidad. Podemos anotar que Ecuador no fue parte integrante de la Gran Colombia sino hasta 1822.

<sup>14</sup> Véase el apartado: *Los Tratados de Trujillo*.

<sup>15</sup> F. J. URRUTIA, o.c., p. 36.

<sup>16</sup> Idem. *Ibidem*.

<sup>17</sup> Historiadores de la denominada historia tradicional colombiana, como Rafael GRANADOS o Gustavo ARBOLEDA.

<sup>18</sup> El historiador Mitre habla incluso del «pretorianismo» iniciado por Bolívar mediante la «deidificación de los ejércitos de Colombia». En su obra: *Historia de San Martín*, capítulo 94, tomo II. Citado por F. J. URRUTIA, o.c., p. 6.

<sup>19</sup> Es la opinión de F. RIVAS SACCONI, o.c., p. 38, en su aspecto netamente político, cuando dice: «... La Gran Colombia fue además un fenómeno internacional, na-

### *El Congreso de Cúcuta*

Una vez que se van consolidando los triunfos de los neogranadinos y venezolanos se hizo más evidente la unión de ambos pueblos. Es así como el 7 de septiembre de 1821 <sup>20</sup> se reunió en Cúcuta el Congreso Constituyente de la República de la Gran Colombia.

Uno de los primeros temas que se discutieron en el Congreso fue la forma de gobierno que adoptaría la nueva nación; entre los modelos federal y central, se adoptó este último, que en definitiva resultaba el más indicado para rematar la guerra de la independencia <sup>21</sup>. Se unía a ello, que la fórmula federal requería un elemento humano más preparado del que se disponía entonces, y una más avanzada organización social. Hay que tener en cuenta que los hombres que habían hecho la revolución eran producto del sistema educativo colonial español y no poseían experiencia alguna en los negocios del Estado, ya que habían sido sistemáticamente excluidos de los puestos directivos, por tanto, no pudieron organizar en su hora un gobierno con visos de efectividad. Como apunta Germán Cavalier: «Eran los próceres hombres de bufete y de libros, capaces de construir una constitución en una mañana, pero totalmente ajenos a las artes del gobierno, y mucho menos, a las de la guerra» <sup>22</sup>.

Por la Carta de 1821, de claro sentido liberal, la soberanía nacional reposaba en la división de los poderes públicos. Asimismo, por la Constitución y leyes de 1821, le correspondía al vicepresidente Santander la organización de la República de Colombia, que se encontraba en un completo caos, como consecuencia de la guerra de la Independencia, en los sectores agrícola, ganadero, transportes, comunicaciones y burocrático, que necesitaban de la atención preferente del Estado. A Santander correspondió por tanto estructurar el funcionamiento de los servidores públicos, llevar a cabo la fundación de colegios y universidades en donde se

---

cido para lo internacional, realizado en lo internacional. La Gran Colombia fue además un fenómeno político. No hubo razones raciales, religiosas, sociológicas, etc., que informarían su fisonomía. Fue un motivo de pura y mera política el que la engendró. Motivo de contrapeso, de fuerza contrastante, de balanza de ofertas. Casi podría sostenerse que de no haber existido la fuerza europea (de la Santa Alianza) en acecho, *no habría existido la Gran Colombia*».

<sup>20</sup> Ya el día 6 de mayo de 1821 se había reunido en la villa del Rosario de Cúcuta el Congreso, pero debido a los sucesos causados por la ruptura de hostilidades entre españoles y americanos, se aplazó la elección de Bolívar y Santander para meses más tarde, así como la ratificación de lo pactado en Angostura entre venezolanos y neogranadinos.

<sup>21</sup> Este sistema contaba con las simpatías tanto de Bolívar como de Santander. A. CRUZ SANTOS, o.c., pp. 45 y ss.

<sup>22</sup> G. CAVALIER: *La política Internacional de Colombia*, Tomo I (1820-1860), Bogotá, 1960.

impartiera una enseñanza de clara orientación liberal, asimismo organizar el recaudo de los impuestos y contribuciones, también la gestión del reconocimiento de la nueva nación por las potencias extranjeras, así como el establecimiento de tratados, y, finalmente, la formación de ejércitos y el arbitrio de recursos para la campaña libertadora que culminó en Pichincha, Junín y Ayacucho.

El vasto territorio de la Gran Colombia se dividía en 7 departamentos, regidos cada uno de ellos por un intendente y con las siguientes capitales: Caracas, Maracaibo, Tunja, Bogotá, Popayán, Cartagena y Santa Marta.

Al gobierno santanderino le correspondió igualmente organizar y administrar —por su aspecto civil y militar— regiones muy diferentes en elementos humanos y en recursos económicos, y ello desde Bogotá, ciudad mediterránea y sin vías de comunicación con el resto del país <sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En la época colonial, la Capitanía de Venezuela estaba sometida al Virrey de Nueva Granada, quien gobernaba en Santa Fe, la actual Bogotá. Nueva Granada poseía plantaciones tropicales y subtropicales y tenía su parte de «llanos» en la provincia oriental de Casanare. Tenía también un importante núcleo de grandes haciendas agrícolas en la región central alrededor de Bogotá. Aquí, sin embargo, los productos eran de zona templada, como el trigo, ya que en la Nueva Granada, los Andes se elevan considerablemente sobre el nivel promedio de Venezuela. Había también, en muchas partes de Nueva Granada, pequeñas industrias manufactureras, especialmente en la provincia del Socorro, que era un centro de producción de textiles; en el Occidente, en Antioquía, en las estribaciones de los Andes occidentales, la Nueva Granada poseía los campos auríferos más importantes del Imperio español. El oro fue para la Nueva Granada, hasta cierto punto, lo que los cueros, el cacao y el índigo fueron para Venezuela.

En la sociedad de la Nueva Granada había menos esclavos y proporcionalmente menos hombres de grandes fortunas que en Venezuela. La distribución de la riqueza y la propiedad era más adecuado, relativamente, aunque menos pareja en Popayán, Bogotá y Cartagena que en Socorro. Había una densidad de población ligeramente más alta, mayor concentración de habitantes en los núcleos urbanos. A diferencia de Venezuela, la Nueva Granada tenía la mayor parte de su población muy al interior y este hecho, unido a las grandes dificultades de comunicaciones internas y a un comercio exterior menos activo, tendía a mantener a la Nueva Granada en un estado de mayor aislamiento con respecto a los movimientos culturales y técnicos del mundo exterior. La influencia de la religión tradicional católica en la mente del pueblo, que se estaba debilitando perceptiblemente en Venezuela, era mucho más firme en la Nueva Granada. Al mismo tiempo, los métodos de producción eran muy rudimentarios, no se conocía el arado ni la carretilla.

Sin embargo, en unos pocos aspectos importantes, Nueva Granada gozaba de un desarrollo intelectual más alto que Venezuela. Había una mayor actividad en el campo de las profesiones, en parte debido a la categoría de Santa Fe, como capital del Virreinato, con su burocracia y todo lo que esto supone.

Síntesis realizada a partir del interesante estudio que sobre la Gran Colombia hizo D. BUSHNELL, o.c., capítulo I.

Si bien el régimen central estaba plenamente justificado durante la guerra de la independencia, no faltaron interferencias entre las provincias y la capital, a todo lo largo de la existencia de la Gran Colombia, que socavaban la unidad nacional. Hay que tener en cuenta que en el Congreso de Cúcuta, cuando se discutió el tema de la capital, ni el propio Bolívar ni los diputados venezolanos habían sido partidarios de que fuera Bogotá la capital de la República; sólo fue aceptada al final de largas discusiones como «la residencia provisional del Gobierno», mientras se fundaba una ciudad con ese fin, que llevaría, posiblemente, el nombre de Bolívar <sup>24</sup>.

Terminada la guerra de la independencia, el régimen federal era el más indicado para administrar la República de Colombia, como bien ha sido subrayado por diferentes estudiosos del tema, como por ejemplo Daniel Bushnell quien considera que el Congreso de Cúcuta erró en este tema al colocar tres colonias, que habían estado unidas débilmente entre sí, bajo la dirección inmediata de una sola administración central <sup>25</sup>.

Sin embargo, no sólo no se llevó a cabo esa federación de pueblos una vez terminada la guerra de la independencia, sino que cuando Bolívar regresó del Perú se declaró dictador, e incluso, ante la desorganización política y económica en que encontraba la Gran Colombia por allá en los años 1826-1827 se llegó a vislumbrar la posibilidad de la creación de una monarquía para él. Todo esto dará lugar a una serie de levantamientos de tipo civilista y separatista, que concluirán con la disolución de la Gran Colombia.

Una de las primeras tareas que llevó a cabo el gobierno de Santander para poner un cierto orden en la administración del nuevo Estado, fue la implantación de una nueva legislación fiscal. La nación carecía de rentas necesarias, y el recaudo de las existencias era deficiente, a ello se sumaba la dificultad que tuvo el gobierno para contar con personal suficientemente preparado y honrado <sup>26</sup>.

Hay que partir del hecho de que la colonia había consolidado muchos privilegios para las altas clases sociales, difíciles de desarraigar, incluso entre las personas que militaban en la causa republicana. Nadie quería pagar impuestos, ni mucho menos que su patrimonio particular se viera afectado cada vez que las urgencias de la guerra de independencia lo exigían. Se defendían los estancos, la alcabala, los diezmos, la esclavitud, los latifundios.

<sup>24</sup> A. CRUZ SANTOS, o.c.

<sup>25</sup> D. BUSHNELL, o.c.

<sup>26</sup> La guerra de la independencia favoreció un ambiente de arbitrariedad y de falta de escrúpulos, no sólo entre los militares sino también en el elemento civil, muy difícil de desarraigar. Santander se vio precisado a solicitar del Congreso autorizaciones para destituir a los empleados de Hacienda, «...pero a pesar de ser concedida la autorización, nada se avanzó en el empeño de moralizar la administración de las rentas». A. CRUZ SANTOS, o.c., p. 129.

Contra esta fortaleza de intereses hubo de enfrentarse el gobierno de la Gran Colombia, que no vaciló en llevar a cabo las reformas deseadas.

No obstante, cuando se trató en Cúcuta de la eliminación de los estancos de tabaco y aguardiente, de la alcabala y de los diezmos, se enfrentaron dos criterios: uno, el de quienes encontraban injustos y antieconómicos esos arbitrios fiscales y, el otro, el de quienes, con criterio realista y sin desconocer sus inconvenientes, sostuvieron que deberían prorrogarse, pues estando la nación en guerra, no era época propicia para intentar la reforma tributaria.

A pesar de las diversas consideraciones que se hicieron, lo cierto es que el Congreso de Cúcuta abolió el tributo de indígenas, pues, dentro del orden democrático, el aborigen era considerado igual a los demás ciudadanos<sup>27</sup>. Pero los indígenas no se sintieron favorecidos con esta medida, ya que el tributo, dentro del régimen colonial, les eximía de los demás impuestos. Fue también un error la disolución de los resguardos para convertir a los aborígenes en propietarios, pues ellos no estaban acostumbrados a ejercitar ese derecho, y, por otra parte, la tierra trabajada en comunidad les daba mayor rendimiento. Y fue así como las pequeñas parcelas que se les adjudicaron las traspasaron a los terratenientes, quienes se convirtieron en poderosos latifundistas.

Se eliminó también el estanco de aguardiente y se declaró libre la destilación de licor, mediante el pago de una patente. Pero el nuevo sistema resultó perjudicial para el fisco y, en consecuencia, por orden de Bolívar se estableció de nuevo el estanco.

En materia de derechos de importación, la unificación decretada por la legislación de 1821 (comprendía almojarifazgo, almirantazgo y otros impuestos coloniales), y cuya tasa variaba entre el 15 y el 35 por 100, según el artículo que se trataba de gravar, no pudo realizarse, y ello porque Venezuela, prácticamente, nunca se sintió en materia fiscal dependiente de la capital de la Gran Colombia; algo semejante ocurría en Guayaquil, y hasta en otros puertos de la Nueva Granada donde se cobraban impuestos cuya naturaleza y cuantía se ignoraba en Bogotá<sup>28</sup>.

Por otra parte, el contrabando estaba tan arraigado en la mentalidad de las gentes desde la época colonial, que se prolongó en la naciente república. El ministro de Hacienda, Castillo y Rada, estimaba que un 60 por 100 del volumen de las importaciones no pagaban derechos de importación. Algo semejante ocurría con la extracción ilegal de metales pre-

---

<sup>27</sup> En este punto creemos que el paso ya estaba dado antes en la época de los Borbones, cuando se dismantelaron algunas políticas tradicionales y se fortalecieron otras. Así, por ejemplo, argumenta Paul Mc GREEVEY, o.c., p. 23, cuando sostiene que: «... Los Borbones, por razones propicias, gradualmente redujeron la protección que los Austrias habían otorgado a la población aborigen...»

<sup>28</sup> A. CRUZ SANTOS, o.c., p. 128, y P. Mc GREEVEY, o.c., pp. 7 y 8.

ciosos, que se exportaban a Jamaica sin pagar el quinto, o sea, el derecho de exportación <sup>29</sup>.

La crisis interna que vivía el país se incrementó por una serie de causas encadenadas: algunas de las rentas —concretamente los diezmos— las recaudaban individuos de gran posición social y política, que se atrasaban en la rendición de sus cuentas y en el reembolso de los dineros, lo cual afectaba a la situación de la tesorería.

Los productos del estanco del tabaco se aplicaban preferencialmente a los gastos militares; el fisco se atrasaba en sus pagos a los cultivadores, y el cultivo empezó entonces a declinar, al tiempo que el tabaco de Virginia o de Cuba, llegado de contrabando, ganaba posición en el mercado.

Igualmente, la explotación aurífera, de la cual se nutrían las Casas de Moneda de Bogotá y Popayán <sup>30</sup> empezó a declinar apreciablemente. No sólo por el oro que se fugaba al exterior para eludir el quinto, sino también porque los esclavos que trabajaban en las minas habían sido reclutados para el servicio militar. A ello se agregaba que la moneda acuñada, especialmente para pagar el salario minero, se utilizaba también para fines militares, situación esta especialmente alarmante si se tiene en cuenta que el país continuaba «en total dependencia de la explotación de las minas de oro para obtener divisas extranjeras» <sup>31</sup>.

La disminución de los recaudos era especialmente grave si se piensa que la Gran Colombia afrontaba nuevos gastos, no existentes en la colonia, como antes hemos señalado. Por ejemplo, el presupuesto de 1825-26 destinaba las 3/4 partes de los ingresos para gastos militares <sup>32</sup>. Además era indispensable mantener en el exterior costosas misiones diplomáticas que gestionaban empréstitos y el reconocimiento de la nueva república por parte de las naciones europeas y de los Estados Unidos de Norteamérica.

Una de las leyes más trascendentales del Congreso de 1821 fue la que estableció la llamada contribución directa, conocida en nuestros días como impuesto sobre la renta. «Ni social ni económicamente estaba la Gran Colombia preparada para asimilar un gravamen de esta naturaleza; baste recordar que, por aquella época, Inglaterra hacía los primeros ensayos a ese respecto» <sup>33</sup>. La contribución directa gravitaba especialmente so-

<sup>29</sup> Memoria de Hacienda leída al Primer Congreso Constitucional de la República de Colombia. F. O. 97/114.

<sup>30</sup> La Casa de la Moneda de Popayán, creada en el período colonial, fue expropiada durante la guerra de la Independencia y mantuvo un litigio económico con la república de Colombia hasta bien entrado el siglo XX. Esperamos tratar este tema en un próximo trabajo de investigación.

<sup>31</sup> P. Mc GREEVEY, o.c., pp. 11 y ss.

<sup>32</sup> Idem. *Ibidem*.

<sup>33</sup> A. CRUZ SANTOS, o.c, pp. 130 y 131.

bre la propiedad territorial urbana y rural; «la falta de un catastro medianamente organizado fue el escollo principal para su implantación»<sup>34</sup>.

Ante esta magnitud de problemas se imponía la sensatez, de ahí que no obstante las disposiciones realizadas en Cúcuta, en 1821, en materia fiscal, el gobierno del general Santander, temeroso de que estas reformas determinaran la quiebra de las finanzas de la Gran Colombia, se manifestó abierto partidario del régimen fiscal de la colonia, ya que como él mismo indicó en varios informes al Congreso «no se podía modificar en pocos años la obra de tres siglos». Concretamente en el mensaje al Congreso de 1823, de forma totalmente realista decía: «El Congreso de Cúcuta expidió leyes muy beneficiosas que disminuyeron las antiguas rentas coloniales, y la sustitución que adoptó para cubrir el déficit no ha correspondido en nada a los presupuestos calculados»<sup>35</sup>.

Como es fácil comprender, era poco envidiable el estado económico por el que atravesaba la Gran Colombia, y ello nos puede dar la clave de la premura que este país se impuso en conseguir el reconocimiento de su independencia por parte de España, en definitiva de terminar la guerra como fuera, así lo expondremos en el siguiente apartado.

Si la situación interna era de suma gravedad, nuevos acontecimientos vendrían a acentuar los problemas. Por una parte, la prolongada estancia de Bolívar en Perú después de la victoria de Ayacucho (1824), en cierta medida propició el incremento de la idea federalista en Venezuela, donde nunca habían estado de acuerdo con la administración centralista dirigida desde Bogotá. Por otra parte, cuando en 1827 volvió Bolívar del sur, ante las propuestas que hace de confederación de Colombia con Perú y Bolivia, alienta las protestas de neogranadinos, venezolanos y ecuatorianos. Ante esta situación, Bolívar se proclama dictador el 27 de agosto de 1828, lo que implicaba el desconocimiento de la Constitución de Cúcuta. Y por último, para rematar la situación de desconcierto, surgen los proyectos de monarquía que alientan una serie de sublevaciones en el interior y los ataques del Perú contra Colombia. Con ello queda expedito el camino a la desintegración de la Gran Colombia<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Idem. p. 190.

<sup>35</sup> Santander escribía al Libertador el 21 de mayo de 1826 y le exponía la angustiosa situación que se presentaba en los asuntos fiscales de la República por la dificultad que suponía remover de golpe todo el aparato de la Hacienda Pública; y de una forma muy reflexiva le hace caer en la cuenta a Bolívar de la necesidad de llegar a un acuerdo de paz con España. «... Mucho medito en este ramo de la Hacienda Pública, mucho procuro estudiarlo y me aconsejo mucho, y todo deduzco que *sólo la paz con España nos saca de apuros fiscales*», en A. CRUZ SANTOS, o.c., p. 57.

<sup>36</sup> Véase al respecto el trabajo de investigación de G. I. OSPINA SANCHEZ, *España y Colombia en el siglo XIX, los orígenes de las relaciones*, en vías de publicación por el Instituto de Cooperación Iberoamericana. Existe un trabajo al respecto que resulta bastante original, realizado a partir de la correspondencia que Bolívar sostuvo

### *Desintegración de la Gran Colombia*

Han sido muchos los estudios que en Colombia como en las demás repúblicas bolivarianas se han realizado para intentar poner claridad en este tema de la desintegración de la Gran Colombia, asunto a todas luces conmovedor, si se piensa en la importancia de la unión de unos pueblos hermanos que con mayor o menor comprensión hubieran podido, tal vez, llegar a componer un Estado Federal capaz de haber hecho frente al reto de la integración económica, así como haber constituido un baluarte de importancia estratégica considerable respecto a las potencias de ese momento.

Sin embargo, fueron mayores los motivos de separación que los de unión, y por consiguiente una vez que la intriga y la anarquía se adueñaron de la república grancolombina, difícil, por no decir imposible, fue conseguir que las tres secciones permanecieran unidas por una fórmula federal.

A las explicaciones clásicas que se han dado de este asunto, como por ejemplo, la Constitución de Bolivia y la iniciativa del presidente vitalicio, o la misión de Antonio Leocadio Guzmán en favor de la idea monárquica, para establecer un trono en uno de los picos de la cordillera de los Andes, o el Acta de Guayaquil, que aconsejó la dictadura y los hechos posteriores de Bolívar que insinuaban su aceptación. O la desobediencia de Páez y el perdón que generosamente le otorgó Bolívar nombrándolo además «salvador de la patria» y colmando de ascensos y recompensas a todos los conspiradores, así como el desconocimiento de la constitución de Cúcuta que llevaba sólo seis años de existencia, se viene a sumar, por último, una tesis muy sugerente y no falta de sentido común, como es la de que en el fondo de todo lo anteriormente expuesto subyace el enfrentamiento entre dos generaciones.

Dos generaciones que manifiestan dos mentalidades opuestas y dos formas de concebir el Estado; los que seguían a Bolívar le apoyaron en conseguir el orden a cualquier precio, mientras que los santanderistas defendían la libertad y por consiguiente temían la arbitrariedad.

La pugna de dos generaciones, «la generación de la guerra y la generación de la paz»<sup>37</sup>. Los generales que acompañaban a Bolívar llevaban luchando quince años, estaban familiarizados con la muerte, el valor era su primera virtud, «no eran ciudadanos sino soldados», por tanto no admitían sino la subordinación jerárquica.

Anota Forero Benavides que «desde 1819, mientras los unos siguie-

---

con diversos personajes, así como cartas que amigos y enemigos le escriben comendándole los diversos hechos que se sucedieron a lo largo de la guerra de la Independencia. A. FORERO BENAVIDES, *Las Cartas Infidentes*, 1830. Bogotá, 1979.

<sup>37</sup> *Idem. Ibidem*, pp. 30 y ss.

ron detrás de Bolívar, los otros se quedaron bajo la inspiración de Santander y el alero de la Constitución original» y más adelante prosigue: «Los jóvenes que vivían en Santa Fe adquirieron otros hábitos, otras ideas, lectores de libros, familiarizados con los Códigos, oradores elocuentes en el Congreso, periodistas que por lo general ignoraron el costo humano de la Independencia. El mundo para unos era el cuartel, y para los otros, el escritorio.» Y termina subrayando: «Los siete años de paz en Santa Fe y de guerra en el sur, los habían distanciado»<sup>38</sup>.

Sin descartar todas las tesis que se han barajado hasta la fecha para explicar el fenómeno de la disolución de la Gran República, no es menos cierto que todo ello alentó los regionalismos de las tres secciones y vino a dar facilidades para que los poderes extranjeros sacaran la mayor ventaja en sus negocios y propiciar la dependencia tanto política como económica, no sólo de las repúblicas bolivarianas sino también del resto de las repúblicas hispanoamericanas.

Lo cierto es que en la Constitución de 1830 únicamente la Nueva Granada perseveró en el proyecto de mantener la unidad<sup>39</sup>. Bolívar renunció entonces a la presidencia y se alejó de la escena política, al comprender que incluso sus energías vitales le impedían reconstruir el ideal de la Unión, y que sus días, ya contados, sólo le daban como alternativa el retiro a un lugar apartado de las intrigas palaciegas<sup>40</sup>.

Por la contemporaneidad de los fenómenos se puede llegar a pensar que la Gran Colombia existió mientras vivió Bolívar, y que el fenómeno de la Unión no tuvo ninguna profundidad en los pueblos que un día la

---

<sup>38</sup> Idem. *Ibidem*, p. 32.

<sup>39</sup> En un intento de salvar la República, el propio Bolívar instaló en Bogotá el Congreso Constituyente, el 20 de enero de 1830, llamado a restablecer el orden institucional y definir el rumbo futuro de la Gran Colombia. Sin embargo, era ya demasiado tarde. Caracas había encabezado la revolución, desconociendo la autoridad de Bolívar y proclamando la autonomía. El 24 de septiembre de 1830 en la ciudad de Valencia, el presidente del Estado, José Antonio PAEZ, promulgó el texto de la Constitución de Venezuela. El general Flores, en el Sur, organizó la República del Ecuador, pretendiendo anexionar a Pasto, más allá de los límites de la antigua presidencia de Quito, y violando el principio de *Uti Possidetis Juris* de 1810.

<sup>40</sup> Bolívar muere a los pocos meses, en Santa María, el 17 de diciembre de 1830, en la Quinta de San Pedro Alejandrino, en casa del español Joaquín de Mier, quien le ofreció alojamiento, ante la imposibilidad que Bolívar tenía para trasladarse a Europa, por el precario estado de su salud. Le acompañaban los generales y amigos Montilla, Carreño y Laurencio Silva, y su secretario Fernando BOLIVAR. Ya agonizante el Libertador apenas si pudo llegar a la mitad de su alocución dirigida a los colombianos: «... Yo bajaré tranquilo al sepulcro..., Sí, al sepulcro..., es lo que me han proporcionado mis conciudadanos... pero yo los perdono. Ojalá yo pudiera llevar conmigo el consuelo de que permanezcan unidos». En A. FORERO BENAVIDES, o.c., pp. 101 a 106.

integraron, para quienes existieron más puntos de divergencia que de unión, lo que les llevó inexorablemente a la desintegración.

Después de la batalla de Boyacá en 1819, el primer objetivo de Bolívar fue el de obtener la paz con España.

Ahora bien, las cuestiones que surgen de inmediato son las siguientes: ¿Cómo se intentó obtener ésta?, ¿a qué precio? y ¿en qué condiciones?.

El estado precario de la República esbozado anteriormente era la causa más sobresaliente, pero no era de menor importancia la situación en que se encontraban los ejércitos combatientes, americanos y españoles.

Se intentó primero negociar la paz con España por medio de las grandes potencias, Inglaterra especialmente, o al menos hacer ver a España lo errado de su actitud hacia América; más tarde se firmará un armisticio entre los ejércitos combatientes, como preludeo de una paz, más deseada por los criollos que por los peninsulares, al tiempo que de forma particular se impulsó un plan ambicioso, pero no falto de lógica y de sentido humanitario, como fue el de la Confederación con España, ideado por don Francisco Zea.

El Congreso de Angostura primero, y luego el de Cúcuta, por medio de su presidente Bolívar, pretendieron obtener la paz con la metrópoli al precio que fuera, exceptuando el proyecto de monarquías que se ideaba en la Corte de Madrid.

Sin embargo, en España, los acontecimientos políticos no favorecían este diálogo. Fruto de la implantación de un gobierno constitucional en España fue la firma de los Tratados de Armisticio y regularización de la Guerra en 1820; pero una vez restaurado en el trono Fernando VII, la actitud hacia América se hace demasiado intransigente.

Es así, como veremos, que los esfuerzos llevados a cabo por la Gran Colombia para obtener la paz con España desde 1820, quedarán en «papel mojado» porque se inicia «un diálogo de sordos», donde el amor propio, por parte de ambos países, el sentido de la dignidad nacional, así como la falta de visión de amplios horizontes, respecto a América, en el caso de la Corte de Madrid, imposibilitó sellar una paz, que fue pedida por primera vez por una república hispanoamericana a España.

### *Primeras gestiones para el reconocimiento*

Una vez iniciada la guerra de la independencia y transcurridos ocho años de combate, en el Congreso reunido en Angostura se toman importantes medidas en el campo de las relaciones internacionales.

Como antes se destacó, en Angostura comenzó a funcionar un gobierno provisional, anterior al del Estado de Cundinamarca, y allí mismo se trazaron las líneas principales de la actuación de Colombia con los países

extranjeros <sup>41</sup>, lo que permite deducir que aun antes de que la victoria de las armas colombianas hubiese hecho posible la unión de Venezuela y Nueva Granada, se estaba proyectando una acción exterior de importancia capital para la independencia, como veremos seguidamente.

Como apunta el profesor Raimundo Rivas <sup>42</sup>, una de las primeras medidas que en el campo de las relaciones internacionales tomó el Congreso de Angostura fue la de «conferir al Presidente de la República (provisional), Bolívar, diversas facultades, entre las cuales se contaron las de enviar y recibir agentes diplomáticos y celebrar tratados de alianza, comercio, amistad y neutralidad con otros Estados o con particulares, contrayendo todo empeño a lo que fuese conducente a la guerra y sometiendo los pactos a la ratificación del Congreso o de sus delegados».

Uno de los deberes principales y de mayor trascendencia que se presentaron, por aquel entonces, a los dirigentes de Colombia, fue el de gestionar que su independencia y soberanía se reconociese por los demás miembros de la Comunidad Internacional <sup>43</sup>.

De importancia capital para el futuro se consideraron las relaciones diplomáticas con los más importantes Estados, preferentemente con España, su metrópoli, Estados Unidos, Santa Sede <sup>44</sup>, Gran Bretaña y Francia.

---

<sup>41</sup> Dice don Pedro ZUBIETA, que «la reunión del Congreso, el hecho mismo de la Confederación colombiana y la expedición de la primera Carta Fundamental de la República, eran desde luego circunstancias muy favorables al empeño de obtener el reconocimiento de la independencia de Colombia por las naciones europeas, ya que era natural pensar que aquellos hechos no podían ser considerados por ellas sino como exponente de una acertada organización política e indicativa, además de un principio de sólida estabilidad en la nueva entidad internacional». En su obra, *Apuntaciones sobre las primeras Misiones diplomáticas de Colombia*, Bogotá, 1924.

<sup>42</sup> Raimundo RIVAS, *Historia diplomática de Colombia*. Bogotá, 1961.

<sup>43</sup> F. J. URRUTIA, o.c., pp. 3 a 6. A propósito anota: «Colombia entró en la comunidad internacional dotada como pocas naciones en el orbe de elementos para su desarrollo, su bienestar, su engrandecimiento». Sin embargo, esas riquezas, la extensión de su territorio, los ríos caudalosos, su frontera con dos océanos, no le aportaron más que problemas, debido en gran parte a la desgraciada administración que de sus bienes hicieron los sucesivos gobiernos que durante todo el siglo XIX pusieron más interés en sus negocios con el extranjero, que en perseguir el bienestar para su pueblo.

<sup>44</sup> No obstante haberse decretado ya en el Congreso de Angostura la «importancia de establecer relaciones con la Sede Apostólica», estas relaciones se vieron envueltas en numerosos incidentes desde el primer momento, primero debido al derecho de Patronato que las autoridades republicanas reclamaron y que Roma rechazó y, en segundo lugar, por causa de la serie de desamortizaciones de bienes eclesiásticos y persecuciones que sufrió la Iglesia en Colombia por parte de los gobiernos liberales, así mismo a la intervención de Aquella en las cosas del Estado.

Al respecto existe un interesante y muy bien documentado estudio de don Pedro LETURIA, *Acción Diplomática de Bolívar con la Santa Sede. A la luz del Archivo Vaticano*, en la que se recogen apreciaciones sobre la labor desarrollada por las misiones

Pocos días después de expedirse la Ley Fundamental de Colombia <sup>45</sup> se dieron por el Libertador Presidente a don Francisco Antonio Zea <sup>46</sup> amplísimos poderes como ministro plenipotenciario, concentrando en él toda la representación exterior.

Debía actuar tanto en los Estados Unidos como en las naciones europeas, ya que se consideraba que si se producía el reconocimiento, «contribuiría de manera poderosa a la consolidación de sus instituciones políticas, al desarrollo de las nacientes relaciones internacionales y a producir un incremento progresivo y acaso inusitado de su comercio».

Francisco Antonio Zea, además, debía intentar obtener del gobierno de la Unión un auxilio de fusiles y solicitar el reconocimiento de la Independencia <sup>47</sup>, a más de contratar un empréstito por la suma que estimase conveniente. Asimismo se le autorizó para designar Ministros Residentes o Extraordinarios en las Cortes que reconocieran a Colombia.

La actuación de Zea en el exterior no se hará notar sino hasta finales de 1820, ya que hasta esta fecha los intentos que se hicieron por parte de Colombia, con la mira de formar parte de la Sociedad de las Naciones, fueron esfuerzos esporádicos por establecer contactos con las grandes potencias, y éstas a su vez, envueltas en los problemas de la política mundial del momento, no dieron crédito a la seriedad de la propuesta de los independentistas americanos.

Como subraya el profesor Cavalier <sup>48</sup>, «en todo el período de 1810 a 1820 el tema americano fue de forzada mediación para los estadistas eu-

---

enviadas por Bolívar a Roma. Asimismo recoge documentalmente la acción conjunta de la Iglesia y el Absolutismo, en su labor por derrotar la causa de los independentistas; por supuesto apoyada por Fernando VII, como «arma política a favor del absolutismo».

<sup>45</sup> Ley Fundamental o Pacto de Angostura de 1819, consituyó la base ordenadora de la República, se decretó por ella la unión de Venezuela y Nueva Granada y se señalaron los límites territoriales de Colombia.

<sup>46</sup> Fue nombrado vicepresidente de la República en 1819, quien tuvo que hacer frente a la primera rebelión militarista venezolana antes de partir en misión especial hacia el exterior. Más tarde lo veremos en Londres proyectando el reconocimiento de la independencia de Colombia por parte de España por medio de la elaboración de un ambicioso plan de Confederación de España y las repúblicas hispanoamericanas.

<sup>47</sup> Se ha producido la victoria de Boyacá y las subsiguientes campañas victoriosas hacen creer en una victoria final de los independentistas, de ahí el desenvolvimiento de iniciativas para al consecución del reconocimiento.

<sup>48</sup> G. CAVALIER, internacionalista colombiano, de quien hemos consultado dos obras fundamentales: *Historia diplomática de Colombia: Textos*. Como su nombre indica es una recopilación de textos documentales sobre la diplomacia colombiana en el período que va a 1819 a 1860. Y la otra es *La política internacional de Colombia de 1820 a 1903*. Se trata de un estudio sobre la actuación política de la república suramericana en el exterior. Obra fundamentalmente crítica y muy bien documentada, con abundantes notas a pie de página.

ropeos y norteamericanos, pero en forma que venía a constituir tan sólo un pequeño fragmento dentro del esquema que por entonces se debatía entre los grandes de Europa»<sup>49</sup>. Estos esfuerzos tienen como base una necesidad económica, por la situación en que se encontraba la naciente república, amén de la situación de los ejércitos, de uno y otro bando, que estaban agotados y sin suficiente abastecimiento<sup>50</sup>.

De ahí que después de la victoria de Boyacá, el paso más importante que se presentó a la consideración del gobierno de Colombia fue el de obtener la paz con España y el reconocimiento de la independencia por parte de ella<sup>51</sup>.

Las circunstancias entonces imperantes lo exigían así. En España se preparaba una gran expedición a Venezuela cuando sobrevino la revolución de Riego y el advenimiento de las ideas liberales al gobierno de la Península.

La falta de ayuda de la metrópoli mantenía a Morillo en inactividad en Venezuela y su situación empeoraba de día en día a causa de la pérdida de Santafé<sup>52</sup>. Pero no era mejor la situación de la República, porque a pesar de que la ocupación de la parte más importante de Nueva Granada había mejorado notablemente la posición militar de Bolívar, éste se hallaba falto de recursos para continuar la campaña en forma decidida.

La guerra tornó entonces a los pequeños movimientos con éxito alternativo para los dos bandos, pero en forma tal que de allí no podía venir un empuje definitivo que libertara a Venezuela.

Cuando el triunfo de la revuelta de Riego —que vino a proclamar en la Península análogos principios a aquellos que las tropas realistas tenían la consigna de combatir en América— quitó al General Morillo y a sus tenientes la fuerza moral necesaria para continuar defendiendo una causa que lógicamente estaba ya vencida. Morillo comprendió la ineficacia de continuar esa lucha sangrienta, en la forma trágica en que se desarrollaba, y él mismo inició ante Bolívar la celebración de un armisticio<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Idem. Cavalier considera que no debe hablarse de relaciones internacionales de Colombia con anterioridad a la creación de la Gran Colombia en 1821.

<sup>50</sup> La situación del ejército español se encuentra muy bien indicada en la Carta al Ministerio de Ultramar, de 4 de noviembre de 1820, enviada por el embajador español en Londres, duque de Frías, en donde «da cuenta de las críticas circunstancias en que (...) se encuentra el Ejercicio de Costafirme». Archivo Histórico Nacional. Estado, Legajo 5471.

<sup>51</sup> G. CAVALIER, o.c., p. 17.

<sup>52</sup> Asimismo en la correspondencia que el Ministerio de la Guerra mantiene con el duque de Frías se describe esa acción y también las resoluciones que ese ministerio adopta, entre ellas enviar una expedición a Costafirme para ayudar al ejército de Morillo. Carta del Ministerio de la Guerra, Sección Central, fechada en el Real Sitio de San Lorenzo, de 3 de noviembre de 1820, Archivo Histórico Nacional. Estado. Legajo 5471.

<sup>53</sup> El propio Morillo lo expresa de la siguiente forma: «Los acontecimientos ocurri-

*Los tratados de Trujillo*

Al programar Riego en la Península, al grito de «Constitución y Libertad», la vigencia de la Carta expedida por los Constitucionalistas de Cádiz, desconoció el régimen autocrático de Fernando VII, y desbarató la expedición que al mando del Conde de Calderón debía zarpar en esos días del puerto gaditano para realizar por la fuerza la pacificación de América.

Una vez que el Rey se vio obligado a convocar las Cortes y jurar la anhelada Constitución de 1812, no podía mostrarse rencoroso únicamente con sus súbditos de ultramar.

Así, al paso que se convocaban las Cortes, se dieron órdenes al General en Jefe en Tierra Firme, Morillo, para hacer jurar a su turno la Carta Fundamental y restablecer la paz en Venezuela por medio de una reconciliación fraternal.

En su último sentir, el movimiento reivindicativo de Riego era la desgraciada rebelión que daba por tierra con las esperanzas puestas en las fuerzas que comandaba y reducía éstas a la nulidad e impotencia. «Los americanos, manifestó acertadamente a sus superiores, no peleaban por mejorar el sistema de Gobierno sino por ser independientes, y era un error imperdonable creer que fueran capaces de convenir en unirse a la metrópoli»<sup>54</sup>.

Bolívar, por su parte, al tener noticia de las disposiciones de Fernando VII, consideró que se presentaba una oportunidad feliz para entablar comunicaciones con la Madre Patria.

Las gestiones complicadas y difíciles, culminaron en el convenio de 25 de noviembre de 1820 o Tratado de Armisticio y Suspensión de Ar-

---

dos en el mes de marzo en la España Europea no son tal vez conocidos por Vuestra Señoría. El Rey, siempre preocupado por el bienestar de sus queridos súbditos, acaba de renunciar por su propio impulso al poder que durante tres siglos disfrutaron sus predecesores. Ha jurado observar la Constitución política de la Monarquía, sancionada por las cortes el 18 de marzo de 1812 y generalmente deseada por la nación.» Despacho dirigido por S. E. el Conde de Cartagena a los generales y jefes de disidentes de América. Cuartel General de Caracas, 17 de junio de 1820. Pablo Morillo.

Hasta el 21 de septiembre, cuando Bolívar da respuesta al comunicado de Morillo, en el que le incluía la propuesta de firmar un armisticio («Pero como no es posible entenderse en medio del desastre de la guerra, una suspensión de hostilidades se hace indispensable para calmar un instante las pasiones y permitir que la razón sea escuchada. En consecuencia, doy orden hoy a los comandos de las diferentes divisiones de mi Armada y a las fuerzas navales de interrumpir toda hostilidad y encerrarse en los territorios que ocupan.») fueron muchos los comunicados que el general Morillo envió a todos los demás jefes insurrectos. En *Las Memorias del General Pablo Morillo*, traducidas del francés por Arturo GOMEZ JARAMILLO, Bogotá, 1985.

<sup>54</sup> R. RIVAS *Colombia y España. La Tentativa de Reconciliación en 1851*. Bogotá, 1933, p. 4.

mas. Estos pactos concluidos en Trujillo, entre Colombia y España constituyen el primer acto internacional de la Nueva República <sup>55</sup>, porque en ellos se reconoció, por parte de España, la existencia de un gobierno de Colombia con todos los atributos de la soberanía <sup>56</sup>. Si bien no puede tomarse ese acto como un reconocimiento de la independencia, si consagró a los revolucionarios en su calidad de beligerantes. El hecho cumplido de la independencia obtenida permitió a Bolívar exigir a los españoles tales testimonios, según lo considera el profesor colombiano Germán Cavalier.

En el Tratado de Armisticio se pactó una suspensión de hostilidades por seis meses «... la duración de este armisticio será de seis meses contados desde el día en que sea ratificado; pero siendo principio y base fundamental de él la buena fe y los deseos sinceros que animan a ambas partes de terminar la guerra».

Pero cada una de las partes podía reanudarlas dando un aviso con cuarenta días de anticipación. Se determinaron allí los límites dentro de los cuales debían mantenerse los respectivos ejércitos y las condiciones peculiares en que quedaban las guerrillas dispersas y las relaciones comerciales entre los territorios ocupados por cada uno de los ejércitos. El propósito principal del Armisticio era —como en él se declaraba— el de permitir que se llevaran a cabo negociaciones de paz por los enviados de uno y otro poder, para lo cual se les darían a éstos todas las garantías necesarias al desempeño de su misión <sup>57</sup>.

Al mismo tiempo que el Tratado de Armisticio, se firmó un Tratado de Regulación de la Guerra, «para dar al mundo un testimonio de los principios liberales y filantrópicos que animan a ambos Gobiernos; no menos que para hacer desaparecer los horrores y el furor que han caracterizado la funesta guerra en que están envueltos» <sup>58</sup>. Esto era el fin de la guerra a muerte <sup>59</sup>.

En lo relativo a los heridos, prisioneros de guerra, se estableció que estaban libres de volver a su ejército una vez restablecidos y debían entretanto ser tratados «con doble consideración y respeto que los prisioneros

---

<sup>55</sup> G. CAVALIER, o.c., p. 17.

<sup>56</sup> En ello se basó el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Adams, cuando replicó al embajador de España, don Joaquín ANDUAGA, ante las protestas del gobierno de España por el reconocimiento de la independencia de Colombia en 1824 por aquella República norteamericana. En J. J. CAICEDO CASTILLO, *Historia diplomática*, tomo I, en *Historia Extensa de Colombia*, Volumen XVII, Bogotá, 1974, p. 31.

<sup>57</sup> Se recoge en el artículo 11 del Tratado de Armisticio de 25 de noviembre de 1820. En M. R. CARRILLO. *Los Tratados de Trujillo*, Trujillo-Venezuela. 1980.

<sup>58</sup> Idem. Artículo 14 de las Instrucciones...

<sup>59</sup> Fue uno de los decretos que Bolívar expidió al inicio de la guerra y que constituyó uno de los pilares de la Ley Marcial de Bolívar desde 1811 a 1820.

En R. RIVAS, *Colombia y España...* o.c., p. 4.

de guerra», prestándoles toda la asistencia posible por parte del ejército apresador; se determinaba la categoría del prisionero de guerra y cuáles debían ser tenidos por tales; se hacía obligatorio el canje de prisioneros; se abolía la pena capital para los desertores, y se prohibía el alejamiento de Colombia de los prisioneros nativos; se establecía la obligación de respetar a los civiles de los territorios que fueran teatro de operaciones y los dos ejércitos se comprometían a rendir los últimos honores a los muertos en el campo de batalla. Con ésto se trataba de poner fin a las atrocidades que por una y otra parte se habían llevado a cabo en diez años de guerra.

Bolívar, según se deduce de su correspondencia <sup>60</sup>, no descuidó tomar medida alguna para prepararse a nuevas hostilidades al terminar el plazo fijado.

La Corte española, negándose a reconocer la realidad de las cosas, despachó para América nuevos comisionados con el encargo de obtener el sometimiento al Gobierno de Madrid.

La noticia de la llegada de esos comisionados reanimó por un momento las esperanzas de Bolívar sobre una paz definitiva.

Con el propósito de asegurar la reconciliación con España, de conformidad con lo estipulado en el pacto de armisticio y a instancias de los comisionados, resolvía acreditar en la Península una misión diplomática para acelerar «la más perfecta unión, amistad y buena inteligencia entre los gobernadores de S.M.C. y Colombia» <sup>61</sup>.

Dos meses después de firmado el armisticio de Trujillo, Bolívar, como *presidente de Colombia*, confirió poderes a José Rafael Revenga y José Tiburcio Echevarría <sup>62</sup> para que primordialmente viajaran a España a negociar la paz con el gobierno de ésta, de acuerdo con lo estipulado en el armisticio, y, de otra parte, para que a su paso por Caracas intentaran conseguir una prórroga al tiempo fijado para la duración de la suspensión de armas <sup>63</sup>.

Las instrucciones que para negociar un nuevo armisticio se dieron a los comisionados del gobierno colombiano, muestran la situación en que el ejército de ese país se hallaba y los puntos de vista de Bolívar respecto

<sup>60</sup> Se recoge en CAVALIER, Documentos para la Historia, o.c.

<sup>61</sup> La misión se realizó no obstante los fracasos en la negociación que había tenido el señor don Francisco ZEA con su proyecto de Confederación entre las repúblicas de América y España. Véase epígrafe: Confederación ZEA.

<sup>62</sup> El primero era el Secretario de Relaciones Exteriores y el segundo, el gobernador de la provincia de Bogotá, quienes viajaron con la categoría de Ministros Extraordinarios y Plenipotenciarios de Colombia ante España, para llevar a cabo las negociaciones de paz.

<sup>63</sup> INSTRUCCIONES DEL LIBERTADOR a José Rafael REVENGA Y José Tiburcio ECHEVARRÍA, para negociar la paz entre Colombia y España, de 24 de enero de 1821. En G. CAVALIER, *Documentos para la Historia Diplomática...* o.c., tomo I p. 18.

a la guerra <sup>64</sup> «no pudiendo la República», se decía allí, «soportar los gastos que le causa el gran ejército que mantiene, y no conviniendo en ninguna manera a nuestros intereses las posiciones que ocupamos porque llegado el invierno son insolubles y mortíferas, otras miserables y desprovistas de subsistencia que no es posible facilitar en aquella estación, es de absoluta necesidad disminuir el número de tropas de ambos ejércitos, reduciéndolas al que sea probable sostener sin arruinarnos» <sup>65</sup>.

En consecuencia, los comisionados habrían de proponer a los españoles que licenciaran las tropas criollas que tuvieran a su servicio y reservarse solamente las españolas y que se comprometieran a no aumentar las que les quedasen, ni a organizar milicias. Colombia ofrecía en compensación licenciar un número igual de tropas, disminuir el ejército en Venezuela, a igual cantidad que el español y no aumentar sus tropas en forma alguna <sup>66</sup>. Pero considerando que el sacrificio que Colombia hacía era mayor, se advertía a los comisionados que en compensación debían pedir las plazas de Cumaná, Maracaibo, Ríoacha y Santa Marta.

En el documento se advierte la situación precaria en que se encontraba el ejército colombiano; se hace hincapié igualmente en la imposibilidad en que se encontraba la República para sostenerlo y, además, las posiciones que desde el armisticio ocupaba, carecían de valor estratégico y producían una merma considerable en hombres y material debido al clima y a la situación de los lugares ocupados por las tropas colombianas. Bolívar se daba cuenta de que necesitaba algún tipo de paz para organizar la República y poder lanzarse nuevamente a la ofensiva. Lo que se exigía a los españoles, comenta el profesor Cavalier <sup>67</sup>, hubiera aliviado al gobierno de la pesada carga de mantener un gran ejército inmovilizado a causa del armisticio. Así es que el dilema se planteaba en la siguiente forma: prórroga del armisticio dándole mayores ventajas al ejército de Colombia, o reanudación de hostilidades con el objetivo de intentar dar una posición desahogada a la República por medio de las armas.

Pero los españoles no aceptaron los términos para un nuevo armisticio, de ahí que la solución se imponía por sí sola.

---

<sup>64</sup> Es la opinión de P. I. CADENA, *Anales Diplomáticos de Colombia*, p.157, citado por G. CAVALIER, *La política Internacional...* o.c., tomo I p. 19.

<sup>65</sup> Artículo cuarto de las INSTRUCCIONES DE LIBERTADOR a José Tiburcio ECHEVARRIA, y José Rafael REVENGA, para prorrogar el Armisticio con España, 25 de enero de 1821, En G. CAVALIER. *La política Internacional...* o.c., tomo I p. 27.

<sup>66</sup> Idem. *Ibidem*.

<sup>67</sup> Idem, pp 28.

*La revuelta de Maracaibo*

Maracaibo se declaró independiente de España el 28 de enero de 1821 y al tiempo se acogió al gobierno de Colombia. El ejército colombiano ocupó la ciudad con las protestas del jefe español, quien estimó ese paso como una flagrante violación de lo pactado en Trujillo, lo que aceleraba el rompimiento de hostilidades.

La justificación de Bolívar ante el jefe del ejército español <sup>68</sup> no fue suficiente para dejar en claro la actitud colombiana. Entre otras cosas, escribía Bolívar a De la Torre: «El armisticio de Trujillo no incluye ninguna cláusula que nos prive del derecho de amparar a aquél o aquéllos que se acogan al Gobierno de Colombia». Para más adelante subrayar que «... por el contrario, mis negociadores sostuvieron contra los del gobierno español que nos reservábamos la facultad de amparar y proteger a cuantos abrazasen nuestra causa» <sup>69</sup>.

Como Bolívar había propuesto al jefe español una intervención para resolver este problema, arbitraje que no fue aceptado, comunicó a La Torre que su intención era reanudar las hostilidades una vez transcurridos los cuarenta días exigidos por el armisticio <sup>70</sup>.

Colombia inició la ofensiva, quizás aprovechando la concurrencia de Maracaibo como eje de un movimiento sobre Venezuela <sup>71</sup>. En el transcurso de un año, dos ofensivas victoriosas, la de Carabobo y la de Pichincha, se habían traducido en un éxito contra los españoles <sup>72</sup>. Al mismo tiempo que tropas colombianas iban al Perú a cooperar a la libertad de ese país.

<sup>68</sup> Carta de Bolívar a Miguel de la TORRE, General en Jefe del Ejército Expedicionario de Costa Firme, 19 de febrero de 1821. En G. CAVALIER. Documentos para la Historia Diplomática... o.c., tomo I p. 29.

<sup>69</sup> Carta citada anteriormente.

En dicha carta Bolívar cita como argumento de base, nada menos que la acción que el rey de Brasil realizó sobre Montevideo y parte oriental del Río de la Plata. Entre otras cosas se pueden leer las siguientes: ...« La España misma ha consagrado este derecho (de gentes que autorizaba a Colombia para recibir al pueblo de Maracaibo e incorporarlo), por un acto positivo ocurrido poco tiempo ha, doblemente escandaloso...; hablo de la ocupación de Montevideo y parte oriental del Río de la Plata por las armas del rey de Brasil, no en guerra sino en paz y amistad con la España...» para más adelante finalizar diciendo: «El Brasil no ha sostenido su justicia para este caso, sino en la razón de que el territorio ocupado estaba separado de la España y formaba ya un pueblo diferente».

<sup>70</sup> Como se verá más adelante, el mal éxito en las negociaciones para conseguir la paz con España, y el fracaso para obtener la prórroga del Armisticio hicieron que Colombia tomara la ofensiva.

<sup>71</sup> Esta acción ya se vislumbraba desde la firma del Armisticio.

<sup>72</sup> Con la batalla de Carabobo a finales de 1821 se recobraba Venezuela para la causa independentista, con la de Pichincha en 1822, se recupera el Ecuador.

### *Negociaciones de paz con España*

La misión para obtener una prórroga del armisticio era accesoria a la de obtener de España la paz definitiva con el reconocimiento de la independencia.

Los enviados partieron hacia Madrid provistos de las instrucciones adecuadas al caso. Eran portadores igualmente de una carta autógrafa de Bolívar para Fernando VII, en la que entre otras cosas decía: «La existencia de Colombia es necesaria al reposo de V.M. y a la dicha de los colombianos. Es nuestra ambición ofrecer a los españoles una segunda patria, pero erguida, no abrumada de cadenas»<sup>73</sup>.

Los comisionados colombianos, José Rafael Revenga y Tiburcio Echevarría (ver nota anterior) llegaron a Cádiz el 14 de mayo de 1821 y siguieron para Madrid, en donde se reunió con ellos Francisco Antonio Zea. Este último, de acuerdo con las instrucciones que había recibido del Libertador, debía coadyuvar con Revenga y Echevarría el buen éxito de la misión de éstos<sup>74</sup>.

Los comisionados de Colombia debían procurar la celebración de un tratado de paz cuya base fundamental fuera «el reconocimiento por España de la absoluta independencia, libertad y soberanía de Colombia como República o Estado perfectamente igual a todos los demás Estados soberanos e independientes del mundo, con la renuncia expresa y bien significativa por parte de España, su pueblo y su gobierno, por sí y sus sucesores, a cualquier título, derecho o pretensión, propiedad y soberanía sobre el todo y cada una de las partes que forman la República»<sup>75</sup>.

Este era el ambicioso plan que se proponía desarrollar el gobierno colombiano en relación a España. Pero en la cuestión del reconocimiento veía él tres clases de problemas en los cuales había que fijar la posición de Colombia: el territorial, el económico y el político.

En cuanto al territorial, se determinaban en las instrucciones las aspiraciones máximas y mínimas de Colombia. En principio, «el reconocimiento debería hacerse en toda su integridad, conforme a la ley fundamental de Colombia; es decir, que comprendería los tres Departamentos de Venezuela, Cundinamarca y Quito»<sup>76</sup>. Se les autorizaba también a Revenga y a Echevarría a ceder la provincia de Quito, si esto fuera el impedimento para obtener la paz con España, «...pero si convenidos en el reconocimiento, sólo se opusiere por única dificultad, para conseguir la paz, la parte que posee la España en el Departamento de Quito y que no quiera ceder, se les autoriza para que celebren el tratado sin incluir sino la par-

<sup>73</sup> F. J. URRUTIA, *Política Internacional de la Gran Colombia o.c.*, pp. 74 y ss.

<sup>74</sup> *Idem*.

<sup>75</sup> Artículo segundo de INSTRUCCIONES...

<sup>76</sup> Artículo tercero de INSTRUCCIONES...

te de aquel departamento que esté libre al acto de la ratificación o ejecución del Tratado». Pero con la condición de que «se deja a ésta (provincia) un derecho para tratar con la España de paz o guerra»<sup>77</sup>. Además, Colombia renunciaba a sus pretensiones de libertar el Perú y también cedía Panamá —entonces en poder de España— si no era posible obtener en compensación el abandono de Quito. Se consagraba, pues, allí el deseo del Gobierno de Colombia de obtener la paz a toda costa, así fuera a precio de la cesión de parte del territorio que legítimamente y de acuerdo con su Ley Fundamental, le pertenecía. Pero lo que era aún más grave, los comisionados estaban autorizados para garantizar a España su dominio en todo el resto de América, lo que equivalía a la renuncia de futuras campañas libertadoras para extender la independencia y la democracia en América<sup>78</sup>.

El problema económico se refería a la concesión de ventajas comerciales y a la indemnización por confiscaciones hechas durante la guerra<sup>79</sup>.

En cuanto a las propiedades embargadas por las autoridades patriotas<sup>80</sup> a los peninsulares, se recomendó a los señores Revenga y Echevarría proceder con gran prudencia para no recargar a la República con una enorme deuda y no perjudicar a los colombianos que siendo legítimos dueños han perdido sus propiedades por el trastorno general de la revolución y de la guerra.

Por otra parte, Colombia estaba dispuesta a conceder a España el tratamiento de la nación más favorecida e igualdad con los nacionales en cuanto a la navegación y el comercio se refiere, siempre y cuando las concesiones y privilegios fueran recíprocas<sup>81</sup>.

De todo ello se puede deducir claramente la necesidad en que Bolívar veía se hallaba Colombia de obtener la paz de España.

En opinión de Cavalier, no era tanto por causa de la incipiente organización del gobierno, sino y sobre todo por la precaria situación del ejército<sup>82</sup>.

Sin embargo, ambas eran importantes, ya que la carga del ejército im-

<sup>77</sup> Artículo cuarto de INSTRUCCIONES...

<sup>78</sup> Es la idea que aporta el profesor CAVALIER. Por su parte URRUTIA y RIVAS no comentan nada al respecto.

<sup>79</sup> Bolívar firmó dos decretos que conmovieron a los españoles. Era el primero el de la GUERRA A MUERTE y el segundo, el de la CONFESION DE LOS BIENES DE LOS ESPAÑOLES Y DE LOS AMERICANOS REALISTAS que emigraron del territorio que ocupara el ejército independentista. «Matar a los enemigos o dejarlos infelices», tal fue la Ley Marcial de Bolívar de 1811 a 1820. L. VILLANUEVA, *Biografía del Gran Mariscal de Ayacucho*, en R. RIVAS, *Colombia y España. Tentativa o.c.*, p. 4.

<sup>80</sup> Se usa el término que utilizan los historiadores colombianos.

<sup>81</sup> Artículo octavo, en INSTRUCCIONES...

<sup>82</sup> G. CAVALIER. *La política Internacional*, o.c, p. 23.

pedía llevar una buena administración por falta de dinero, y la falta de dinero no permitía sostener al ejército <sup>83</sup>.

Bolívar sabía mejor que nadie que continuar la campaña en esas condiciones era de un costo inmenso para el Estado, y de un peligro grande para la causa de la independencia, ya que las fuerzas españolas y republicanas casi se igualaban. Además, ante la imposibilidad absoluta de conseguir recursos a corto plazo para ensanchar el ejército e iniciar una ofensiva rápida y eficaz que pusiera fin a la guerra, el peligro que representaba una probable intervención de la Santa Alianza en favor de España era demasiado inminente para no ser tomado en cuenta.

Y en efecto, la intervención francesa en pro de la legitimidad de Fernando VII acaecida poco tiempo después, no deja duda sobre lo bien fundados que estaban los temores de que llegara a usarse la fuerza de los aliados para restablecer el imperio español en América <sup>84</sup>.

En cuanto al problema político, el gobierno de Colombia no podía aceptar ni una federación con España, ni una monarquía bajo el cetro de un príncipe de la Casa de Borbón. Los dos proyectos tenían por entonces aceptación en la Corte de Madrid.

Por ello es que los señores Revenga y Echevarría se tenían que oponer a un sistema que, en opinión de Bolívar, «lejos de contribuir de ningún modo a la felicidad común y a la verdadera unión y amistad, sería un origen eterno de desavenencia y rompimiento», porque lo consideraba un «sistema que compromete a Colombia a mil vicisitudes sin añadir nada a su seguridad»; de igual forma se indicaba que América y España solamente podían unirse y estrecharse «por relaciones de común utilidad y de una perfecta igualdad», ya que la enorme distancia que los separa, hacía la unión entre los pueblos muy débil <sup>85</sup>.

Sólo se autorizaba a los legados colombianos que a lo más que podrían extenderse era firmar una alianza defensiva con España, y si fuere forzoso, a una alianza ofensiva y defensiva. Con una particularidad, «procurando especialmente afirmarla y hacerla más efectiva para el caso de una conmoción intestina o guerra que provenga de la diferencia de colonos y castas» <sup>86</sup>.

Se observa también un cierto aprovechamiento por parte de Colombia, o la situación de penuria en que se encontraba la República; así, por ejemplo, cuando se indica en el mismo artículo a los Legados colom-

<sup>83</sup> Situación ya esbozada en el apartado primero de este estudio.

<sup>84</sup> G. CAVALIER. *La política Internacional...* o.c., p. 23.

<sup>85</sup> Artículo trece de INSTRUCCIONES. A este respecto hay que indicar que la confederación no fue propuesta por Bolívar, por lo menos hacia 1820, como queda bien aclarado en este estudio de investigación, y que es bastante contraria a la opinión de algunos escritores. Véase al respecto el artículo publicado en el periódico *ABC* del sábado 8-2-86, p. 62, Tribuna abierta, *Bolívar propuso Federación a Fernando VII*.

<sup>86</sup> Véase nota 9 del apartado primero.

bianos que el número de buques y tropas que ofrezca España, en la alianza, debe ser mayor que el de Colombia, y aún se procurará convenir en que Colombia puede dar dinero en lugar de tropas, señalando la cantidad que debía ser proporcional y relativa al número de hombre.

La idea de formar una Federación con España había sido propuesta por México a las Cortes españolas (ya ese mismo país no se había independizado aún y mantenía diputados en las Cortes)<sup>87</sup>, sobre la base de dividir la América en tres o más secciones, gobernadas por un delegado del Rey con sus secretarios en los diversos ramos, un Consejo de Estado y un Tribunal de Justicia, teniendo cada una de las secciones representación en las Cortes generales del reino y obligándose a servir proporcionalmente la deuda pública española. Todo sobre la base del gobierno constitucional en la metrópoli<sup>88</sup>.

En opinión de Cavalier, estos planes no significaban más que «volver al sistema colonial con un poco más de organización administrativa y sin conceder al pueblo el derecho de gobernarse a sí mismo, ya que los delegados gubernativos eran nombres por el Rey mismo; de otra parte, la representación en las Cortes del Reino era ridícula, pues se limitaba a dos diputados por cada sección».

También se recomendaba en las Instrucciones a los Enviados que protestasen contra la proposición de poner un príncipe de la Casa de Borbón para Soberano de Colombia «que no será aceptada por ningún motivo, aunque se ofrezcan las mayores ventajas». Protesta que debe hacerse extensiva «no sólo a los Borbones, sino a cualquier casa reinante de Europa, sea de príncipes, soberanos, potentados, o sea otra casa o familia europea»<sup>89</sup> y terminaba este artículo con la siguiente proclama: «Colombia será independiente, soberana y libre de toda dominación extranjera, o dejará de existir»<sup>90</sup>.

Igualmente se estipulaba en las Instrucciones, artículo 14, que los señores Revenga y Echevarría podían revocar y acumular «cualquier compromiso, convenio o tratado» que se hubiese celebrado con España a nombre de Colombia.

Esta cláusula, como más abajo se indica, hacía referencia a la serie de conversaciones y propuestas que un ilustre colombiano, Francisco Antonio Zea, había estado celebrando en Londres con el embajador de España en aquella Corte, el duque de Frías<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> G. CAVALIER. *La política Internacional...* o.c., p. 20.

Véase epígrafe siguiente.

<sup>88</sup> Artículo 13 de INSTRUCCIONES...

<sup>89</sup> Vemos como estos principios se tornan contradictorios cuando Bolívar hacia el año 1828, tiene la idea de poner a Colombia bajo la protección de una de las grandes potencias del momento, y más tarde con los proyectos de MONARQUIA.

<sup>90</sup> Artículo quince de INSTRUCCIONES...

<sup>91</sup> Véase Confederación Zea.

### La Confederación de Zea. Misión de Zea

La propuesta del embajador Zea sobre la formulación de una Confederación de los pueblos hispanoamericanos, incluyendo a España, merece un análisis detenido, porque es la primera vez que se propone un tipo de Confederación de miras tan ambiciosas. Además, por haberlo propuesto un ilustre colombiano, que se preocupó más por intentar terminar con la lucha entre hermanos<sup>92</sup> que por denostar contra España, en momentos en que en la Península parecía que se instalaban las ideas de la razón<sup>93</sup>.

Veamos primero quién fue este hombre, cuál fue la misión para la que fue nombrado y por último su proyecto de Confederación.

Transcurría el año 1820. En la Gran Colombia, las tropas de Morillo, «El Pacificador» español, enviado para derrotar la insurrección de América, apenas si habían realizado algunos progresos. Por su parte, los «insurgentes»<sup>94</sup> americanos se encontraban muy seguros de sus avances, ya que el propio Bolívar, después de la batalla de Boyacá en 1819, decidió enviar representantes a los países extranjeros para pedir el reconocimiento de la independencia, así como suscribir empréstitos para terminar la lucha en el sur del continente.

En este mismo año de 1820 se encontraba también en Londres don Francisco Antonio Zea, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la Gran Colombia ante las Cortes europeas.

Zea había sido nombrado representante de Colombia en el Congreso de Angostura, para lo cual se le dieron amplísimos poderes, concentrando en él la representación de la República en toda Europa, considerando su misión como derogatoria de cualesquiera otras que les hubiera precedido, y aun de aquellas que posteriormente se enviaran, si él las consideraba como contrarias o inadecuadas al desarrollo que se propusiera realizar para llevar a buen término el desempeño de la suya.

En opinión de profesor Pedro Zubieta<sup>95</sup>, el nombramiento que se hizo a Zea estuvo indicado por su «esmerada educación y su vasta cultura intelectual; el conocimiento que tenía de la política de Europa, donde ha-

---

<sup>92</sup> RIVAS SACCONI, indica que la guerra de la Independencia fue una lucha entre hermanos, españoles y criollos o españoles americanos, ...«El movimiento de la Independencia, digan lo contrario los ciegos, fue un movimiento esencialmente aristocrático, de élite. Fue un choque de chapetones (o españoles) y criollos». ¿Dónde está la masa, lo indígena, lo popular? Por ninguna parte, o.c., pp. 36 y ss.

<sup>93</sup> Correspondiente a las ideas liberales que volvían en 1820, con lo cual se iniciaba el llamado Trienio Liberal de 1820 a 1823. Véase J. NADAL. *El Fracaso de la Revolución industrial en España*. 1814-1913. Editorial Ariel, Barcelona 1975, p. 31.

<sup>94</sup> Utilizamos el término empleado en la Correspondencia entre el Ministerio de Estado español y el duque de Frías, embajador de España en Londres. A.H.N. Estado. Legajo 5471, Carta de 11 de octubre de 1820 dirigida al Ministerio de Estado.

<sup>95</sup> P. ZUBIETA. *Apuntaciones sobre las primeras misiones...o.c.*, p. 274.

bía residido varios años; sus sentimientos de patriota distinguido y cierto prestigio como hombre de ciencia, del cual disfrutaba ya por sus trabajos sobre algunas ramas del saber humano». <sup>96</sup>.

El objeto principal de su misión era obtener el reconocimiento de la independencia de Colombia por las naciones europeas y conseguir un empréstito desde dos hasta cinco millones de libras esterlinas, destinado al arreglo de la deuda exterior y al desarrollo de las industrias y el comercio de la República.

Entre las demás autorizaciones podemos anotar las que se le concedían para nombrar Ministros Residentes o Extraordinarios cerca de las Cortes que reconocieran la República o con las que se hubiera negociado su reconocimiento; para hacer nombramientos de Cónsules, y principalmente, según palabras textuales del despacho, «para fundar el crédito público sobre una base sólida y permanente, a cuyo efecto concertará sus medidas para tratar y convenir con ellos (con los acreedores) <sup>97</sup>, sobre los medios de asegurar el pago de sus créditos respectivos, que vicisitudes de la guerra y la necesidad de atender principalmente a sostener la República, cuya existencia les era a ellos mismos de última importancia, han impe-

---

<sup>96</sup> Francisco Antonio ZEA, nació en Medellín, provincia de Antioquía, en 1766, estudió sus primeras letras en una humilde escuela de su villa natal, más tarde pasó al Real Colegio y Seminario de Popayán, fundado en 1642, y que era uno de los pocos establecimientos docentes del Virreinato de la Nueva Granada, que tenía prestigio, donde concluyó estudios en 1785. Estudió después en Bogotá, la carrera de jurista, en el Colegio de San Bartolomé de los jesuitas. Una vez terminados sus estudios fue profesor en distintos establecimientos, aplazando su doctorado en jurisprudencia. Más tarde el Virrey Ezpeleta le confió a Zea la educación de sus hijos y en noviembre de 1791, lo nombró segundo agregado de la Expedición Botánica, por recomendación del sabio MUTIS. Por ser socio del *Casino Literario*, centro patriótico y político, fundado por Antonio Nariño, procer de la Independencia, fue preso y desterrado de su patria. Llegó a España en 1796, junto con otros «conspiradores» y estuvo en la cárcel de Cádiz 3 años; luego le dieron la ciudad por prisión y finalmente la libertad. Zea se trasladó a Madrid, deseoso de regresar a su país, pero se le negó el permiso para hacerlo. En cambio, se le confió una misión científica a la ciudad de París con especiales cartas para los centros de cultura más afamados y se le remuneró con generosidad. Más tarde llegó a ser sucesor del sabio CAVANILLAS en la dirección del Jardín Botánico de Madrid. Fue también miembro de la Junta que en Bayona formó la nueva Constitución de la Monarquía de España cuando la dominación Bonaparte. Con la llegada de Fernando VII fue condenado a muerte como traidor a la causa de este rey. Pudo escapar a París, y de allí a Londres, en donde se enteró de los desastres de la guerra en la Nueva Granada, así como el terror impuesto por Morillo. En Londres, Zea decide volver a su patria, a unirse a Bolívar y luchar a su lado. En 1815 se embarcó rumbo a las Antillas, desembarcando en Santo Domingo y pasando luego a Haití, en donde conoció a Bolívar.

<sup>97</sup> Por aquel entonces el crédito de la República de Colombia había llegado a un desprestigio ante los ojos de los prestamistas ingleses.

dido satisfacer conforme a los contratos. Nada se omitirá para llenar objeto tan sagrado»<sup>98</sup>.

Parece que la primera intención del señor Zea fue la de dirigirse a los Estados Unidos, donde don Manuel Torres, Ministro de Colombia en Washington, trabajaba ya por el reconocimiento de la República, a la vez que formaba atmósfera favorable al desarrollo de algunas de las negociaciones de que se decía iba encargado el señor Zea. Pero una vez llegado éste a San Thomas, tuvo allí conocimiento de los sucesos políticos que se desarrollaban en España y creyó que se presentaba el momento propicio para obrar cerca de la Corte de Madrid y de las demás de Europa, y obtener así un éxito satisfactorio en sus gestiones. Cambió entonces de rumbo y se dirigió a Europa, llegando a Londres el 16 de junio de 1820.

### *Proyecto de Confederación*

Aunque la disposición en que se encontraba España con respecto a América no era nada propicia para trabajar con ella<sup>99</sup>, el señor Zea confiaba en la eficacia de las labores diplomáticas, y aún se atrevía a esperar un resultado favorable en las que se proponía iniciar en breve término.

Entre tanto, en España, como consecuencia de la revolución liberal, la Corte había enviado comisiones a Colombia para que propusieran la cesación de la guerra, sobre las siguientes condiciones generales:

«olvido de lo pasado; conservación de los empleos y honores a los americanos; reconocimiento del Rey, de las Cortes y de la Constitución por parte de éstos; derecho de enviar Diputados a las Cortes, y promesa de oír quejas y conceder el comercio sobre principios que se establecerán.»

Como bien se puede apreciar, el Gobierno español andaba bastante errado en su política hacia América, pues los «insurgentes» deseaban tratar con la Metrópoli sobre la base del reconocimiento de la absoluta independencia de los nuevos Estados.

---

<sup>98</sup> Instrucciones a don Francisco Antonio ZEA. Se encuentran recogidas en el libro de P. ZUBIETA, o.c., pp. 276 y ss.

Fue tan grande la confianza que Bolívar tuvo en la capacidad y patriotismo del señor ZEA, que no creyendo suficientes las amplias autorizaciones que se le daban en esa forma, le firmó cuatro ejemplares de poderes en blanco, para que él los llenara cuando ocurran casos que no hubieran sido previstos en los especiales que se le conferían.

<sup>99</sup> Pensaba el Gabinete de Madrid que la Constitución que se había dado en la Península sería halago suficiente para que los Estados americanos, deponiendo sus temores y recelos naturales, la aceptaran de buen grado y se sometieran nuevamente a la Metrópoli.

En medio de esta «atmósfera» política inicia sus gestiones diplomáticas el Embajador Zea. De igual manera, creyendo que darían mejor resultado las negociaciones indirectas con aquella Corte, intentó obtener la mediación de Inglaterra cerca de la Corte de Madrid.

Con tal motivo se dirigió a Lord Castlereagh, primer Ministro de Su Majestad Británica <sup>100</sup>, que en concepto del señor Zea era el primer político de Europa en aquella época.

En la conferencia que se verificó, el Ministro de Su Majestad Británica expuso, en contestación a las solicitudes del Embajador Zea, las buenas disposiciones en que siempre se había encontrado el Gobierno británico respecto de Colombia; la simpatía que le inspiraba la causa americana, y aun los deseos que tenía de ayudarla. Pero sabiendo que por parte de España se desconfiaba de Inglaterra atribuyéndole siempre miras interesadas en todos sus proceder, estimaba que la mediación al ser promovida por ella, sería más perjudicial que benéfica a los intereses de Colombia, y por esa circunstancia creía mejor que el señor Zea entablara negociaciones directas, y cuando ellas hubieran logrado llegar a un grado determinado de desarrollo, que las circunstancias o los mismos hechos indicarían, el Gobierno británico mediaría, bien para acelerar el resultado, o para contribuir a producirlo favorable.

Fueron éstas razones suficientes para que Zea se decidiera a llevar a cabo las negociaciones con España, por medio de la forma insinuada por el Ministro británico.

Era la sazón Embajador de España en Inglaterra el Excelentísimo Señor Don Bernardino Fernández de Velasco <sup>101</sup>, Duque de Frías y Uceda, Marqués de Villena, hombre instruido, de carácter afable, simpatizante con las ideas liberales y un tanto distanciado del modo como su Gobierno juzgaba los asuntos americanos.

En septiembre de 1820 <sup>102</sup>, Zea escribió al Duque de Frías y le anunció su estudiado proyecto de Confederación, al tiempo que le comunicaba a éste sus deseos de que fuera el Duque de Frías el encargado de hacer llegar a la Corte de Madrid las bases de aquella negociación de paz.

No fue mal recibida por el Embajador la insinuación del Ministro Zea, y aun se interesó particularmente y cooperó de buen grado a la realización de ella <sup>103</sup>. De esta suerte, poco tiempo después el Embajador espa-

<sup>100</sup> En la exposición a Bolívar, para dar cuenta de su misión, ZEA le escribe desde Calais y le expone toda su actividad ante la Corte española. En R. RIVAS *Historia Diplomática de Colombia*. o.c.

<sup>101</sup> LOPEZ PACHECO Y BENAVIDES, XIV Duque de Frías. Existe una interesante biografía realizada por don Alfonso BULLON DE MENDOZA: *Un prócer ilustre: El Duque de Frías*. Conferencia. Huelva. 1958.

<sup>102</sup> Carta del 10 de septiembre de 1820. A.H.N. Estado. Legajo 5471. Exp. 126.

<sup>103</sup> El duque de Frías contestó en términos corteses a Zea, pero le indicó que la correspondencia guardara el carácter privado. Se puede deducir por la corresponden-

ñol recibía el mencionado proyecto, junto con una carta explicativa del señor Zea <sup>104</sup>, en la que le exponía brevemente algunos de los hechos que había tenido en cuenta para formularlo; así: «... por medio de este vasto proyecto se trata nada menos que de sustituir al espíritu de repulsión y de divergencia que va separando de la Monarquía tantos pueblos y acabará por separarlos todos, otro espíritu de atracción y de convergencia que concentrándolos en la Metrópoli, constituya un fuerte y poderoso imperio Federal».

Según el propio Zea, en el proyecto había puntos considerados como esenciales e inmodificables, y otros que podían alterarse o suprimirse:

«Dos son los esenciales:

1. La emancipación general de la América declarada y prometida de una vez, pero gradual sucesivamente ejecutada, comenzando por Colombia, que da el ejemplo de solicitarla de la Madre Patria de un modo respetuoso y filial.

2. La condición de Confederación general sobre el principio de unidad de poder y de interés, y de la supremacía de la Metrópoli conforme a lo dispuesto en el penúltimo artículo del proyecto.»

Es evidente que el proyecto fue una hermosa obra de imaginación y de generosidad, pero también choca de frente con las ideas de Bolívar y de los demás líderes americanos que luchaban por verse totalmente independientes de la Metrópoli y acceder al estatuto de naciones soberanas en igualdad de condiciones con España. Aquí, en cambio, Zea obsequia a la Metrópoli nada menos que con el puesto de «Supremacía» en dicha Confederación, idea totalmente inadmisibles para los revolucionarios americanos en aquellos momentos.

No obstante, se debe intentar comprender el porqué de estos planes de Zea y las posibles presiones a las que se veía sometido.

Como buen patriota, colombiano y descendiente de españoles, era casi lógico que pensara, ante lo que se avecinaba, que antes de hacer parte de un imperio extraño (léase inglés o francés), era preferible seguir perteneciendo al imperio español, pero en calidad de iguales, para acabar al mismo tiempo con los horrores que estaba produciendo la guerra tan funesta. Así, está convencido de los motivos por los que idea este proyecto: «Tengo motivos para creer y razones para persuadirme que es de infinita urgencia terminar estas disensiones de familia en el seno de la familia misma, antes que otros acaben de decidirse a intervenir en ellas». O lo que es lo mismo, «a río revuelto ganancia de pescadores», y en estos momen-

---

cia entre los dos embajadores, que entre ellos existía una cierta amistad, o por lo menos una aproximación de ideas. El duque de Frías, además, era un liberal español que sería perseguido y desterrado durante la época del absolutismo de Fernando VII.

<sup>104</sup> Carta fechada en Manchester, el 7 de octubre de 1820.

tos las potencias del Viejo Continente acechan para hacerse «económicamente» con la América española <sup>105</sup>.

El propio Zea reconoce, en carta reservada al duque de Frías, que él «habla» según su modo de pensar y de los jefes y hombres ilustrados de Colombia; pues «por lo que respecta a los pueblos, infinitamente irritados por las atrocidades de Morillo, celebrarían mucho no tener jamás ni comunicación con España».

Cuando Zea propone este Proyecto a Frías, se considera que el momento es el más propicio; él mismo lo destaca y más tarde es subrayado por el Duque de Frías en su comunicado al Ministerio de Estado <sup>106</sup>. Entre otras cosas, Zea indica que «sólo ahora que están las pasiones como con expectación, puede verificarse (la aprobación del Plan de Reconciliación)...». Para más adelante afirmar: «Una sola gota de sangre vertida bajo el Gobierno Constitucional hará la enemistad eterna». Por supuesto se trata del momento de expectación creado por la implantación de un gobierno de ideología liberal en España.

Indica también Zea el objeto de la comisión que tiene en Europa y así lo leemos de sus propias palabras, «...el objeto de mi comisión es asegurar la independencia de Colombia, si es necesario, y por íntima alianza y adhesión a alguna gran potencia». Para proseguir más adelante acentuando sus propósitos: «Deseo con toda la alma <sup>107</sup> y todo el corazón que esta alianza o confederación se verifique con la Madre Patria, porque es más natural, porque está más en el orden, y porque puede hacerse de un modo glorioso para todos y para todos ventajoso y fausto».

No concibe, por tanto, el plantear una alianza con otra potencia más que «con España», lo que refleja un espíritu conservador, ya que «el orden natural de las cosas» siempre está presente en su pensamiento. Para él «nada que no sea natural es concebible».

Cuantos argumentos y razones de índole económica, histórica y sociológica se presentaron a su fecunda mente, fueron aducidos por Zea a fin de hacer aceptable por el Gobierno de Madrid su plan, considerado por él tan favorable para España que declaró que «sólo el influjo que tenía en Colombia era capaz de establecer la Confederación propuesta».

Ofreció, igualmente, con solemne juramento, consituirse prisionero de S.M.C. en Ceuta o el Peñón «hasta que la experiencia haya acreditado el acierto de esta operación vital».

Subrayó igualmente que «si el Gabinete de Madrid por una triste fatalidad no toma una determinación tan pronta y decisiva como lo exigen

<sup>105</sup> Informes del duque de Frías al Ministro de Estado sobre las miras «económicas» de Francia con respecto a los insurgentes americanos. A.H.N. Estado 5471.

<sup>106</sup> En expectación porque gracias a la vuelta al constitucionalismo en la Península, se firmaron los Armisticios de Trujillo, y los ejércitos ya no hacían la guerra.

<sup>107</sup> Conservamos la grafía oriental (sic).

las circunstancias», él tendría que moverse en otros terrenos y «aprovechar los rápidos instantes en que la situación y las miras de Europa son favorables a mi comisión de asegurar la independencia de mi país».

Al acusarle recibo del Plan, el Embajador español, en carta de 9 de octubre, empleó expresiones muy corteses, manifestando que «había tenido oportunidad de apreciar los profundos conocimientos y sentimientos humanitarios» de Zea, todo lo cual lo confirmaba en el elevado concepto que de él tenía. En cuanto al fondo del asunto, agregó que como no tenía facultades para tratarlo, debía limitarse a transmitir íntegras al Gobierno del Rey las proposiciones hechas, sin introducirles modificación alguna, persuadido de que los escritos de una persona tan calificada no admitían enmienda de sus inferiores conocimientos, ... «no cabiendo en mis actuales facultades el hacer nada en este asunto como funcionario público, me debo limitar forzosamente a transmitir íntegras al Gobierno de S.M. las proposiciones de V.S.».

Respecto del Ejecutivo colombiano, Zea se limitó entonces a comunicar que había iniciado una negociación privada con el embajador español en Londres, la cual tendría luego un carácter oficial para poder teminarlas felizmente, sobre la base de la independencia.

También dio cuenta de que el Embajador había enviado a la Corte sus memorias, muy interesado en el asunto, por ser la mayoría de los miembros del Ministerio, del Consejo Privado y de las Cortes sus íntimos amigos. Agregó que existía un partido de españoles ilustrados, que encabezaba Alcalá Galiano, que aceptaba la independencia de los dominios; que era necesario aguardar el resultado de sus gestiones, para cuyo éxito había tocado todos los resortes <sup>108</sup>.

Pronto iban a desvanecerse las ilimitadas esperanzas de Zea, pues el Duque de Frías, «en cumplimiento de órdenes de su soberano», le informó que el Ministerio de Estado <sup>109</sup>, después de considerar detenidamente su propuesta de reconciliación, había encontrado el mismo «inadmisible, como que tiene por base un principio que no está el Gobierno ni la Nación en estado de admitir, como es la Independencia de América, que sin detenerse a probar todo lo que semejante pensamiento tiene de inadmissible, bastará decir que las medidas tomadas por el Gobierno de S.M. en la importante materia de pacificación de América, las esperanzas que ellas dan, la expectación de combinaciones pendientes y el estado actual de los negocios públicos y de la nación no dejan la posibilidad siquiera de dar oídos a proposiciones que tienen más de apariencia que de solidez; y por fin, que maduras meditaciones y la presencia de muchos antecedentes que

---

<sup>108</sup> Sobre esta comunicación existen algunas reseñas en los libros de URRIETA, o.c., y de RIVAS, *Historia Diplomática...*, o.c.

<sup>109</sup> Carta del Ministerio de Estado al Duque de Frías, Madrid 10 de noviembre de 1820. A.H.N. Estado 5471.

tiene el Gobierno no permiten presentemente otro partido en cuanto a la proposición que se hace que el de declararla inadmisibles».

La contundencia de la Nota del Ministerio de Estado no deja lugar apenas para comentarios. España, aun bajo un gobierno de ideología liberal, estaba decidida a conservar sus antiguas colonias, y no admitía propuestas de ninguna especie, en donde se tocara el tema de la independencia de aquellas posesiones.

O mal informado estaba el Gobierno, por aquellos años, sobre lo que ocurría en América, o muy seguro se sentía, primero por el respaldo que le daba la «fuerza» moral de la constitución liberal que regía al reino, o por la serie de noticias «confidenciales», que justamente el Embajador español en Londres recibía de los «confidentes», muchos de ellos desertores del ejército de Bolívar <sup>110</sup>, o simplemente espías que servían a dos partes a la vez.

Es así como en la misma Nota donde el Ministerio comunica la negativa del proyecto a Zea, se encuentran frases de elogio al Duque de Frías por la labor de «espionaje» que realiza en Londres, desde donde informa sobre las actividades de los insurgentes. Así, por ejemplo: «S.M. me manda darle gracias al Embajador por su celo y amor al servicio de S.M. y del Estado, esperando que sin dar más consecuencia a tentativas de Cea de esta naturaleza, continuará avisando quanto descubra sobre las intenciones, esperanzas o proyectos de los insurgentes, pues el conocimiento de todo esto es de conocida utilidad.»

No obstante el rechazo que la Corte de Madrid hizo del Proyecto de Confederación ideado por Zea, así como su no aceptación por parte de Bolívar, representa, a nuestro juicio, la primera propuesta de paz integradora y ambiciosa que se hacía a España.

El Documento es un reflejo constante de una mente reflexiva, de un carácter bondadoso, así como de un espíritu conservador, pleno de idealismo, pero no falto de una visión de futuro superior a las circunstancias imperantes en esos momentos.

Zea antepuso el corazón a la razón, a pesar de que su Proyecto recoge muchas reflexiones y muchos argumentos.

Hilo conductor del mismo es su constante rechazo a la violencia que se estaba produciendo entre hermanos, lo que indica que fue más la obra de un ser humano que de un político, donde asegurar la paz con España era lo primordial; lo demás era sólo accidental, de ahí que no le importó echar mano de cualquier medio. Llegando así a proponer una Confederación en donde dos argumentaciones se contraponían: la independencia de América, al tiempo que se reconocía la primacía de la Confederación a la antigua Metrópoli.

---

<sup>110</sup> Carta del duque de Frías al Ministerio de Estado, de 30 de noviembre de 1820. Reservada. A.H.N. Estado legajo 5471 exp. 234.

### *Fracaso de las negociaciones*

Una vez fracasada la negociación llevada a cabo, de forma particular, por don Francisco Antonio Zea, éste informó en forma fragmentaria a Bolívar sobre los resultados, pero el Gobierno de Colombia contestó que «no obstante la negativa del Ministerio español, los comisionados <sup>111</sup> destacados a Madrid continuarían su viaje», al tiempo que pedía al Plenipotenciario colombiano que se trasladara a Madrid, para ayudar a dichos comisionados en la consecución de la paz.

Zea, por su parte, no había perdido la confianza, aun después del fracaso de su primera negociación <sup>112</sup>.

Poco antes de llegar los comisionados colombianos a Madrid <sup>113</sup> hubo una importante reunión presidida por el Ministro de Ultramar, en la cual tomaron parte los altos personajes que habían gobernado en nombre del Rey sus posesiones americanas. Se proyectaba la constitución del denominado Plan de Regencias <sup>114</sup>.

Los señores Revenga y Echeverría hicieron su viaje a la Corte en compañía del Comisionado Espelius, quien regresaba a España a dar cuenta del ejército expedicionario de Costa Firme. Encontraron un pueblo lleno de zozobra y desconfianza, y que las Cortes no habían tomado en consideración aun los negocios de América <sup>115</sup>.

Esta circunstancia y la del nombramiento del militar don Cruz Murgeon como Capitán General de la Nueva Granada —quien se aprestaba

---

<sup>111</sup> P. ZUBIETA, o.c., p. 364.

<sup>112</sup> R. RIVAS o.c., p. 75, que «confiaba ZEA en que Fernando VII, para reemplazar al Ministro Ultraconservador que había dimitido, llamaría a los colaboradores de José BONAPARTE, quienes estaban convencidos de la necesidad de emancipar a la América y de aliarse con ella, al igual que muchos Diputados, y sobre todo, los hijos del Nuevo Mundo. Mas en vez de ese gabinete de miras liberales que esperaba, tuvo la desagradable sorpresa de encontrarse con otro aún más reaccionario que el precedente».

<sup>113</sup> Estos llegaron el día 14 de mayo de 1821.

<sup>114</sup> Se proyectaba la constitución de tres grandes imperios: uno en México, con su capital del mismo nombre; otro en la Nueva Granada y Venezuela, con capital en Santa Fe de Bogotá, y el otro en Perú, Chile y Buenos Aires, con su sede en Charcas, cambiada luego por Lima. Esto era lo proyectado por el Ministerio de Ultramar.

Por su parte la Comisión mixta de Diputados españoles y americanos presentó un proyecto que disponía la creación de tres secciones de Cortes en América, con la misma división geográfica en la Nueva España, Nueva Granada y Gobernaciones Australes, y el establecimiento en cada una de esas divisiones de una Delegación, confiada a un sujeto distinguido de libre nombramiento por el Rey, que ejercía como Regente, en nombre de éste.

<sup>115</sup> Memoria de la Secretaría de Estado y Relaciones Exteriores de la República de Colombia, leída al Primer Congreso Constitucional, Bogotá 21 de abril de 1823. F.O. 97/114.

a partir con un numeroso grupo de oficiales— dejaron a los comisionados indecisos respecto de cuáles eran en realidad las intenciones del Gobierno constitucional.

Sin embargo, el momento, creían ellos, era favorable a su misión, por cuanto, a más de los principios proclamados por la Revolución, el comercio de Cádiz, arruinado por los corsarios patriotas <sup>116</sup>, presionaba por una transacción rápida a fin de poner término a la guerra. Empero, las conversaciones con jefes del partido constitucional, como Alcalá Galiano, les hicieron ver por otra parte cuán grandes serían las dificultades para hacer aceptar la independencia de Colombia <sup>117</sup>.

Asimismo, la situación interior de la Península, convulsa por las agitaciones de los partidos y las intrigas de los absolutistas por recobrar el poder, no era la más propicia para que pudieran estudiarse, con serenidad y cordura, las cuestiones del Nuevo Mundo.

Revenga y Echevarría trabajaron con tesón por lograr su cometido, para lo cual hicieron amistados en los Ministerios, Consejos y sociedades populares, a la vez que subvencionaron gacetas en las principales ciudades y ganaron la buena voluntad de influyentes Diputados.

En la entrevista que, en compañía de Espelius, celebraron con los Ministros del Rey, y que pasó de pie, el señor Bardaxi les manifestó la conveniencia de aguardar la próxima llegada de Zea a Madrid para tratar los objetivos de su comisión <sup>118</sup>. En ello no pusieron reparo los colombianos, pues si bien creían que Zea no había recibido instrucciones posteriores a las suyas, se complacían en contar con las luces y prestigio de tan importante personaje.

Además, el Secretario de Estado les declaró que conforme a la organización del Gabinete, no se resolvía ningún asunto sino en unión de todos sus colegas, y que el Gobierno tenía muchos asuntos a qué atender. Como los colombianos urgieran, por razones de humanidad, a que se pusiera fin a la situación de Costa Firme, se les replicó que ellos debían haber comenzado por la observancia fiel del armisticio <sup>119</sup>, lo que dio lugar a una discusión sobre el proceder de Bolívar. Al fin, se retiraron Revenga y Echevarría con la promesa de una nueva entrevista, y en su concepto la frialdad que se observó fue motivada por la noticia de la actitud de Bo-

<sup>116</sup> A.H.N. Estado. Consejo de Estado. Legado 215. Exp. 8.

<sup>117</sup> En estos momentos era cuando más activamente trabajaban los mexicanos en favor del Plan de Regencias.

<sup>118</sup> Zea se había entrevistado con Bardaxi en Francia (París y Bayona) y le había indicado el propósito de viajar a Madrid. En Memoria de Manuel José HURTADO, plenipotenciario colombiano en Londres, a George CANNING, ministro de Relaciones Exteriores de S.M.B. Diciembre 1824. Archivo Diplomático núm. 485, Legación en Londres. G. CAVALIER. *Documentos para la Historia Diplomática...* o.c., p. 34.

<sup>119</sup> Confer: Revuelta de Maracaibo.

lívar, quien buscaba en el triunfo sobre el campo de batalla la decisión del problema.

A los pocos días llegaba Zea a Madrid, muy esperanzado en virtud de sus conferencias con Bardaxi en Francia, y les aseguró que el «único plan posible para terminar la guerra en América era el de dar un subsidio de consideración para la Metrópoli, regulándose el comercio como si se tratara de que Colombia fuese provincia de España». Sin el reconocimiento de ella era imposible, en su opinión, obtener el de las otras potencias y era preciso apresurar las cosas en vista de las intenciones de los soberanos de la Santa Alianza <sup>120</sup>.

Movido por esas ideas, dirigió de nuevo a Bardaxi —de quien el Rey desconfiaba por creer que secundaba las miras de Inglaterra en favor de la independencia de sus posesiones— un nuevo plan de alianza y confederación, sobre las bases habladas, pero el Secretario de Estado no había adelantado nada, ni con sus compañeros de Ministerio, ni con los Diputados, y esta nueva tentativa fracasó.

A mediados del mes de mayo, las Cortes españolas, en las que tomaban asiento los diputados de México, constituyeron una Comisión que debía estudiar el Plan de Regencias.

Fernando VII, por su parte, no aceptó ninguna propuesta de las Cortes, y lo único que buscaba era que la complicación de los negocios del continente americano determinara a las Potencias de la Santa Alianza a intervenir en España a favor suyo. Poco tiempo después la intervención armada de la Santa Alianza a fin de salvar su poder absoluto.

Casi a un mismo tiempo, llegaron a Madrid las noticias del rompimiento de hostilidades en Venezuela, lo cual fue mirado con beneplácito por quienes creían en un seguro triunfo de las armadas españolas, lo cual desencadenó una activa campaña de prensa, auspiciada por el Gobierno, contra América, especialmente Colombia y Bolívar.

La situación se hacía cada vez más insostenible, y en el mes de septiembre los comisionados colombianos recibían sus pasaportes y eran expulsados de España: «con la orden de salir de Madrid en 24 horas» <sup>121</sup>.

Revenge y Echevarría salieron inmediatamente, mientras Zea, que había sido Prefecto de Málaga en el reinado de José Bonaparte y gozaba de

---

<sup>120</sup> Zea había estado viajando por los países europeos a fin de pedir el reconocimiento, y su pensamiento recoge el ambiente político que encontró en las diferentes cortes.

<sup>121</sup> Memoria de la Secretaría de Estado y Pelaciones Exteriores de la República de Colombia, leída al Primer Congreso Constitucional, Bogotá 21 de abril de 1823. F.O. 97/114. Expone en la Memoria don Pedro Gual que, al mismo tiempo, se intentó dar calumniosas informaciones a la opinión pública española, por medio de «virulentas invectivas», contra América, lo cual hacía desaparecer «toda vislumbre de pacificación».

gran reputación científica y literaria, consiguió que se le permitiera permanecer en Madrid unos días más <sup>122</sup>.

Como se ha podido ver, la misión de los Comisionados colombianos en España fue un completo fracaso. Por una parte, lo que queda claro es que el Gobierno español nunca estuvo dispuesto a reconocer la independencia de sus colonias, ni antes ni después de la Revolución de Riego. Esa actitud obstinada se opuso tanto a las proposiciones americanas de paz como a las europeas de mediación. Y, por otra parte, los acontecimientos de América dieron fundamentos al Gobierno de Madrid para expulsar de la Península a los enviados colombianos.

Dice el profesor Cavalier que la misión se había llevado a cabo bajo el amparo del armisticio de Trujillo, y para el tiempo de las negociaciones aquél había dejado de estar en vigencia. De ahí que terminara así la única misión colombiana que fuera a España a pedir la paz <sup>123</sup>.

Esa actitud del Gobierno de España se vio aún más acentuada por la protesta que presentó al Gobierno de Portugal porque la Corte de Río de Janeiro había reconocido la independencia de Buenos Aires.

De igual forma, provocó una viva protesta del Gobierno español el mensaje que envió el Presidente Monroe al Congreso de los Estados Unidos el 8 de marzo de 1822, en el que anunciaba la decisión del Gobierno de Washington de reconocer la independencia de las repúblicas hispanoamericanas.

Declaró el embajador español en Washington, don Joaquín de Anduaga, que el Gobierno español no reconocía a las colonias sublevadas derecho alguno a proclamar su independencia, como no reconocía al Gobierno de los Estados Unidos el de reconocerla. Anduaga sostenía el absoluto derecho de España de reducir por la fuerza las colonias a la obediencia a la Metrópoli y sugería que los Estados Unidos debían esperar el resultado de la contienda, como lo estaban haciendo otras naciones de Europa.

---

<sup>122</sup> LARRAZABAL, *Vida del Libertador Simón Bolívar*. tomo II, capítulo 36, en F. J. URRUTIA, o.c., p. 76.

<sup>123</sup> Hay que recordar también que la Memoria con que el ministro de Ultramar don Ramón JIL DE LA CUADRA informó a las Cortes ordinarias del 1 de marzo de 1821 sobre las cuestiones de América, no dejaba lugar alguno para esperar una solución incruenta en la crisis de las colonias. En ella se solicitaba el arreglo de la secretaría, la construcción de lazaretos, hospitales, escuelas, como si América toda estuviese en paz y pidiera reformas. El 4 de junio, la Comisión de Cortes encargada de dar un dictamen al respecto, proyectó el repartimiento de tierras baldías, porque Jil de la Cuadra afirmaba en la Memoria que esa medida era de «la más alta importancia en América, ora se le considere en la parte económica, ora en la política, pues en ambos respectos (sic) el rey esperaba de ella unos resultados maravillosos». En Memoria de la Secretaría de Estado..., Bogotá 21 de abril de 1823. F.O. 97/114.

### *El sistema de alianzas colombiano*

Como se ha podido comprender en los apartados anteriores, el objetivo principal de Colombia en su política exterior era el de obtener la paz en España.

Una vez esta empresa fracasó, Colombia inició una «ofensiva» exterior, creando alianzas defensivas con los países hispanoamericanos para «oponerse» a España, y en último término obligarla a sellar la paz con estos países <sup>124</sup>.

Es en definitiva la idea que se desprende de la acción exterior llevada a cabo por esa república una vez fracasadas las negociaciones de paz que fomentó y llevó a cabo ante la Corte de Madrid a principios del año 1821.

Efectivamente, en el mes de octubre de ese mismo año, se envía como representante de Colombia hacia el sur del continente a don Joaquín Mosquera y Arboleda, como representante de la República ante los gobiernos de Perú, Chile y Buenos Aires.

Las instrucciones que llevaba fueron dadas por don Pedro Gual <sup>125</sup>, en esas fechas secretario de relaciones exteriores, siendo el punto central que en ellas se proponía el de la formación de una Confederación con Perú, Chile y Buenos Aires, «para la defensa de la causa común, hasta obligar al enemigo a desistir en virtud de nuestra unidad de sentimientos y comunidad de intereses recíprocos, de la guerra injusta a que nos ha provocado, reconociendo nuestra soberanía e independencia nacional».

Como queda de manifiesto, la Confederación de repúblicas hispanas iba dirigida contra España, con el objeto de forzarla a firmar la paz y reconocer la independencia de las antiguas colonias, una vez que éstas se presentaban en un «bloque sólido» ante su antigua metrópoli.

De una forma un tanto esquemática resaltaremos la labor de Colombia en este ámbito americano, siempre en relación a su política con España.

Las instrucciones de don Pedro Gual decían, así mismo, que «la confederación no debe formarse simplemente sobre principios de una alianza ordinaria para ofensa y defensa: debe ser mucho más estrecha que la que se ha formado últimamente en Europa contra las libertades de los pueblos <sup>126</sup>. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora y en el ejercicio de la soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostener contra los agresores del poder extranjero» <sup>127</sup>.

<sup>124</sup> Memoria de la Secretaría de Estado..., F.O. 97/114.

<sup>125</sup> El texto de las Instrucciones se encuentra en Germán CAVALIER, *Documentos para la Historia Diplomática de Colombia*, tomo I, o.c., p. 26.

<sup>126</sup> Clarísima referencia a la Santa Alianza ideada por el Zar Alejandro de Rusia.

<sup>127</sup> Confer nota/25 de este apartado.

La alianza de Confederación que proponía Colombia tenía como suplemento la formación de la Asamblea de Estados americanos para regular las relaciones entre ellos <sup>128</sup>.

Siendo punto cardinal obtener el consenso unánime contra España, preveíanse en las instrucciones a Mosquera las diversas ocurrencias a que podía dar lugar la conclusión de la alianza.

En primer lugar, Colombia se comprometía a contribuir con cuatro mil hombres y con sus fuerzas de mar para el ejército aliado y consentía en que se estipulara la libertad de operaciones militares en los territorios de los aliados; con ésto viene a quedar en claro cómo el gobierno de Colombia preveía desde entonces la necesidad de desarrollar una campaña en el Perú para defender a Colombia del poder español, que aún se mantenía allí <sup>129</sup>.

En segundo lugar, y para el caso de que los Estados americanos pudieran obtener el reconocimiento de su soberanía e independencia por parte de España, preveíase que para tal caso las partes habrían de obligarse a no emprender negociación alguna sino sobre la base de sus territorios respectivos como estaban demarcados en 1810, es decir, según el «uti possidetis» de ese año. Este era un punto de gran importancia para Colombia en esos momentos, pues no obstante que ella desde un principio adoptó tal forma para sus negociaciones de límites, el estado en que se hallaban algunos territorios del sur —Quito y Guayaquil <sup>130</sup>—, hacían del todo punto necesario que el Perú reconociera tal principio y cerrarle así el paso a sus maniobras anexionistas en aquellos territorios.

Otra consecuencia envolvía el hecho de que se tratara con España acerca del reconocimiento, y era la forma en que éste había de hacerse, cuestión que interesaba a Colombia, porque su gobierno puso como condición que el reconocimiento había de hacerse sin que los Estados americanos hubieran de obligarse a indemnizar al gobierno español de la pérdida de sus colonias <sup>131</sup>.

Además de estas importantes estipulaciones, las instrucciones de Gual contemplaban tres especies de cuestiones a resolver con los estados del sur.

<sup>128</sup> Que culminará con el Congreso de Panamá.

<sup>129</sup> Hasta 1824 no se derrotó a los realistas del Perú, con lo cual la idea de una reconquista por parte de España perduró en las fuerzas partidarias de la monarquía, lo que, posiblemente, contribuyó a fomentar la desunión de las nuevas repúblicas, así como también contribuiría a la misma desunión la serie de disposiciones por parte de Bolívar, que en Perú, por ejemplo, disgustaron profundamente a las clases dirigentes de esa nación.

<sup>130</sup> Pertenencias al Virreinato de la Nueva Granada.

<sup>131</sup> Esta forma de reconocimiento incondicional fue la que Colombia, y posteriormente la Nueva Granada sostuvieron frente a España.

La primera era relativa a límites con el Perú <sup>132</sup>.

Los otros dos puntos secundarios de la misión de Mosquera eran comunes a los tres Estados del Perú, Chile y Buenos Aires, y eran los relativos al comercio y la guerra marítima <sup>133</sup>.

De sus gestiones en los tres países, Mosquera obtuvo el 6 de julio de 1822 la firma de un tratado con el Perú de Unión, Liga y Confederación perpetua, suscrito entre Mosquera y Monteagudo, y que en opinión de Cavalier representa el primer «sillar» del Sistema de Alianzas Continentales de Colombia.

La alianza que se contraía era, de acuerdo al plan colombiano, ofensiva y defensiva, extendiéndose tanto a la «actual lucha contra España, como a cualesquiera intentos de dominación por otras potencias extran-

---

<sup>132</sup> Decía Gual: ...«El estado de Guayaquil exige un manejo prudente, debiendo Usia obrar de modo que aquella provincia, sin dar jamás a traslucir la menor duda en que deba serlo de hecho y de derecho.»

En esos momentos San Martín, Protector del Perú, había apoyado las pretensiones de este país a anexarse a Guayaquil, las cuales estaban respaldadas por gran mayoría de los mismos guayaquileños. Pero el gobierno de Colombia vio bien desde un principio que la cuestión había de resolverse teniendo en cuenta el derecho que apoyaba a la Nueva Granada para ocupar a Guayaquil materialmente, que era el emanado del *uti possidetis* de 1810, y que la antigua Presidencia de Quito había formado parte del Virreinato de Santa Fe y no del de Lima. El punto de vista de Colombia prevaleció al final, pero fue necesario una intervención armada para producir esa solución.

<sup>133</sup> Los arreglos que se llevaran a efecto con respecto a este punto debían serlo sobre la base de la igualdad de tratamiento de las producciones y buques de cada una de las partes en cuanto a derecho de importación y exportación.

En lo referente a la guerra marítima, se contemplaba el problema del CORSO; caentes de marina militar y deseando los Estados americanos hostilizar a España en su comercio marítimo, desde el principio de la revolución habían concedido patentes del corso a individuos particulares para que atacasen el comercio español en el mar. Sin embargo, lo que en un principio, y de acuerdo con la práctica de la época, pareció solución acertada al problema de la falta de fuerzas navales, vino a convertirse con el tiempo en piratería organizada y legalizada por los Estados de América, lo que constituía un auténtico atentado al comercio de las naciones neutrales de Europa y los Estados Unidos al que atacaban. Por esa razón Colombia quiso poner fin a ese caos marítimo y con tal fin estipuló que se hiciera extensiva la jurisdicción de los juzgados marítimos de cada una de las partes a los buques armados y a sus presas indistintamente, bien que ellos arribaren a puerto de uno u otro Estado. Con esta medida todos los corsarios venían a quedar sujetos a la jurisdicción de un tribunal marítimo. Y así tenían que rendir cuentas de las presas, lo cual los retraería de atacar buques neutrales.

Al respecto existe un interesante documento en el A.H.N. Consejo de Estado Legajo 215, Exp. 10, en donde se da cuenta de la actividad de esos «corsarios colombianos en aguas de las costas gallegas». Acuerdo núm. 16 de agosto de 1826.

teras». Se preveía con ello el caso —por entonces no del todo improbable— de que España intentara asegurar la intervención de algún miembro de la Santa Alianza para restablecer su dominio en América. La amplitud de la estipulación —ya que allí se hablaba de «defensa común», «seguridad de su independencia y libertad», «bien recíproco y general»— hacía la alianza ilimitada en cuanto a los casos en que ella hubiera de hacerse efectiva.

Terminada la negociación con el Perú, Mosquera se dirigió a Chile, donde firmó otro tratado de Unión, Liga y Confederación en octubre de 1822 <sup>134</sup>.

Las gestiones ante el gobierno de Buenos Aires dieron por resultado un tratado de Amistad y Alianza entre los dos países, firmado en marzo de 1823 <sup>135</sup>.

Con este tratado argentino quedaba completa la unión de los pueblos de Suramérica contra España en su lucha por la independencia.

Ahora solamente quedaba concluir tratados con México y de paso con Centroamérica para completar el Sistema Colombiano de Alianzas Continentales.

Para ese fin, se envió en 1821 a don Miguel Santamaría como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Colombia <sup>136</sup>.

El interés que Colombia tenía por una alianza con México no era menor que el que esa república demostró por la unión con la Gran Colombia.

Para Colombia, la situación estratégica de México frente a España era la base principal para llegar a cualquier acuerdo. La situación geográfica de México se presentaba muy favorable a la defensa de América frente a la base española de Cuba. Por otra parte, su territorio se había acrecentado con el Reino de Guatemala, lo cual le colocaba en la categoría de país limítrofe de Colombia. A ello debe añadirse que los movimientos del gobierno de Bogotá no tenían por mira entonces la defensa de la democracia, sino la de la independencia con respecto a España <sup>137</sup>.

La alianza militar sí le era esencial como medio de alcanzar un frente unido contra España y sus aliados <sup>138</sup>. Miguel Santamaría, en una nota al

<sup>134</sup> El gobierno chileno rechazó el carácter de perpetuidad de la alianza defensiva contra España.

<sup>135</sup> Buenos Aires no quiso aceptar la Alianza defensiva y ofensiva para el sostenimiento de la independencia sino la garantía recíproca del dominio territorial contra toda dominación extranjera, y siempre y cuando que todos los Estados aliados se obligaran a no aceptar de España sino un reconocimiento conjunto.

Este último presupuesto fue abandonado por todos los países suramericanos, y sólo Colombia lo sostuvo hasta el final.

<sup>136</sup> P. ZUBIETA. *Apuntaciones... o.c.*, p. 211.

<sup>137</sup> Lo prueba el rechazo que hizo de la doctrina de la intervención en favor de la democracia en los tratados de Perú y Chile, anteriormente reseñados.

<sup>138</sup> P. I. CADENA. *Anales diplomáticos... o.c.*, p. 227.

Ministerio de Relaciones Exteriores de México, de 23 de marzo de 1822, dice entre otras cosas: «Su Excelencia el Libertador, Presidente de la República, se halla profundamente penetrado de la necesidad y conveniencia que exigen de ambos Estados la cordial combinación de todos sus esfuerzos dirigidos por la unidad de un plan sobre que descansa la seguridad de uno y otro país en los tiempos presentes, y su prosperidad en los venideros; porque aunque la actual impotencia de España por una parte, y por otra la rápida serie de triunfos con que han sido coronadas las armas independientes de una y otra extremidad del continente americano, presten poderosos motivos para creer que no está lejos el día en que sus Gobiernos sean reconocidos como independientes por las demás naciones; con todo, la prudencia aconseja, y la experiencia dicta, poner en movimiento toda nuestra fuerza y energía a fin de hallarnos preparados contra cualquiera de los acontecimientos a que se extienda la posibilidad de las vicisitudes de la guerra»<sup>139</sup>.

De esta forma, no obstante ser México, bajo el plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, una regencia (no totalmente independiente de España), el gobierno de Colombia entró con él en relaciones.

Ahora bien, a México también interesaba la amistad colombiana, ya que su territorio no estaba enteramente libre de españoles, su régimen político carecía de estabilidad y el poderío continental de Colombia hacía provechosa cualquiera alianza en que con ella se entrara.

Así es que el entonces Imperio Mexicano se apresuró a reconocer al gobierno de Colombia como libre e independiente. Dice Cavalier al respecto que «el reconocimiento, que se hizo por Decreto de 29 de abril de 1822, con posterioridad a la llegada de Santamaría a México, demuestra el interés de este país para obtener el apoyo de Colombia».

Empero, la situación en México se complicó cuando Iturbide fue proclamado Emperador, ya que Santamaría había manifestado que «Colombia reconocía a México soberano e independiente cualesquiera que fuesen las leyes constituyentes, por las cuales la nación mexicana estimase conveniente asegurar sus libertades y su tranquilidad interior».

Iturbide, apoyado en esas palabras de Santamaría, exigió su reconocimiento al representante colombiano; pero éste se excusó de hacerlo por falta de instrucciones.

La actitud de Santander y Gual fue la de aguardar pasivamente a que pasara la tormenta.

Cuando se aclaró la situación mexicana, fue este mismo país, por medio de su secretario de relaciones exteriores Lucas Alamán, el que pidió negociaciones con Colombia para formar parte del sistema de alianza colombiano. Así se concluyó un tratado de Amistad, Unión, Liga y Confederación entre los dos países el 3 de octubre de 1823. Por él se contraía

<sup>139</sup> G. CAVALIER. *La Política Internacional...* o.c., pp. 267.

una unión, liga y confederación perpetua para sostener la independencia de España, y una alianza íntima para su defensa común, obligándose a socorrerse mutuamente y a rechazar todo ataque o invasión que pudiera amenazar su independencia y libertad <sup>140</sup>.

Así, pues, este tratado seguía las líneas generales de los concluidos con el Perú y con Chile, conteniendo también las normas referentes a auxilios militares y navales y corso.

Además del tratado de Alianza y Confederación dos suertes de negociaciones se entablaron con México.

La primera fue relativa al comercio entre los dos países, cuestión regida por el tratado de 1824 <sup>141</sup>.

La segunda negociación accesoria que se llevó a cabo con el gobierno mexicano fue la relativa a los auxilios navales para la toma de San Juan de Ulúa, último reducto español en suelo mexicano. Esta Convención se firmó en Bogotá en agosto de 1825 y era consecuencia de la alianza ya pactada, y aunque no llegó a ponerse en práctica, pues las fuerzas mexicanas consiguieron el objetivo deseado (la rendición de la fortaleza) ellas solas, muestra los alcances de los planes colombianos contra España, ya que la República estaba dispuesta a no tolerar que en territorio americano existiera una cabeza de puente española que algún día fuera a servir de base para una posible reconquista <sup>142</sup>.

En 1826 se suscribe en México el «Plan de Operaciones para la Escuadra Combinada de Colombia y México», que fue un desarrollo de la alianza pactada desde 1823.

«El objetivo principal de la Escuadra combinada», decía el Plan, «es buscar y batir la escuadra española, bien sea que permanezca en La Habana, que venga sobre México o sobre Colombia, o sobre Guatemala».

La consideración de común peligro y de necesidad de mantener la

<sup>140</sup> ZUBIETA, o.c., p. 218.

<sup>141</sup> Dice el profesor Cavalier, que la no aprobación de este tratado por el gobierno de Colombia fue un paso de increíble torpeza, fundamento de errónea política comercial grancolombiana, por no haber sabido ver que las relaciones mercantiles con los países americanos debían constituir la base de su comercio y marina, ya que la competencia con las grandes era imposible, más no lo era respecto a México. El tratado del comercio, elaborado sobre la cláusula de la nación más favorecida en forma condicional venía a establecer un tratamiento excepcional en favor de los Estados americanos. Pero el gobierno de Colombia no cuidó al tratar con los Estados Unidos en 1824 y con Inglaterra en 1823 hacer la salvedad referente a la cláusula regional para dejar en pie los favores concedidos a México y los que en el futuro pudiera en tal virtud conceder a cualesquiera Estado americano. Y no habiendo incluido la cláusula regional en esos trabajos trajo consigo la imposibilidad de aprobación del tratado mexicano, ya que entonces se presentaba la obligación de hacer extensivos a México los favores concedidos a los Estados Unidos y a la Gran Bretaña.

<sup>142</sup> P. ZUBIETA, o.c., p. 223 y ss.

ofensiva contra España llevó a Revenga <sup>143</sup> a proponer una unión de las escuadras de Colombia y México para destruir las fuerzas navales españolas de Cuba, y si hubiese sido posible, el mismo poderío insular de España en esa última posesión americana.

Dice Cavalier al respecto que el poseedor de Cuba dominaría fácilmente el golfo de México y por lo tanto era el interés del gobierno mexicano, no sólo arrojar de allí a las últimas tropas españolas en América, sino apoderarse de la isla para dar expresión a sus latentes ambiciones. Esto llevó a México a colaborar con Colombia.

El gobierno colombiano, por su parte, comprendía que Cuba era para España una base naval y terrestre de primer orden —dominaba el Caribe— y que mientras subsistiera allí la dominación española, Colombia estaba en peligro de una reconquista. Esta fue la razón por la cual Colombia buscó la alianza mexicana para luchar contra España, en general, y para expelerla de Cuba, en particular <sup>144</sup>.

De todas formas, esta cooperación naval debe verse a la luz de 1826.

En este año, Colombia había llegado al apogeo de su importancia ante los países hispanos, su política continental expresaba los deseos del Ejecutivo colombiano; pero no así su política en relación a los países extranjeros, ya que se encontraba al vaivén de lo «estipulado» por Washington y Londres.

Efectivamente, a los proyectos de Colombia y México para libertar Cuba vinieron siempre a oponerse los temores y ambiciones de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, en forma tal que el equilibrio de fuerzas que entonces se produjo fue suficiente para impedir que aquellas islas salieran de la soberanía española.

Los Estados Unidos siempre lucharon porque su esfera de influencia en Cuba estuviera asegurada en forma tal que ningún otro poder —excepto España— poseyera esa isla, llave del Caribe. En el pensamiento de Jefferson estuvo desalojar a España de los territorios contiguos a las fronteras norteamericanas por el sur, y de Cuba como máxima aspiración meridional. En 1823, John Quincy Adams extendió a Cuba el principio de «No Transferencia», que en 1811 tan sólo comprendía a Florida. Igualmente, en carta del 28 de abril de 1823, al ministerio norteamericano en Londres, H. Nelson, expone su célebre teoría de la «gravitación política», luego de indicarle que La Unión estaba a impedir hasta «por la fuerza» cualquier intento de Gran Bretaña de apoderarse de las islas de Cuba y Puerto Rico.

«Esas islas, por su posición local son apéndices naturales del continente (norte) americano y una de ellas, sobre todo la isla de Cuba, casi a

---

<sup>143</sup> Fue Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Colombia ante España.

<sup>144</sup> G. CAVALIER. *La política Internacional...* o.c., p. 91.

la vista de nuestras costas, ha venido a ser, por una multitud de razones, de trascendental importancia para los intereses políticos y comerciales de nuestra Unión.»

En la carta se subrayaba además que... «Los intereses de la América y de Cuba son de tal modo semejantes, sus relaciones geográficas, comerciales, morales, políticas, son de tal punto conexas que, teniendo en cuenta lo que viene pasando en el mundo en el medio siglo último, no podemos dejar de ver que la anexión de Cuba a los Estados Unidos se impone como una medida indispensable a la seguridad de nuestro país»<sup>145</sup>.

Por su parte, Gran Bretaña, por medio de Canning, ofreció garantizar a España la posesión de Cuba, pero bajo la condición de que España reconociera la independencia de las colonias. Pero como esto no fuera aceptado, Canning mantuvo en adelante la opinión oficial de que Colombia y sus aliados podían intentar con pleno derecho la conquista; pero todo su esfuerzo diplomático alrededor de la cuestión se dirigió siempre a impedir que se consumara tal hecho, con lo cual no hizo sino ayudar a la política de la Unión Americana.

El interés de Francia en la isla se fundaba, de 1822 en adelante, en su alianza con España; y la Gran Bretaña intervino en la disputa para impedir que se fuera al suelo la balanza de poder en América cuando uno de los poderes dominantes se estableciera en Cuba<sup>146</sup>.

Lo que queda claro es que las presiones de las grandes potencias sobre Colombia llevaron a este país a pedir a México la suspensión de los planes sobre Cuba. Con lo cual, la Escuadra Combinada nunca pudo hacerse a la mar<sup>147</sup>.

Finalmente, Colombia firma un tratado de alianza ofensiva y defensiva con las Provincias Unidas de Centroamérica que se habían independizado de México, desde la caída del imperio de Iturbide.

<sup>145</sup> La doctrina Monroe, en Gregorio SELSER, *El Rapto de Panamá*. Granica Editor S.A. Buenos Aires 1975 p. 34 y ss. También Federico G. GIL, *Lationamérica y Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*. Editorial Tecnos, Madrid 1975, p. 59 y ss.

<sup>146</sup> G. CAVALIER, *La política Internacional...* o.c., p. 98 y ss.

<sup>147</sup> Tanto Gran Bretaña como los Estados Unidos impidieron que la acción conjunta colombo-mexicana sobre Cuba para darle la Independencia se llevara a cabo. Canning, observó que «tal tentativa no dejaría de ser muy desagradable al gobierno de S.M., tanto porque arriesgaba la tranquilidad de los esclavos de las islas vecinas, cuanto porque podría ofrecer a otras potencias una ocasión o pretexto para mezclarse en los negocios de Cuba, enviar fuerzas a aquella colonia y acaso apoderarse de ella».

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos, por medio de la Nota de Clay, de 20 de octubre de 1825, comunica al representante de Colombia en Washington, «... Advertía que condición para las gestiones en Europa, en favor de la paz para Colombia, era la de que Colombia y México suspendieran la proyectada expedición sobre Cuba y Puerto Rico...»

Con ello, Colombia había llegado a su mayor poder y gloria. Pero los Estados aliados de la Gran Colombia, a pesar de haberse obligado en los tratados a emplear sus buenos oficios con los otros gobiernos para que se adhiriesen al pacto de Unión, Liga y Confederación perpetua, nunca miraron con verdadero interés la creación de la liga americana, pues la mayor parte de ellos tan sólo quería aprovecharse de las ventajas que ofrecía para ellos el tener de su lado a la primera potencia continental<sup>148</sup>. Así, pues, Colombia se hallaba ligada con todos los nuevos Estados hispano-americanos, pero ellos no lo estaban entre sí.

Ello se verá mucho más claro una vez se convoca el Congreso de Panamá, el 22 de junio de 1826, cuando a la reunión asisten únicamente los representantes de México, Perú (en sus tres secciones), Centroamérica y Colombia.

De esta forma, el Congreso de Panamá, que fue un complemento al sistema de Alianza continental, marcó el fin de la preponderancia colombiana. De 1826 en adelante, Colombia abandona todas sus empresas exteriores en un esfuerzo por salvar el frente interno.

Por tanto, podemos concluir con una serie de consideraciones:

1. Colombia pide la paz desde el mismo momento que es entidad independiente.
2. Una paz en base al reconocimiento de la independencia.
3. España, por su parte, rechaza cualquier proposición, ya sea de establecer regencias, confederación y mucho menos aceptar la independencia.
4. Ambos países son satélites de las grandes potencias, por tanto, realizan una política exterior a la altura de sus posibilidades; así, España, no obstante conocer un período constitucional, siempre estuvo dominada por el absolutismo, con su representante máximo en el Rey Fernando VII y con un «respaldo» en el sistema legitimista de las instituciones monárquicas, como era la Santa Alianza<sup>149</sup>.
5. Colombia, por su parte, pide la mediación de las grandes potencias —Inglaterra, Francia, Estados Unidos— para conseguir el reconocimiento de su independencia, pero dicha mediación, a veces, se vuelve en contra suya por la desconfianza que en la Corte de Madrid inspiran los tres países.
6. Por último, Colombia opone un frente común a España por medio de su sistema de alianza continental, como consecuencia del fracaso de las negociaciones de paz.

---

<sup>148</sup> G. CAVALIER, *La política Internacional...* o.c., p. 99.

<sup>149</sup> Tendrá que desaparecer este Rey, para que los países hispanoamericanos tengan una seria oportunidad de llegar a ser reconocidos por su Antigua Metrópoli.

Por tanto, el diálogo entre ambos países se ve imposibilitado, porque mientras uno estipula que sólo acepta que «se le reconozca la independencia», el otro rechaza esa propuesta.

Como consecuencia de esas dificultades, la iniciativa colombiana se retrae, y tendrán que pasar doce años para que se pueda conocer un intento de aproximación entre ambas naciones. No obstante, Colombia en esos doce años no deja de buscar la oportunidad de acercamiento, y así se recoge en varias ocasiones; como por ejemplo en el Mensaje del Vicepresidente encargado del Gobierno, Francisco de Paula Santander, al Congreso de 1826<sup>150</sup>, cuando dice, entre otras cosas, «... El Gobierno español, ciego a los desengaños que frecuentemente está recibiendo en su contienda con la América y sordo a las insinuaciones de Gobiernos imparciales y experimentados, no da señal de abandonar sus proyectos hostiles contra la República», para más adelante terminar diciendo «... El Gobierno de Colombia, por una conducta digna de la causa que defiende, ha redoblado sus esfuerzos para atraer al de España a una reconciliación honrosa, a medida que los sucesos de nuestras armas, y la marcha de la República, ratificaban irrevocablemente nuestra independencia,... Vosotros veréis en los documentos que os haré presentar, los oficios ejecutados en nuestro favor por algunas de las potencias de Europa y América, en el Gabinete de Madrid, los pasos que en el mismo sentido ha dado el Ejecutivo, y la firmeza y dignidad con que ha sostenido la causa y los principios del pueblo de Colombia».

La obstinación del Gobierno español perdurará lo que viva Fernando VII, no obstante las buenas intenciones de algunos políticos, como fue el caso de Martínez de la Rosa; así en la Exposición del Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia, José Manuel Restrepo, al Congreso de 1827<sup>151</sup>, indica que «... El Rey de España persiste en la obstinación, que siempre ha manifestado, de no dar paz a los nuevos Estados. Sordo a las insinuaciones de potencias amigas de la España y de la América, se deniega a escuchar proposiciones que no estén fundadas en la base de la sumisión de sus antiguas colonias».

Tal vez faltó audacia política a la Corte española para aceptar una realidad que no podía manejarse de otra forma; y que, por el contrario, produjo un distanciamiento irreversible que era precisamente lo que se quería evitar: la pérdida de las Américas.

---

<sup>150</sup> Mensaje del Vicepresidente encargado del gobierno, Francisco de Paula Santander, al Congreso de 1826. En G. CAVALIER *Documentos para la Historia Diplomática de Colombia*. tomo I Bogotá 1976, p. 38.

<sup>151</sup> Exposición del Secretario de Relaciones Exteriores, José Manuel RESTREPO, al Congreso de 1827. En G. CAVALIER, *Documentos para...* o.c., pp. 38 y 39.