

# Estudios históricos

## La diplomacia continental de la República de Colombia (1821-1826)

Continental diplomacy of the Republic  
of Colombia (1821-1826)

Recibido: 23 de marzo de 2022

Aceptado: 11 de abril de 2023

DOI: 10.22517/25392662.25071

pp. 45-68

**Carlos Felipe Cifuentes Rojas\***

carlos.cifuentes@javeriana.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-1975-1969>

Licencia Creative Commons  
Atribución/Reconocimiento-  
NoComercial-SinDerivados 4.0  
Internacional — CC BY-NC-ND 4.0.



*Ciencia Nueva*

Revista de Historia y Política

ISSN 2539-2662 | Vol. 7 Núm. 1 | Enero-junio de 2023



Maestría  
en Historia  
Acreditada en Alta Calidad



Universidad Tecnológica  
de Pereira



\* Doctor en historia, docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia)



## Resumen

En este artículo se analiza la diplomacia colombiana con las nuevas unidades políticas hispanoamericanas entre 1821 y 1826. Para ello, se seguirán los tres pilares de esa diplomacia con sus pares, propuestos por el secretario de Relaciones Internacionales colombiano, que incluyen: «alianza y confederación perpetua entre los beligerantes; uniformidad de conducta con los neutrales; y aplicación de todos sus elementos disponibles de ofensa y defensa contra el enemigo, hasta reducirlo al estado de solicitar paz». Se propone que la diplomacia colombiana en el continente se basaba en acabar con el poder monárquico en América y garantizar la unión entre las nuevas unidades políticas hispanoamericanas con el fin de mantener su independencia.

**Palabras clave:** Colombia, diplomacia, independencia, Congreso de Panamá, unión americana.

## Introducción

En abril de 1823, Pedro Gual, secretario de Relaciones Exteriores, informaba al Congreso que el Poder Ejecutivo había montado todo su sistema de política exterior en América sobre tres grandes resortes: «alianza y confederación perpetua entre los beligerantes; uniformidad de conducta con los neutrales; y aplicación de todos sus elementos disponibles de ofensa y defensa contra el enemigo, hasta reducirlo al estado de solicitar paz»<sup>1</sup>. La diplomacia colombiana estaba comprometida con la expulsión del poder monárquico del continente. Las primeras relaciones que la República de Colombia entabló con las nuevas repúblicas americanas versaron alrededor de la unión como medio para garantizar la existencia de cada una de ellas. Ese interés hizo que la forma de unión se modificara, dependiendo de las necesidades más inmediatas y del marco de posibilidades del momento. El intento por una unión militar fue la primera manera en que se manifestó la unión americana. Luego, en el Congreso de Panamá se buscó promover una unión política y comercial entre las nuevas Repúblicas hispanoamericanas, todas estas, experiencias significativas para el ingreso de la República de Colombia en las dinámicas del incipiente sistema internacional.

## Abstract

This article analyzes Colombian diplomacy with the new Spanish-American political unities between 1821-1826. For this, the three pillars of that diplomacy, proposed by Colombian International Relations Secretary, will be followed: "alliance and perpetual confederation between the belligerents; uniformity of conduct with neutrals; and application of all its available elements of offense and defense against the enemy, until reducing it to the state of requesting peace". It argues that the Colombian diplomacy's goals in the continent was to defeat the monarchical power in America, and to guarantee the union between the new Spanish-American political unities to maintain independence.

**Keywords:** Colombia, diplomacy, independence, Panama Congress, American union.

1 «Informe del secretario de Relaciones Exteriores al Congreso colombiano de 1823», 264.

La historiografía de las relaciones exteriores grancolombianas, en general, ha primado las misiones colombianas en Europa, donde la acción diplomática buscó el sustento jurídico y económico para la República<sup>2</sup>. La diplomacia del reconocimiento y los empréstitos con comerciantes y banqueros británicos ha opacado las relaciones de Colombia con las nuevas Repúblicas sudamericanas. Las acciones de Zea, Revenga y Echavarría en las cortes europeas, pero también la misión de Joaquín Mosquera y Miguel Santa María en las nuevas Repúblicas hispanoamericanas fueron importantes en la formación de Colombia y en su «entrada al concierto de las naciones libres del mundo», como lo indicaba Bolívar a Santander en 1823<sup>3</sup>.

Las relaciones de Colombia con sus pares hispanoamericanas buscaron garantizar la libertad, independencia y soberanía, recientemente adquiridas, así como iniciar el camino para la formulación de un derecho público americano. Bolívar temía por las acciones de España y de la Santa Alianza contra las nuevas Repúblicas americanas, por lo que promovió, desde el Estado, la idea de una liga americana que sirviera de contrapeso a la alianza de las cabezas coronadas europeas. Para esta tarea era importante una Secretaría de Relaciones Exteriores sólida y bajo la dirección de una persona idónea. En 1821, tras la aprobación de la Constitución de Cúcuta, Pedro Gual fue el elegido para afrontar el cargo. Bajo su mando, las misiones de Mosquera y Santamaría partieron a Sudamérica y México, respectivamente; con la tarea de firmar tratados de alianza, liga y confederación en los que, entre otras cosas, las partes firmantes se comprometían a enviar ministros plenipotenciarios a un Congreso americano<sup>4</sup>, que se realizaría en Panamá.

La Secretaría de Relaciones Exteriores cubría uno de los objetivos: promover la unión política. Sin embargo, la aplicación de todos los elementos disponibles de ofensa y defensa contra el enemigo hizo que Bolívar partiera al sur del país para terminar la tarea de expulsar el poder monárquico del territorio colombiano. El presidente colombiano partió con poderes extraordinarios, con los que podía dictar las medidas necesarias para garantizar un accionar efectivo del ejército colombiano en la guerra del sur<sup>5</sup>. Asimismo, esos poderes le permitían a Bolívar establecer relaciones con los Estados sudamericanos sin tener que recurrir a la Secretaría de Relaciones Exteriores, con ello garantizó que las tropas colombianas se reunieran con tropas chilenas, argentinas y peruanas contra la monarquía española en América. El hecho de que Bolívar tuviera esos poderes creó la ilusión de un Estado bicéfalo, con una administración en Bogotá y otra en donde estuviera el presidente colombiano.

---

2 Sobre la diplomacia grancolombiana recomiendo ver Francisco José Urrutia, *Política internacional de la Gran Colombia* (Bogotá El gráfico, 1941); Raimundo Rivas, *Historia diplomática de Colombia* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1961); Alfredo Vásquez, *Historia diplomática de Colombia. La Gran Colombia* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993); Armando Martínez, *La agenda de Colombia, 1819-1831*, 2 vols. (Bucaramanga Universidad Industrial de Santander, 2008); Jhon Jairo Acevedo, «Las relaciones internacionales en el contexto de la diplomacia en la nueva Granada 1819-1850», *Revista Ratio Juris* 4, n.º 8 (2009), 121-132; Daniel Gutiérrez, *El reconocimiento de Colombia: Diplomacia y propaganda en la coyuntura de las restauraciones (1819-1831)* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012).

3 De Bolívar a Santander, 21 de julio de 1823 en Simón Bolívar, *Obras completa*, tomo II (La Habana: Editorial Lex, 1950), 783-784.

4 Nos referiremos a Congreso americano y a unión americana pese a que fueron netamente hispanoamericanos, ya que las fuentes del periodo se refieren de esa manera a la reunión de las Repúblicas hispanoamericanas.

5 *Gaceta de Colombia*, 11 de octubre de 1821, n.º 11.

Los tres pilares de la diplomacia colombiana contra el poder monárquico en América: alianza y confederación, uniformidad de conducta con los neutrales y la búsqueda de la reducción del enemigo fueron llevados a cabo hasta 1826, con el interés de garantizar la existencia de la República. Estas primeras aproximaciones del Gobierno colombiano con los nuevos países hispanoamericanos se constituyeron en el inicio de una serie de experiencias institucionalizadoras que fueron formando un sistema de Estados sudamericanos (sobre todo del Pacífico), como el que Burr describe, dentro del cual cada uno de ellos intentaba mantener su independencia y competir entre sí con el fin de obtener sus intereses nacionales<sup>6</sup>.

Para analizar la diplomacia colombiana en los primeros años de la existencia republicana, sobre todo luego de la promulgación de la Constitución de Cúcuta se entenderá la diplomacia tanto como una categoría práctica como una de análisis. Como categoría práctica en tanto que ella misma encarna formas de saber hacer y competencia socialmente significativas y reconocibles en el nivel de la acción. Entonces, a partir de esta comprensión, las prácticas y procesos que toman parte en las acciones diplomáticas cobran sentido por sí mismas, como elemento explicativo. Por otro lado, la comprensión de la diplomacia como categoría de análisis permite entender cómo el Estado colombiano se hizo de los medios posibles para representar una política determinada ante el mundo exterior<sup>7</sup>.

A partir de estas aclaraciones, el capítulo se dividirá en cuatro partes. En la primera de ella se analizará el proceso de conformación y financiación de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En la segunda se discutirán las ideas confederativas y cómo la versión bolivariana tomó fuerza, apoyada en el aparato estatal colombiano, con el envío de ministros plenipotenciarios a México y a las Repúblicas sudamericanas. La tercera parte abordará los procesos que tendieron a la conformación de un ejército continental en el Perú. Por último, en la cuarta parte, se estudiará el Congreso Anfictiónico de Panamá como punto máximo de la diplomacia colombiana en sus primeros años de existencia republicana.

## 1. Conformando la Secretaría de Relaciones Exteriores

La Secretaría de Relaciones Exteriores colombiana tenía dos frentes bien identificados. Por un lado, movilizar diplomáticos a Europa, para buscar el reconocimiento y gestionar empréstitos con el fin de financiar la guerra contra España y garantizar el sustento jurídico y económico de la República. Por otro lado, también fueron enviados diplomáticos a los países hispanoamericanos con la tarea de promover la unión continental; con ello se buscaba garantizar la existencia de la República. Mientras las misiones partían, el secretario, Pedro Gual, se trasladó a Bogotá, desde donde procuró establecer una institucionalidad a esa Secretaría que

6 Robert Burr, *By Reason or Force: Chile and Balancing of Power in South America, 1830-1865* (Los Angeles: University of California Press, 1965) 2-3.

7 Raymond Cohen, «Diplomacy through the ages», en *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, ed. por Pauline Kerr y Geoffrey Wiseman (Oxford: Oxford University Press, 2013), 15-30; Ole Jacob Sending, Vincent Pouliot y Iver Neumann, eds., *Diplomacy and the Making of World Politics* (New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2015); Vincent Pouliot y Jérémie Cornut, «Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda», *Cooperation and Conflict* 50, n.º 3 (2015), 297-315.

permitiera llevar a cabo los intereses de la política exterior colombiana.

Pedro Gual ya había servido en la primera República de Venezuela como agente en los Estados Unidos. El venezolano fue nombrado por Francisco Miranda, entre otras cosas, por tener la habilidad de hablar inglés y francés fluidamente. Su primera experiencia en el país del norte le permitió aprender las artes de la diplomacia<sup>8</sup>. Luego de la restauración monárquica en Venezuela, se mantuvo en Estados Unidos hasta la instauración del Congreso de Angostura. Pedro Gual volvió a su país y fue nombrado gobernador de Santa Marta. Este cargo lo desempeñó hasta 1821, cuando recibió una carta de Bolívar, en la que lo designaba como secretario de Hacienda y Relaciones Exteriores<sup>9</sup>.

El principal problema que Gual enfrentó fue la falta de personal calificado para ejercer las tareas diplomáticas. Por esto era común el nombramiento de congresistas u otros políticos para que desempeñaran estas funciones<sup>10</sup>. Para poner algunos ejemplos al respecto está el nombramiento de Francisco Antonio Zea como encargado para conseguir un empréstito ante comerciantes ingleses, dejando sus labores como vicepresidente de la República. En ese sentido, Joaquín Mosquera debió abandonar su curul en el Congreso cuando fue llamado por Gual como ministro plenipotenciario cerca de los Estados de Perú, Chile y Las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Además de políticos colombianos, también hubo ministros extranjeros en el cuerpo diplomático colombiano: Miguel Santamaría (mexicano), Juan d'Evereux (irlandés), Manuel Salas Corbalán (chileno), Gregorio Funes (argentino); además el encargado de negocios colombiano en Kingston, Wellwood Hyslop (británico). El irlandés Daniel Florencio O'Leary se expresaba en contra de esta práctica (al menos en Chile y Buenos Aires), debido al poco compromiso que podían tener esos diplomáticos con los intereses colombianos por «no ser naturales del país»<sup>11</sup>.

Otro problema con el que tuvo que lidiar Gual fue relativo al presupuesto de la Secretaría. La oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores funcionaba con cuatro empleados desde su traslado para Bogotá en 1821: un oficial mayor, un oficial primero, un amanuense y el secretario (Figura 1)<sup>12</sup>. Luego, en 1823 cambió la estructura de la Secretaría. La nómina fue ampliada, pasando de cuatro a diez funcionarios. La creación de las secciones para Europa, América y lo relacionado con lo interior, obligaba a que cada una de ellas contara con un oficial primero y un amanuense y, por último, se creó el cargo de oficial archivero, el cual prestaba sus servicios a cada una de las secciones indistintamente, tal como se ve en la Figura 2<sup>13</sup>.

El aumento de plazas en la Secretaría de Relaciones Exteriores redundó en el incre-

8 Harold Bierck, *Vida pública de don Pedro de Gual* (Caracas: Biblioteca Venezolana de Cultura, 1947), 99-101.

9 Daniel Florencio O'Leary, *Memorias* (Caracas: La Gaceta Oficial, 1981), 56.

10 David Bushnell, *El régimen de Santander en la Gran Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo, 1966), 54.

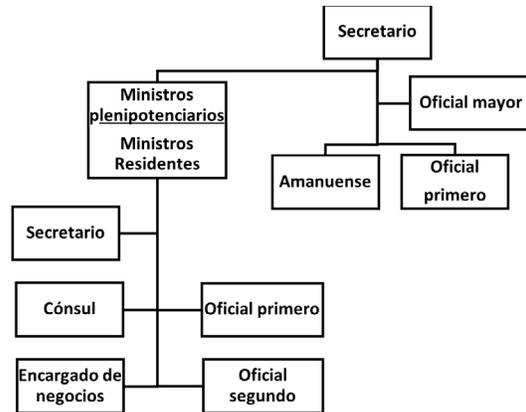
11 De O'Leary a Bolívar, 3 de octubre de 1824 en Vicente Lecuna, comp., *Relaciones diplomáticas de Bolívar con Chile y Buenos Aires*, vol. II (Caracas: Imprenta nacional, 1954), 30-33

12 Organización de la Secretaría del Despacho, *Gaceta de Bogotá*, 23 de diciembre de 1821, n.º 126.

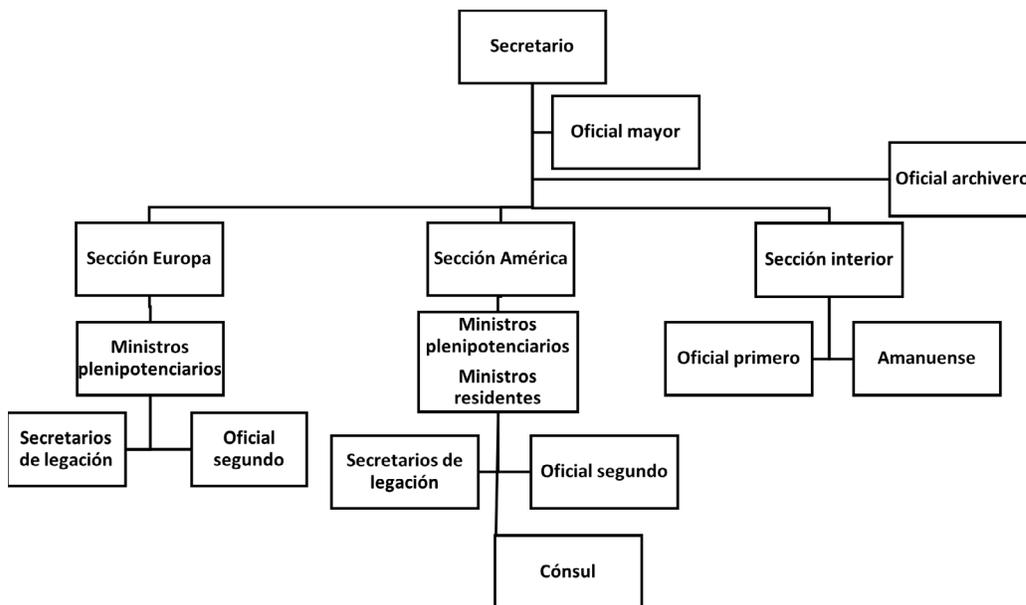
13 *Arreglo de las plazas de las secretarías de despacho*, 7 de agosto de 1823 José María De Mier, *La Gran Colombia*, v (Bogotá: Presidencia de la República, 1983), 205-206.

mento de su presupuesto. Antes de la ampliación de personal, entre 1822 y 1823, la Secretaría pagaba \$8.640 en salarios, además de los \$600 destinados a los gastos de la Secretaría; un total de \$9.240 anuales. Luego, en 1824, hubo más empleados, pero el presupuesto de la Secretaría no se incrementó notablemente. Se mantuvieron los \$600 para los gastos y el total de los salarios era de \$9.660, dando como total \$10.260, como se muestra en la Tabla 1.

**Figura 1.** Organigrama Secretaría de Relaciones Exteriores, 1821



**Figura 2.** Organigrama Secretaría de Relaciones Exteriores, 1823



**Tabla 1.** Costos de funcionamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la República de Colombia (1822-1824).

Cargo	Pagos en 1822 (\$)	Pagos en 1823 (\$)	Pagos en 1824 (\$)
Secretario	6.000	6.000	4.000
Oficial mayor	1.200	1.200	1.200
Dos subalternos	720	720	
<b>Sección América</b>			
Oficial primero			720
Amanuense			500
<b>Sección Europa</b>			
Oficial primero			720
Amanuense			500
<b>Sección del interior</b>			
Oficial primero			720
Amanuense			500
Oficial archivero			\$ 600
<b>Portero</b>			\$ 200
<b>Total</b>	<b>\$8.640</b>	<b>\$8.640</b>	<b>\$9.660</b>

**Fuentes:** «Salarios del servicio diplomático de Colombia para 1824», Archivo General de la Nación (AGN), caja 26, carpeta 1, f. 2. José Joaquín Pinto, «Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830» (tesis de la Maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, 2011), 60.

La reacomodación de gastos de la Secretaría se extendió más allá de las personas que trabajaban en Bogotá. El Gobierno colombiano hizo una inversión muy importante en su diplomacia en Europa hasta 1823, mientras que el erario languidecía. De acuerdo con la reducción de gastos de la República, por el limitado presupuesto con el que contaba, el 7 de julio de 1823 el Gobierno revocó los poderes que tenían todos los ministros colombianos en Europa<sup>14</sup>, y el 16 de ese mismo mes el Gobierno colombiano nombró a los ministros plenipotenciarios que encabezarían las únicas misiones autorizadas para negociar a nombre de Colombia frente a las cortes europeas: Agustín Gutiérrez en Roma y Manuel José Hurtado en Gran Bretaña.

Para ese mismo año, en América había tres misiones: en México, en los países del sur de América y en los Estados Unidos. Esas tres misiones se habían mantenido desde el inicio de las labores diplomáticas de la República de Colombia, tras la promulgación de la Constitución de Cúcuta. En Estados Unidos, Manuel Torres fue el primer ministro representante de los países de Hispanoamérica que fue recibido oficialmente por el gobierno estadounidense, que en 1823 reconoció la independencia colombiana<sup>15</sup>. Poco tiempo después Torres falleció y

<sup>14</sup> «Reforma a la lista diplomática y suspensión y revocatoria de poderes, 7 de julio de 1823», en *La Gran Colombia* v. De Mier, 1445-1446.

<sup>15</sup> Eduardo Acevedo, *Colaboradores de Santander en la organización de la República* (Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1988), 91.

en su lugar fue nombrado José María Salazar como remplazo del ministro colombiano<sup>16</sup>. En cuanto a los ministros colombianos en los países hispanoamericanos, la vuelta de Mosquera y Santamaría a Colombia dio por terminada sus misiones en 1824. Además, en el sur sudamericano había dos Encargados de Negocios colombianos, el chileno Manuel Salas Corbalán como ministro colombiano cerca del gobierno de Chile, y el argentino Gregorio Funes en las Provincias Unidas del Río de la Plata, canceladas también en 1823 por los altos costos que significaban para el erario. El número de legaciones colombianas en el mundo no se modificó de manera importante hasta la disgregación de la República de Colombia en 1830.

## 2. La idea confederativa hispanoamericana

Las relaciones exteriores de la República de Colombia, tras la firma de la Constitución de Cúcuta, estuvo bajo el mando de Pedro Gual<sup>17</sup>. Su primer acto como secretario de esa cartera fue nombrar al congresista Joaquín Mosquera, como plenipotenciario de Colombia en las naciones meridionales, y a Miguel de Santamaría, plenipotenciario de Colombia en México. La escogencia de estos congresistas como enviados ante las naciones americanas respondió a que Mosquera había viajado a Estados Unidos y a Europa, donde conoció a varias de las figuras políticas americanas del momento; mientras que Santamaría era mexicano de nacimiento, pero había desempeñado varios cargos en el gobierno colombiano<sup>18</sup>.

Las misiones de Mosquera y Santamaría tenían como objetivo estrechar los lazos entre los países hispanoamericanos, promoviendo la confederación como forma de unión americana que pudiera servir de contrapeso a las monarquías europeas, sobre todo a la española. La idea de una confederación no era nueva<sup>19</sup>. Francisco de Miranda, en 1798, buscaba que todo el continente hispanoamericano se organizara en una confederación a modo de imperio católico, en el que no hubiera unidades políticas dispersas, sino una sola unidad americana que respondiera ante un *Concilio Americano*<sup>20</sup>. Si bien es cierto que esta propuesta respondía a las necesidades de su época (finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX), la implosión del imperio español (1808-1810) demostró que dentro de las unidades territoriales en que este estaba dividido se había creado una incipiente identidad local que generó intereses particulares<sup>21</sup>. Bolívar, por su parte, proponía la reunión de un Congreso Anfictiónico de los representantes de las Repúblicas, Reinos e Imperios americanos. Nótese que el Libertador tenía en mente que cada nueva unidad política podría tener su propia forma particular de gobierno, pero debido a la comunidad de origen, lengua y religión era menester confederar cada una

16 Armando Rojas, *Historia de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Estados Unidos*, vol. I 1810-1899 (Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República, 1979), 47; Martínez Garnica, I, 230-231.

17 *Gaceta de Colombia*, n.º 10, 7 de octubre de 1821.

18 José M. De-Mier, *Historia de Colombia según sus protagonistas. Legación a la América meridional 1821-1824*, vol. I (Bogotá: Libreros colombianos, 1987), xvii.

19 Se entiende por confederación la unión que da por resultado una gran nacionalidad con un gobierno común. El objetivo de esta debería ser la defensa común exterior y al arbitramento de las cuestiones entre los aliados. Justo Arosemena, *Estudio sobre la Idea de una Liga Americana* (Lima: Imprenta de Huerta, 1864), 106-107.

20 Olga Cook, *Historia del nombre de Colombia* (Bogotá: Publicaciones del Instituto Caro y Cuervo, 1998), 99-100; William Robertson, *The life of Miranda*, vol. I (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1929), 223-230.

21 Al respecto hay una bibliografía extensa, quisiera resaltar a Manuel Chust, coord., 1808. *La eclosión juntera en el mundo hispano* (México: FCE, 2007).

de las partes para completar la obra de la independencia americana<sup>22</sup>. Bajo estos preceptos se inicia la política anfictiónica bolivariana.

La idea confederativa hispanoamericana no fue exclusivamente de Miranda y Bolívar, desde otras latitudes del continente otros políticos y pensadores emitían propuestas para unir a las antiguas colonias españolas con el fin de garantizar la independencia de cada una de ellas. Juan de Dios Mayorga propuso en el Congreso Constituyente mexicano (1823) enviar invitaciones a todos los gobiernos continentales para la realización de un Congreso general, encargado de sellar la alianza eterna de los Estados americanos. Por su parte, los legisladores centroamericanos en 1823 decretaron que el gobierno debería incitar la realización de una conferencia de «La gran familia americana» para defender la independencia y crear un comercio común. Y, por último, el guatemalteco Juan Nepomuceno Troncoso publicó en 1825, en el periódico de su país *El indicador*, una propuesta para la creación de una conferencia continental que sirviera para garantizar las independencias americanas<sup>23</sup>.

Entre todas esas propuestas, la de Bolívar fue la que se puso en marcha. El aparato estatal colombiano se puso a disposición de la idea confederativa del presidente y bajo la tutela de Pedro Gual, Mosquera y Santamaría fueron a las misiones con sus respectivas instrucciones. Ambos ministros recibieron instrucciones muy similares para el desempeño de su misión. Los puntos principales eran:

1. Se pactaría la unión entre los Estados para asegurar la existencia política y prosperidad de la América antes española.
2. No importaba el modo de gobierno que se habían dado en las naciones, se negociaría con cada una de ellas.
3. Se pactaría con los gobiernos independientes una federación para la defensa de la causa común hasta obligar al enemigo a desistir.
4. Se promovería la celebración de un Congreso americano en Panamá, en el que se diera impulso a los intereses comunes de los estados americanos y dirimiera las discordias que pudieran suscitarse entre ellos.
5. Se crearía el comercio entre las naciones americanas. Se firmaría un tratado en el que constara que las partes contratantes no pagarían más derecho de importación y exportación que los que asignaban para los nacionales las leyes que gobernaban en los puertos de su arribada.

Gual concluía las instrucciones con las siguientes palabras:

La liga americana que se debe formar debe ser más estrecha de la que se ha formado en Europa en

22 Bolívar, «Contestación de un americano», 173-174.

23 Waldo Ansaldi, «Por patria entendemos la vasta extensión de ambas Américas. El proyecto de unidad latinoamericana en perspectiva histórica», en *América del Sur, una región II, Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, n.º27 (Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2014), 27.

contra de la libertad de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas, por ahora, pero en ejercicio de su soberanía, por el curso de los acontecimientos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero<sup>24</sup>.

En general, los hispanoamericanos temían la intervención de la Santa Alianza en suelo americano. Este temor se basaba en el interés de esa reunión de cabezas coronadas europeas (Austria, Rusia, Francia y Prusia) por mantener el *statu quo*, con la monarquía como forma de gobierno y el cristianismo como religión. Con el inicio de la década de 1820, la corona española se convirtió en el principal tema del que hablaban esas monarquías. El inicio del trienio liberal en España y la pérdida de sus colonias fueron las principales preocupaciones en Europa. El rey francés se postuló para actuar en España y prestar sus servicios para la pacificación de América. La propuesta no tuvo acogida en el seno de la Santa Alianza<sup>25</sup>. Los republicanos hispanoamericanos temían que la independencia recién adquirida estuviera en riesgo, por lo que buscaban la unión americana, en contraposición a la amenaza de la Santa Alianza, que al final no se concretó en acciones contra las independencias americanas.

La realización de la idea confederativa pasaba por la alineación de algunos intereses de todas las antiguas colonias españolas. Los principales motivos para apelar a la unión confederación era la defensa de la independencia recientemente adquirida y el establecimiento de un comercio continental. Sin embargo, había otros intereses dentro del proceso de formación de Estados nacionales. Uno de ellos era la demarcación territorial de las nuevas unidades políticas. En los Gobiernos sudamericanos había una tensión entre mantener las delimitaciones imperiales, lo cual defendía Bolívar, o acudir a la voluntad de los pueblos para que decidieran declararse independiente o pertenecer a cualquier República ya conformada, expuesta por San Martín, desde el sur<sup>26</sup>.

En el norte sudamericano, el primer disenso territorial tuvo lugar pronto. La República de Colombia afirmaba que Guayaquil, y las provincias amazónicas de Jaén y Maynas hacían parte de la jurisdicción colombiana. Por su parte, el Gobierno peruano, bajo la protección de San Martín, desde 1821, buscaba que esas provincias se añadieran al Perú, acudiendo a la voluntad de los pueblos.

En este sentido, adicionalmente a las instrucciones dadas por Gual, Mosquera recibió otras de Bolívar. En ellas, el presidente colombiano pedía que el Plenipotenciario pusiera mayor énfasis en el Congreso Anfictiónico como el medio para garantizar la independencia,

24 «Instrucciones a Joaquín Mosquera que deberá seguir como plenipotenciario en las naciones del sur», 10 de octubre de 1821 en AGN, fondo Relaciones Exteriores, Transferencia 2, t. 412, ff. 1-3.

25 Manuel Lucena, coord., *Historia de Iberoamérica*, tomo III (Madrid: Editorial Cátedra, 2008), 109-111; Blanca Esther Buldain, «Causas del pronunciamiento de 1820 y de su éxito», *Clio: History and History Teaching*, n.º5, (1998): 3-15; Brian Hamnett, *The End of Iberian Rule on the American Continent, 1770-1830*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 235-265; William Spence Robertson, *France and Latin American Independence* (Baltimore: The Johns Hopkins Press 1939), 253-259.

Muriel Chamberlain, *'Pax Britannica'? British foreign policy, 1789-1914* (Londres y New York: Longman, 1988, 34-35), 64; Wendy Hinde, *George Canning* (Oxford: Basil Blackwell, 1989), 350-352.

26 John Lynch, *Simón Bolívar* (Barcelona: Crítica, Barcelona, 2006), 231.

libertad y soberanía hispanoamericana. Además, Bolívar recomendó a Mosquera que buscara la aceptación del *uti possidetis juri* como principio para establecer la delimitación entre las unidades administrativas resultantes tras la implosión imperial<sup>27</sup>. El tema del *uti possidetis juris* adquirió mayor importancia en la agenda de Mosquera debido a la independencia de Guayaquil y su posible anexión al Perú. La situación de Guayaquil era de gran importancia para Bolívar, ya que «sin Guayaquil no existiría ni Quito ni Cuenca ni Loja, Tumbes es el límite con Perú y por consiguiente la naturaleza nos ha dado a Guayaquil»<sup>28</sup>.

A la llegada de Mosquera a Guayaquil en enero de 1822, el plenipotenciario comunicó al secretario Gual sobre la situación del puerto. Con referencia a la anexión de la ciudad a la República de Colombia, Mosquera advirtió que ese pueblo no quería ser gobernado por el despotismo militar colombiano y, por el contrario, tomaban partido por la anexión al Perú. Los más fuertes partidarios por esta salida y quienes lideraban el movimiento fueron el general José La Mar y Vicente de la Roca. Siguiendo las instrucciones de Bolívar, Joaquín Mosquera mostró todos los beneficios que tenía el partido de la anexión a Colombia: su capacidad de crédito y avances en cuanto conformación de un Congreso y la redacción de una constitución, cuestiones que adolecían las demás naciones sudamericanas, entre ellas Perú<sup>29</sup>.

Aunque Mosquera tenía la tarea de impulsar la anexión de Guayaquil a la República de Colombia, no podía negociar con la junta de gobierno establecida desde su independencia, ya que, al hacerlo, hubiera significado un expreso reconocimiento de Colombia a Guayaquil como parte que no era integrante de la nación, y dejarle el camino abierto al partido de la anexión al Perú. El camino que tomó Mosquera fue dejar en manos del general Sucre la tarea de gestionar la anexión de aquel puerto; mientras tanto él se dirigió hacia Lima donde buscó presionar al gobierno peruano al respecto. Mosquera tenía la recomendación de Bolívar de que la anexión de Guayaquil a Colombia sería determinante como antesala de cualquier negociación con el Perú.

A la llegada de Mosquera a Lima, este se reunió con Bernardo Monteagudo, quien oficiaba como ministro de Relaciones Exteriores. El principal tema de las reuniones entre ambos funcionarios fue Guayaquil. En el encuentro del 14 de mayo de 1822, llegaron al acuerdo que Perú declararía que no tiene intenciones con la provincia de Guayaquil, mientras que la República de Colombia no usaría la fuerza para anexar a Guayaquil; sería la decisión espontánea del pueblo la que determinara su destino<sup>30</sup>. Con respecto a las Provincias amazónicas, la respuesta de Monteagudo fue que, en las provincias de Jaén y Maynas, al conseguir su independencia a principios de 1822, reinaba la anarquía, a la que el Perú había buscado solución<sup>31</sup>. Esto ocurrió debido a que, una vez independientes estas provincias, se vieron imposibilitadas por la distancia para comunicarse con la República de Colombia, por lo que acudieron a San Martín, para que los protegiese de posibles ataques españoles que pudieran poner en peligro

27 De Bolívar a Mosquera, 8 de enero de 1822 en De-Mier. *Historia de Colombia* I, 69.

28 De Bolívar a José Joaquín Olmedo, 2 de enero de 1822 en *Obras* I, 612.

29 De Mosquera a Gual, 17 de febrero de 1822 en AGN. *Relaciones exteriores*, T 2, t. 411, f. 7-11.

30 De Mosquera a Gual, 14 de mayo de 1822 en AGN, *Relaciones exteriores*, T 2, t. 412, f. 10.

31 De Mosquera a Gual, 5 de julio de 1823 en AGN, *Relaciones exteriores*, T 2, t. 412, f. 14.

su independencia<sup>32</sup>. Las discusiones en torno a las cuestiones de límites eran reiteradas, ninguno de los dos ministros quería ceder. Ambos acordaron tratar los asuntos de los límites colombo-peruanos en tiempos más oportunos. Mosquera, entonces, continuó con su misión.

El resultado de las misiones fue la firma de tratados de unión, liga y confederación de Colombia con México, el 3 de octubre de 1823; Centroamérica, el 15 de marzo de 1825, y Perú, 6 de julio de 1822, debidamente ratificados por los gobiernos firmantes. Además, Mosquera ajustó un tratado de la misma naturaleza con Chile, el 21 de octubre de 1822, y uno de amistad con las Provincias Unidas del Río de la Plata, el 8 de marzo de 1823, que no fueron ratificados por los cuerpos legislativos de esos países.

Los tratados en general, salvo el firmado con las Provincias rioplatenses, tenían el mismo espíritu unionista:

1. Las Repúblicas firmantes se unen, ligan y confederan para mantener su independencia frente a España o cualquier otra nación extranjera.
2. Los ciudadanos de las partes gozarán de los mismos derechos que los ciudadanos nacidos en ambos territorios.
3. Los buques y mercancías de ambos países no pagarán más que el derecho de anclaje, exportación y tonelaje establecidos para los nacionales en cada puerto.
4. Los presos que hayan cometido delitos graves serán llevados al lugar donde los haya cometido y allí serán juzgados.
5. las naciones firmantes a nombrar plenipotenciarios que los representara en la asamblea general de los Estados americanos, en ella se establecerían íntimas relaciones entre todos sus miembros y tendría facultades de juez arbitro y conciliador en las disputas y diferencias<sup>33</sup>.

Tras las misiones de Mosquera y Santamaría, solo Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata no aprobaron la celebración de un Congreso americano por distintas causas. El Congreso chileno temía que esa reunión hiciera parte de un plan expansionista de Bolívar, evidenciados en Guayaquil. Por su parte, el gobierno rioplatense argumentaba que no podía aceptar esa invitación a nombre de todas las provincias hasta que no se hubiera consolidado la unión y el establecimiento de un gobierno general. La prensa argentina se mostraba claramente en contra de una reunión continental:

Las dificultades de comunicación y transporte existentes en América imposibilitaban la viabilidad del

32 Rafael Euclides Silva, *El tratado de Guayaquil, 22 de septiembre de 1829, su significado histórico* (Quito: Banco central del Ecuador, 1980), 35.

33 «Tratado de Unión, Liga y Confederación entre la República de Colombia y el Estado del Perú», 6 de julio de 1823 en AGN, Relaciones exteriores, T 2, t. 412, ff. 20-21.

congreso, posiblemente, decían, al momento que llegaran los quejidos de cualquier lugar de América a Panamá ya se hubiese sucumbido a la fuerza del mal. Es por esto, que, en adelante cada Estado, que se constituya, sería la salvaguarda de su vecino<sup>34</sup>.

Paralelo a las misiones colombianas en Hispanoamérica, se libraba la guerra para garantizar la independencia del continente. El escenario final de la lucha fue en el Perú, donde se reunieron fuerzas argentinas, chilenas, peruanas y colombianas. En diciembre de 1824, se derrotó el poder monárquico en América tras las victorias de las fuerzas americanas contra las realistas en Ayacucho y Junín. Antes de esas victorias republicanas, el presidente colombiano, investido con poderes, entabló relaciones directas con otros Estados para garantizar el accionar conjunto de un ejército continental contra las tropas realistas.

### 3. El ejército continental y la diplomacia de guerra

Tras alcanzar su independencia, los antiguos dominios españoles en el continente americano se dieron sus propios gobiernos. Las Provincias Unidas del Río de la Plata se mantuvieron independientes luego de la restauración monárquica al norte sudamericano. Luego de la vuelta de Fernando VII a la corona (1814), el gobierno monárquico español procuró los medios para restablecer su poder e influencia en Hispanoamérica. El Perú era la fortaleza de los realistas sudamericanos, desde allí, el virrey Azcabal y su sucesor, Pezuela, enviaron tropas al Alto Perú, Chile y Quito que redujeron los movimientos independentistas. Para 1817 solo las Provincias Unidas del Río de la Plata mantenían su independencia<sup>35</sup>.

José de San Martín, prócer de la independencia rioplatense, pensaba en la dificultad que significaba que en el centro sudamericano hubiera un enclave monárquico desde el que se podría restaurar el poder de la corona en todo el continente. El argentino ideó un plan para acabar con los realistas peruanos y sellar la independencia americana. El primer paso era pasar a Chile y de allí, por el Pacífico, ir a Lima<sup>36</sup>. Con la ayuda del ejército de los Andes rioplatense, los chilenos alcanzaron la independencia en Maipú en 1818<sup>37</sup>. Tras la victoria del Ejército de los Andes, se instauró un gobierno en Santiago, encabezado por el aliado de San Martín, Bernardo O'Higgins<sup>38</sup>. Juntos, chilenos y argentinos, formaron un ejército multinacional con la intención de erradicar el poder monárquico en Sudamérica<sup>39</sup>. La idea de San Martín era sellar la independencia de toda Hispanoamérica; claro, como garantía de que la independencia de las Provincias del Río de la Plata no se viera amenazada por ningún reducto de alguna fuerza monárquica en el continente.

34 *La Abeja Argentina*, n.º 9, 15 de diciembre de 1822 en AGN, Relaciones exteriores, T 2, t. 412, ff. 55-56.

35 Tulio Halperín, *The Contemporary History of Latin America* (Durham y Londres: Duke University Press, 1993), 53-61; John Charles Chasteen, *Born in Blood and Fire. A Concise History of Latin America* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2006), 106-107.

36 John Lynch [2009], *San Martín. Soldado Argentino, Héroe Americano* (Bogotá: Crítica, 2010), 105-106.

37 Simón Collier, «Chile», en *Historia de América Latina*, tomo VI (Barcelona: Crítica, 1991), 239.

38 Halperín, *The Contemporary History...*, 62.

39 Lynch, *San Martín*, 165-173, 183.

Las tropas del ejército chileno-argentino llegaron a las costas peruanas en 1821 y en agosto, las élites limeñas proclamaron a San Martín como Protector del Perú. Pese a que la capital era controlada por independentistas, en el resto del Perú los monárquicos todavía tenían influencia, sobre todo en la Sierra. El apoyo de la aristocracia limeña no era suficiente y los gastos para mantener una guerra en las montañas se incrementaba. El Protector entendió que derrotar a las fuerzas realistas en la Sierra parecía imposible sin ayuda de fuera<sup>40</sup>.

Ese mismo año, Bolívar inició su camino hacia el sur, luego de la firma de La Constitución de Cúcuta, de donde salió con poderes extraordinarios. La marcha de Bolívar generó la imagen de un Estado bicéfalo, con un centro administrativo en Bogotá y otro donde estuviese el presidente colombiano. Con esos poderes, Bolívar tenía en mente dictar las medidas necesarias para garantizar la anexión de Quito y Guayaquil a la República de Colombia y garantizar la victoria de los ejércitos colombianos en el sur<sup>41</sup>. Para ello, Bolívar entabló relaciones con países sudamericanos para garantizar la victoria contra los realistas, ejerciendo una parte de la diplomacia colombiana, al margen de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Bolívar se comunicó con San Martín, en el Perú, y O'Higgins, en Chile, anunciándoles que luego de asegurar la independencia de Colombia, las tropas colombianas, dirigidas por el Mariscal Sucre, se dirigirían al sur, pasando primero por Guayaquil y Quito, para luego ir al Perú<sup>42</sup>. Sucre, aprovechando la independencia de Guayaquil, se dirigió allí, donde estableció su cuartel. Pronto se dio cuenta de que sus fuerzas no serían suficientes para vencer a los realistas. El Mariscal esperaba la llegada de Bolívar, quien se retrasó por algunas escaramuzas en Pasto<sup>43</sup>. La demora del Libertador hizo que Sucre pidiera ayuda a San Martín (quien ya estaba al mando del Estado peruano con el título de Protector). En septiembre de 1821 San Martín decidió apoyar la campaña de Quito. Sin embargo, no fue hasta enero del siguiente año en el que representantes de ambos gobiernos, el colombiano y el peruano, negociaron e hicieron el convenio efectivo. Ambos gobiernos acordaron que los sueldos y raciones del ejército peruano-chileno-argentino serían pagados por el colombiano en las acciones en Quito. San Martín envió al General Juan Antonio Álvarez de Arenales y al General Andrés de Santa Cruz. El Protector temía apoyar el ejército colombiano en esta campaña. Él creía que con una victoria en Quito el poder de Colombia se acrecentaría y se vería afectada la anexión de Guayaquil al Perú, pero no cedió contra los realistas por hacerse con el puerto<sup>44</sup>.

Tras la batalla de Pichincha, el 24 de mayo de 1822, los dos ejércitos libertadores del sur de América proclamaron la gran alianza de las armas sudamericanas. Bolívar decía en una carta de junio de 1822 dirigida al Protector, que los buenos servicios del ejército peruano serían retribuidos,

prestando los mismos y aún más fuertes auxilios, si es que ya las armas libertadoras del sur de América

40 Halperín, *The Contemporary History...*, 63.

41 Bushnell, *El régimen de Santander*, 345.

42 De Bolívar a O'Higgins, 23 de agosto de 1821, en *Cartas del Libertador* IV, 115-116; de Bolívar a San Martín, 24 de agosto de 1821, en *Cartas del Libertador* IV, 116-118.

43 David Bushnell, *La independencia de la América del sur española* (Barcelona: Crítica, 1970), 113.

44 Bartolomé Mitre, *Historia de San Martín*, vol. II (Buenos Aires: Editorial Juventud Argentina, 1944), 456.

no han terminado la campaña que iba a abrirse. El ejército de Colombia está pronto a marchar donde quisiera que sus hermanos lo llamen.

San Martín respondió en el mismo tono, indicando que la unión de Colombia y Perú garantizarían la libertad de sus Estados y que el único campo de batalla que quedaba en América era el Perú<sup>45</sup>.

Los libertadores del sur y del norte de Sudamérica concertaron una entrevista en Guayaquil, donde Bolívar ya había llegado y había asegurado que el Congreso electoral del puerto acordara su anexión a Colombia, haciendo caso al *utis possidetis*<sup>46</sup>. San Martín llegó a Guayaquil sin posibilidad de negar la voluntad popular guayaquileña, con un menguado apoyo proveniente de las provincias rioplatenses y con la necesidad de los refuerzos colombianos para dar fin a la campaña en el Perú. San Martín necesitaba de Bolívar. El ejército realista en el Perú estaba intacto y las tropas argentinas, chilenas y peruanas presentaban altos grados de rivalidad lo que imposibilitaba la cohesión de las fuerzas militares<sup>47</sup>.

Luego de la entrevista de Guayaquil, San Martín dio un paso al costado en la guerra de independencia en el Perú. Tras la salida del Protector, ni Chile ni Buenos Aires contribuyeron de manera significativa en la lucha por la independencia peruana. Ambos países estaban demasiado pendientes de solucionar sus problemas internos por lo que dejaron la tarea de la independencia del Perú a Colombia y Bolívar<sup>48</sup>. El presidente colombiano envió a los secretarios de Relaciones Exteriores de Chile y Perú una nota el 9 de septiembre de 1822. En ella pedía que se trabajara con «unión», que hubiese movimientos conjuntos entre los ejércitos de Colombia, Perú y Chile para acorralar a los españoles<sup>49</sup>. Este fue el primer llamado en el que Bolívar convocaba a la unión para la defensa contra un enemigo común. Ninguno de los dos gobiernos respondió a este comunicado.

En marzo de 1823, Bolívar envió 4.530 hombres al Perú. Las tropas fueron lideradas por el general Manuel Valdés, quien recibió órdenes de negociar con el gobierno del Perú, que se hiciera cargo de las raciones, el equipamiento y demás gastos en que pudiera incurrir el ejército colombiano en suelo peruano<sup>50</sup>. Las tropas fueron al campo peruano y las condiciones del general Valdés fueron aceptadas y el tratado fue ratificado por Bolívar, trasgrediendo el artículo 55 de la Constitución, relativo a las atribuciones del Congreso. La idea de conformar una fuerza multinacional en el Perú no se cumplía en su totalidad. Si bien es cierto que en 1823 había tropas de cuatro nacionalidades distintas en ese territorio, no había un solo man-

45 Mitre, *Historia de San Martín...*, 444.

46 *Acta del Congreso electoral de Guayaquil uniéndose a Colombia*, 31 de julio de 1822, José Manuel Restrepo, comp., *Documentos importantes de Nueva Granada, Venezuela y Colombia*, tomo II (Bogotá: Imprenta Nacional, 1970) 71-84; Lynch, *Bolívar*, 230.

47 John Lynch, *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*, (Barcelona: Editorial Ariel, 1976) 208; Lynch, *San Martín*, 275.

48 Bushnell, *La independencia de la América del sur española*, 114.

49 De Bolívar al ministro de Relaciones Exteriores del Perú, 9 de septiembre de 1822, en *Cartas del Libertador* IV, 283-289.

50 Instrucciones ostensibles dadas al general Valdés en Restrepo, *Documentos* II, 140.

do unificado ni una coordinación de acciones conjuntas. La salida de San Martín del campo dejó acéfalo al ejército y Bolívar aún no llegaba al Perú para intentar consolidar un ejército continental que actuara como una sola máquina de guerra contra las fuerzas monárquicas. Además, chilenos, peruanos y argentinos veían con temor la figura de Bolívar. Sus ideales expansionistas demostrados, según ellos, en el caso de Guayaquil, les hacía pensar que algo similar podría replicarse más hacia el sur. Estas condiciones, acompañadas de la falta de dinero, hicieron que la conformación de una sola fuerza multinacional no se completara. La reunión de soldados sudamericanos no significó su unión, aunque compartieran el mismo objetivo: extirpar el poder monárquico español del continente americano.

En agosto de 1823, el presidente colombiano recibió la autorización del Congreso para pasar a suelo peruano y continuar la lucha contra el poder monárquico en América. Justo a la llegada a Lima, Bolívar nombró al prócer chileno Manuel Salas Corbalán como ministro colombiano cerca del gobierno de Chile. En su último acto como autoridad colombiana, el presidente le encargó a Salas la misión de conseguir tropas y dinero que pudieran ayudar a poner pronto fin a la guerra que se libraba en el Perú<sup>51</sup>. Del mismo modo, Bolívar le envió una nota al director Supremo del gobierno chileno, José Ramón Freire, felicitándolo por el nombramiento que le hizo el Congreso de ese país, tras la salida de O'Higgins; el presidente colombiano aprovechó para expresarle a Freire sus deseos que el ejército chileno continúe con los esfuerzos en tierras peruanas hasta terminar su obra allí<sup>52</sup>.

Cuando Bolívar llegó a tierras peruanas la situación política y social era complicada. Se juntaban cuatro fuerzas patriotas militares distintas: argentinos, peruanos, chilenos y colombianos, una marina «semirrebelde» y un gran ejército realista<sup>53</sup>. En Perú, Bolívar fue investido con la máxima autoridad política y militar y se encargó de hacer todo lo posible por reducir a las fuerzas realistas hasta que pidieran la paz<sup>54</sup>.

La situación en el Perú presentaba ciertas adversidades para el plan de reducción del poder monárquico en Sudamérica. Bolívar ya no contaba con el apoyo de Chile, ni con el del Río de la Plata, decía [estos gobiernos] «se mantendrán neutros por ineptos e incapaces», por lo cual estaba en los hombros de Colombia lograr alcanzar la independencia peruana, ni en los peruanos se podía confiar, ya que, como se dio en la entrega de Lima, se pasaban de un bando a otro indiscriminadamente buscando su propio beneficio<sup>55</sup>. Finalmente, luego de varias jornadas en las que se enfrentaron realistas y republicanos, el 8 de diciembre de 1824, las tropas independentistas alcanzaron la victoria definitiva en Ayacucho.

Pese a que la victoria fue alcanzada por soldados de diferentes nacionalidades, en realidad no hubo una unidad. La idea del ejército continental no se materializó. Con la salida de San Martín del escenario, el interés de rioplatenses y chilenos mermó, y se incrementó el

51 De Bolívar a Manuel Salas Corbalán, 12 de septiembre de 1823, en Bolívar. *Obras completas* I, 806-807.

52 De Bolívar a José Ramón Freire, director Supremo de Chile, 12 de septiembre de 1823, en Bolívar. *Obras completas* I, 807-808.

53 Lynch. *Bolívar*, 248-249; Halperín, *The Contemporary History...*, 67.

54 Lynch. *Bolívar*, 254.

55 De Bolívar a Santander, 10 de febrero de 1824 en Bolívar. *Obras completas* I, 917.

temor por el expansionismo bolivariano. La unión militar se quedó en un plan. El resultado finalmente se consiguió; el poder monárquico en Sudamérica había sido derrotado. La victoria militar republicana abrió la posibilidad para la promoción de otro tipo de unión: la unión política, en un Congreso de plenipotenciarios.

Ahora bien, el carácter bicéfalo del Estado colombiano permitió que los intereses del país se pudieran cumplir con mayor facilidad, al tener, lo que podría considerarse, una «cancillería en campaña». Sin embargo, esta práctica tuvo implicaciones para la diplomacia colombiana; primero, las instituciones, principalmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, fueron obviadas por los poderes extraordinarios del Presidente; segundo, el Presidente colombiano negoció directamente con el gobierno peruano, encabezado por San Martín, raciones y sueldos por la colaboración militar en la independencia quiteña, así como permitió el paso de tropas colombianas hacia el Perú para pelear por su independencia, pasando por encima de las instituciones colombianas; y, tercero, los nombramientos de diplomáticos en Chile y Argentina, realizados por Bolívar, se saltaron los procedimientos y la estructura de la Secretaría, en la que no había espacio ni dinero para ministros en el sur sudamericano. Como resultado de esto, entre otras prácticas propias de la vida independiente republicana, el erario colombiano languideció pronto y la diplomacia colombiana tuvo que retrotraerse, luego de una importante expansión en las Cortes europeas, en los Estados Pontificios, en los Estados Unidos y en Hispanoamérica.

#### 4. El Congreso Anfictiónico de Panamá

Panamá fue el escenario del primer Congreso americano. Bolívar, desde 1815, pensaba que este era el lugar idóneo por su centralidad y equidistancia para reunir a los representantes de las nuevas unidades políticas hispanoamericanas<sup>56</sup>. Una vez establecida la República de Colombia, en 1821, Bolívar contó con el aparato para desarrollar su pensamiento y encargó a Pedro Gual, secretario de Relaciones Exteriores colombiano, para que promoviera un proyecto de unión con las República hispanoamericanas. La firma de los tratados de unión, liga y confederación fue un primer paso para comprometer a las repúblicas firmantes a asistir a un Congreso de plenipotenciarios. La ventana de oportunidad se abrió tras las victorias en Ayacucho y Junín.

Bolívar, como Dictador del Perú<sup>57</sup>, continuó su plan de confederación hispanoamericana. El 7 de diciembre de ese año, él mismo envió una invitación a los gobiernos de México, Centroamérica, Colombia, Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata para la celebración de un Congreso de plenipotenciarios en Panamá. Bolívar apeló a los tratados de Unión,

56 «¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los Griegos!» Bolívar, «Contestación de un americano», 173.

57 La dictadura se entiende como un fenómeno republicano que es utilizada por las sociedades para preservar el republicanismo en situaciones anormales o de emergencia. El dictador, entonces, se entiende como un sujeto que adopta disposiciones que podría ejecutar de manera inmediata, es decir, sin necesidad de ningún otro medio jurídico. Karl Schmitt [1921], *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento modernos de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria* (Madrid: Revista de occidente, 1968), 38-40.

Liga y Confederación firmados entre Colombia y los demás países hispanoamericanos para realizar este llamado. En su carta, el Dictador decía que aquel sería el paso definitivo para sellar la confederación iniciada por aquellos tratados y que lograría que se «eternice la duración de estos gobiernos.» Para terminar, Bolívar advertía que, en caso de no celebrarse la reunión continental, podría repercutir en perjuicio de la supervivencia de las nuevas Repúblicas y de sus independencias, amenazadas por la Santa Alianza<sup>58</sup>.

Bolívar pensaba que para el éxito del Congreso americano era central que Gran Bretaña enviase un representante y que se adhiriera a la Confederación hispanoamericana<sup>59</sup>. El Libertador no era de la idea de invitar a los Estados Unidos; sin embargo, cuando el vicepresidente colombiano, Francisco de Paula Santander, recibió la invitación, se apresuró a anotar que debía extenderse una invitación al gobierno de Estados Unidos<sup>60</sup>.

Cuando Henry Clay, secretario de Estado de los Estados Unidos en 1825, recibió la invitación colombiana, pensó que el Congreso de Panamá sería una herramienta útil para oponerse a los intereses de la Santa Alianza y se podría formar un plan de solidaridad de intereses americanos. El secretario decía que gracias a la promoción de ese plan se establecería una liga de la libertad humana en América, en la que todas las naciones del Hudson a Cabo de Hornos estarían unidas, no solo por hacerle oposición a Europa. Además, decía que el Congreso era el complemento del mensaje de Monroe. En la reunión:

Cada estado representado deberá hacer por sí mismo la misma declaración que Monroe hizo para los Estados Unidos en 1823; esta es que sus territorios no estaban abiertos para la apropiación por colonización y se prometieran a sí mismos resistir cualquier intento en esa dirección<sup>61</sup>.

La oposición en el Congreso estadounidense era reacia a ese tipo de alianzas por lo que los parlamentarios dilataron la discusión hasta que, en mayo de 1826 nombraron a Richard Anderson y John Sergeant como delegados de los Estados Unidos en el Congreso Americano. En las instrucciones, Clay hizo énfasis en que ellos deberían rechazar toda idea de la formación de un Congreso Anfictiónico investido con poderes para decidir las controversias entre los Estados americanos. En su lugar, proponía que se trataran asuntos de seguridad, comercio y navegación<sup>62</sup>. Sin embargo, los enviados estadounidenses no pudieron llegar a tiempo a Panamá: Anderson, agente de ese gobierno en Colombia, murió de camino y Sergeant, debido a las dilaciones del Congreso estadounidense, llegó cuando las discusiones ya se habían trasladado

58 «Invitación del Libertador de Colombia y Encargado del Mando Supremo de Perú al Congreso De Panamá». Lima, 7 de diciembre de 1824, en Germán de la Reza, *El Congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana. Estudios y fuentes documentales comentadas* (México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2006), 74-76.

59 Bolívar, «Un pensamiento sobre el Congreso de Panamá», en *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*, comp. por Germán de la Reza (Caracas: Fundación Ayacucho, 2010), 51-52.

60 De Santander a Bolívar, 6 de febrero de 1825 en Reza, *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico*, 44.

61 Senado, *International American Conference. Reports of Committees and Discussions Thereon. vol. iv. Historical Appendix. The Congress of 1826, at Panama, and Subsequent Movements Toward a Conference of American Nations* (Washington: Government Printing Office, 1890), 11, 18.

62 «Instrucciones del Gobierno de los Estados Unidos a sus delegados al Congreso de Panamá», en *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico*, De la Reza (Caracas: Fundación Ayacucho, 2010), 107-136.

a Tacubaya, en México<sup>63</sup>.

Por su parte, cuando el secretario del Foreign Office británico, George Canning, recibió la invitación para que un observador británico asistiera al Congreso de Panamá, encargó a Edward Dawkins y le instruyó para que desalentara la creación de una liga de antiguas colonias españolas, a la que Estados Unidos podría influir. Además, Canning le recomendó que promoviera la apertura de las aduanas y la instauración de principio del derecho de mares defendido por su gobierno<sup>64</sup>.

El Congreso americano se reunió entre el 22 de junio y el 15 de julio de 1826, con delegados de Centroamérica, Colombia, México, Perú, un observador británico y otro holandés. Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata no enviaron ministros a la reunión por los temores con que veían el expansionismo bolivariano. Los principales temas sobre los que trató la reunión fueron la confederación de los países asistentes que les permitiera afrontar cualquier amenaza a la independencia americana y el establecimiento de un Congreso de plenipotenciarios que sirviera como mediador en controversias entre las partes firmantes. De lo que se trataba era de una reunión que propendiera por el goce de la independencia sin conflictos que vinieran de fuera del continente y que promoviera la buena convivencia de las nuevas repúblicas hispanoamericanas.

El resultado de las negociaciones fue la firma del Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua. El tratado, inspirado en las ideas de Bolívar, tenía por objeto sostener la libertad, independencia y soberanía de cada una de las partes firmantes, además de promover las buenas relaciones entre ellas. En cuanto a la confederación para la defensa de la independencia, las partes se comprometían a aportar los contingentes de tropas, buques de guerra y demás auxilios necesarios, cuando se encendiera alguna alarma contra la independencia americana. En cuanto a la mediación, los plenipotenciarios dispusieron que se reuniría periódicamente un Congreso de plenipotenciarios que serviría de mediador en la ocasión de presentarse diferencias entre las partes contratantes<sup>65</sup>.

El tratado debía someterse a la deliberación de los Congresos nacionales para su aprobación, asunto que quedó pendiente; solo el Legislativo colombiano lo ratificó. El Congreso peruano indicó que la asistencia a la Asamblea continental solo fue posible porque Bolívar estaba en cabeza del Ejecutivo, pero que la voluntad del Perú estaba alejada de esa iniciativa<sup>66</sup>. Luego de terminar las deliberaciones, los ministros plenipotenciarios acordaron trasladar el Congreso a Tacubaya, cerca de la capital mexicana, ya que Panamá no ofrecía las mejores condiciones de salubridad. Allí la reunión se diluyó por la falta de ratificación de los tratados y por la negativa del gobierno peruano de volver a enviar representantes al Congreso ameri-

63 *International American Conference*, 12.

64 De Canning a Dawkins, 18 de marzo de 1826, en *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico*, De la Reza, 140-142.

65 «Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua de las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos», 15 de julio de 1826 en *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico*, Reza, 209-217.

66 Germán de la Reza, *El ciclo confederativo. Historia de la integración latinoamericana en el siglo XIX* (Lima: Universidad de San Marcos, 2012), 105-106.

cano<sup>67</sup>.

El chileno, Benjamín Vicuña Mackenna, años más tarde, opinó que el resultado del Congreso era de esperarse. En la Asamblea de Panamá ya se notaba la decadencia de la «fraternidad americana». Bolívar promovió la idea de unión como un escudo para proteger América de la Santa Alianza, no como un lazo de fraternidad. La Asamblea de Panamá fue débil porque «fue hija del miedo a Alejandro de Rusia», opinaba Vicuña Mackenna<sup>68</sup>.

## Consideraciones finales

En este artículo se propuso el análisis de la diplomacia colombiana tanto como categoría práctica como de análisis. En primer lugar, se buscó explicar las prácticas y procesos de la diplomacia colombiana entre 1821 y 1826. Un asunto central en este sentido tiene que ver con la conformación de la Secretaría en sí misma, la contratación de personal adecuado y la provisión de fondos para su funcionamiento, tareas lideradas por Pedro Gual hasta 1824, cuando la diplomacia colombiana se contrajo luego de una expansión acelerada. Los problemas más importantes a los que se enfrentó Gual fueron la escasez de personas calificadas y suficiente dinero para financiar la acción diplomática. Pese a las dificultades, la Secretaría de Relaciones Exteriores colombiana, al igual que otras instituciones, evolucionó desde su establecimiento y se adaptó a las cambiantes necesidades que implicó la puesta en escena de la política exterior colombiana tanto en América como en Europa.

Además, tras la salida del presidente colombiano para seguir la campaña del Sur, Bolívar asumió poderes extraordinarios, en los que se incluía el establecimiento de relaciones con otros países. Esta situación hizo que se generara la imagen de un estado bicéfalo, uno en Bogotá y otro donde estuviera el presidente en campaña. Esta práctica tuvo implicaciones para la diplomacia y la institucionalidad colombiana, en tanto que Bolívar obvió los conductos establecidos se saltaron los procedimientos y la estructura de las instituciones. Las disposiciones, medidas y nombramientos realizados en la campaña del sur fueron convalidados por el secretario Gual, colaborando en la ampliación del gasto público de manera acelerada, hasta que en 1824 las legaciones colombianas en el exterior fueron canceladas y solo quedaron activas las de Roma, Gran Bretaña y los Estados Unidos, situación que no se modificó hasta la desintegración de la República colombiana.

Ahora bien, en cuanto al análisis de la diplomacia colombiana y la manera en que los intereses del Estado se reflejaron en la acción diplomática, después de la firma de la Constitución de 1821, ella se basaba en acabar con el poder monárquico en América y garantizar la unión entre las nuevas unidades políticas hispanoamericanas con el fin de mantener su independencia. Para llevar a cabo este fin, la diplomacia colombiana tuvo dos frentes particulares:

67 Germán de la Reza, «Más allá de la negligencia racional: la Asamblea de Tacubaya, 1826-1828», *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, n.º 30 (2005): 5-45.

68 Benjamín Vicuña, «Unión y confederación. Estudios históricos», en *Colección de ensayos y documentos relativos a la unión y confederación de los pueblos hispanoamericanos* (Santiago: Imprenta Chilena, 1862), 148.

la unión política y la unión militar. En cuanto a la primera, el Gobierno colombiano propuso la creación de una confederación americana, luego del fin de la guerra por las independencias. Mientras que, en cuanto a la unión militar, se reunió un ejército multinacional en suelo peruano que no llegó a unirse bajo un mismo mando, pero que consiguió expulsar los reductos de la fuerza monárquica de suelo sudamericano.

Ahora, tras el análisis de los tres pilares de la diplomacia colombiana de los que hablaba Gual, se puede decir que fueron alcanzados: el poder monárquico fue extirpado de América y se promovió la unión continental. Pero esto no se trata de una evaluación del éxito o fracaso de las relaciones colombianas con otros países sudamericanos. Lo más importante en este caso es decir que los intereses de un grupo de países estuvieron alineados y el país que contaba con la institucionalidad más sólida de la región<sup>69</sup> buscó reunir las fuerzas dispersas bajo una unidad militar y política. Esa unidad buscaba garantizar la independencia continental y la existencia de cada uno de los países que se conformaron tras la implosión imperial. Durante el siglo XIX, hubo otros intentos que buscaron unir los intereses de los países hispanoamericanos, frente a amenazas concretas a la independencia y la soberanía americana.

## Referencias

### Fuentes primarias

Archivo General de la Nación, AGN, Colombia. Fondo Relaciones Exteriores, Transferencia 2.

### Fuentes secundarias

Acevedo, Jhon Jairo, «Las relaciones internacionales en el contexto de la diplomacia en la nueva Granada 1819-1850», *Revista Ratio Juris* 4, n.º 8 (2009), 121-132.

Acevedo, Eduardo. *Colaboradores de Santander en la organización de la República*. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1988.

Ansaldi, Waldo. «Por patria entendemos la vasta extensión de ambas Américas. El proyecto de unidad latinoamericana en perspectiva histórica». En *América del Sur, una región II*, *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, n.º 27. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2014.

---

<sup>69</sup> En 1821, Colombia, las Provincias rioplatenses y Chile eran los únicos países independientes. En el Río de la Plata y Chile los intentos por conformar una Constituyente resultaron minados por varias dificultades. En las Provincias de la Plata, las diferencias entre el centralismo y federalismo impidieron llegar a acuerdos. En Chile, la presencia de fuerzas realistas al sur permitió que Bernardo O'Higgins instalara un régimen autoritario en el que abundaban la prisión, la confiscación, los empréstitos obligados y otras medidas similares. Halperín, *The Contemporary History...*, 112-114.

- Arosemena, Justo. *Estudio sobre la Idea de una Liga Americana*. Lima: Imprenta de Huerta, 1864.
- Bierck, Harold. *Vida pública de don Pedro de Gual*. Caracas: Biblioteca Venezolana de Cultura, 1947.
- Bolívar, Simón. *Obras completas*, tomo II. La Habana: Editorial Lex, 1950.
- Buldain, Blanca Esther. «Causas del pronunciamiento de 1820 y de su éxito». *Clío: History and History Teaching*, n.º 5 (1998): 3-15.
- Burr, Robert. *By Reason or Force: Chile and Balancing of Power in South America, 1830-1865*. Los Angeles: University of California Press, 1965.
- Bushnell, David. *El régimen de Santander en la Gran Colombia*. Bogotá: Tercer mundo, 1966.
- Bushnell, David. *La independencia de la América del sur española*. Barcelona: Crítica, 1970.
- Chamberlain, Muriel. *'Pax Britannica'? British foreign policy, 1789-1914*. Londres y New York: Longman, 1988.
- Chasteen, John Charles. *Born in Blood and Fire. A Concise History of Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2006.
- Chust, Manuel, coord. 1808. *La eclosión juntera en el mundo hispano*. México: FCE, 2007.
- Cohen, Raymond «Diplomacy through the ages». En *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, editado por Pauline Kerr y Geoffry Wiseman. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Collier, Simón. «Chile». En *Historia de América Latina*, tomo VI. Barcelona: Crítica, 1991.
- Cook, Olga. *Historia del nombre de Colombia*. Bogotá: Publicaciones del Instituto Caro y Cuervo, 1998.
- De la Reza, Germán. «Más allá de la negligencia racional: la Asamblea de Tacubaya, 1826-1828». *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, n.º 30 (2005): 5-45.
- \_\_\_\_\_. *El Congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana. Estudios y fuentes documentales comentadas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.
- \_\_\_\_\_. comp. *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. Caracas: Fundación Ayacucho, 2010.
- \_\_\_\_\_. *El ciclo confederativo. Historia de la integración latinoamericana en el siglo XIX*. Lima: Universidad de San Marcos, 2012.

- De Mier, José María. *La Gran Colombia*, v. Bogotá: Presidencia de la República, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Historia de Colombia según sus protagonistas. Legación a la América meridional 1821-1824*. vol. I. Bogotá: Libreros colombianos, 1987, xvii.
- Gutiérrez, Daniel. *El reconocimiento de Colombia: Diplomacia y propaganda en la coyuntura de las restauraciones (1819-1831)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.
- Halperín, Tulio. *The Contemporary History of Latin America*. Durham y Londres: Duke University Press, 1993.
- Hamnett, Brian. *The End of Iberian Rule on the American Continent, 1770-1830*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Hinde, Wendy. *George Canning*. Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- Lucena, Manuel, coord. *Historia de Iberoamérica*. tomo III. Madrid: Editorial Cátedra, 2008.
- Lynch, John. *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Simón Bolívar*. Barcelona: Crítica, Barcelona, 2006.
- \_\_\_\_\_. *San Martín. Soldado Argentino, Héroe Americano*. Bogotá: Crítica, 2010.
- Martínez, Armando. *La agenda de Colombia, 1819-1831*. 2 vols. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2008.
- Mitre, Bartolomé. *Historia de San Martín*. vol. II. Buenos Aires: Editorial Juventud Argentina, 1944.
- O'Leary, Daniel Florencio. *Memorias*. Caracas: La Gaceta Oficial, 1981.
- Pinto, José Joaquín. «Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830». Tesis de la Maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- Pouliot, Vincent y Jérémie Cornut. «Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda». *Cooperation and Conflict* 50, n.º 3 (2015), 297–315.
- Restrepo, José Manuel, comp. *Documentos importantes de Nueva Granada, Venezuela y Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1970.
- Rivas, Raimundo. *Historia diplomática de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1961.
- Robertson, William. *The life of Miranda*. vol. I. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1929.
- \_\_\_\_\_. *France, and Latin American Independence*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1939.
- Rojas, Armando. *Historia de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Estados Unidos*, vol.

- I, 1810-1899. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República, 1979.
- Senado. *International American Conference. Reports of Committees and Discussions Thereon.* vol. iv. *Historical Appendix. The Congress of 1826, at Panama, and Subsequent Movements Toward a Conference of American Nations.* Washington: Government Printing Office, 1890.
- Sending, Ole Jacob, Vincent Pouliot y Iver Neumann, eds. *Diplomacy and the Making of World Politics.* New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Schmitt, Karl. *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento modernos de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria.* Madrid: Revista de occidente, 1968.
- Silva, Rafael Euclides. *El tratado de Guayaquil, 22 de septiembre de 1829, su significado histórico.* Quito: Banco Central del Ecuador, 1980.
- Urrutia, Francisco José. *Política internacional de la Gran Colombia.* Bogotá: El gráfico, 1941.
- Vásquez, Alfredo. *Historia diplomática de Colombia. La Gran Colombia.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993.
- Vicuña, Benjamín. «Unión y confederación. Estudios históricos». En *Colección de ensayos y documentos relativos a la unión y confederación de los pueblos hispanoamericanos.* Santiago: Imprenta Chilena, 1862.
- Zubieta, Pedro. *Apuntaciones sobre las primeras misiones diplomáticas de Colombia primero y segundo periodo 1809-1819-1830.* Bogotá: Imprenta Nacional, 1924.