

# La penetración inglesa en Colombia y el pensamiento del mariscal Sucre

Jorge Núñez Sánchez  
Universidad Central del Ecuador

---

## RESUMEN

El mariscal Antonio José de Sucre fue un destacado jefe militar de la independencia hispanoamericana. Sus dotes de estrategia han sido analizadas en múltiples obras. Sin embargo, se conoce poco acerca de su pensamiento político, que, pese a ser próximo a Simón Bolívar, tenía rasgos particulares. Uno de ellos era su acendrado nacionalismo, que lo llevó a participar en el debate que se abrió en la República de Colombia entre proteccionistas y librecambistas, exigiendo Sucre medidas proteccionistas a favor de las industrias textiles del distrito surcolombiano.

## PALABRAS CLAVE

Siglo XIX, independencia, ideas políticas, mariscal Antonio José de Sucre.

## ABSTRACT

Marshal Antonio José de Sucre was an outstanding commanding officer of Spanish American independence. His talents as a strategist have been analyzed in numerous works. However, little is known of his political thought, which notwithstanding his proximity to Simón Bolívar, had personal characteristics. One of them was his unblemished nationalism that led him to participate in the debate that began in the Colombian Republic between protectionists and free traders, in which Sucre demanded protectionist measures in favor of the textile industries of the southern Colombian district.

## KEY WORD

19<sup>th</sup> century, independence, political ideas, Marshal Antonio José de Sucre

---

## INTRODUCCIÓN

El mariscal Antonio José de Sucre ha sido estudiado generalmente en su faceta de estrategia militar antes que en la de estadista. Esta interesada distorsión de su imagen se ha correspondido con un modo tradicional de ver y escribir la historia y ha estado encaminada, obviamente, a la “exaltación del héroe” más que a la comprensión del rol político que jugó en la historia latinoamericana.

Es precisamente por ello que nos hemos propuesto abordar la rica personalidad de Sucre, vista desde el ángulo de la política y, todavía más

concretamente, de la política económica, y en relación con un fenómeno particular: el agudo debate ideológico-político suscitado entre “proteccionistas” y “librecambistas” en los años finales de la Gran Colombia.

La tarea es sin duda audaz, tanto porque pretende resumir en pocas páginas un debate muy amplio e interesante, que se extendió a lo largo de varios años y tuvo un buen número de participantes, cuanto porque los materiales reveladores del pensamiento económico de Sucre son realmente escasos. Sin embargo, el reto es tentador y hemos decidido asumirlo con plena conciencia de las limitaciones existentes, en la seguridad de que cualquier aporte que se haga al conocimiento del pensamiento político del mariscal contribuirá a recrear su imagen y ayudará a comprender mejor su labor pública.

Por lo demás, el debate entre librecambismo y proteccionismo no se ha agotado y agita hoy mismo la vida política de nuestros países, sometidos a los dolorosos y cuestionables experimentos de la “modernización” neoliberal.

## EL DILEMA ECONÓMICO DE LAS NUEVAS REPUBLICAS AMERICANAS

La mayoría de los países latinoamericanos alcanzaron su independencia en la década de 1820. En el aspecto económico, ello significó que dejaron de estar sometidos al monopolístico sistema comercial español y pasaron a formar parte de un emergente sistema económico mundial, que se encontraba en proceso de rápida transformación. Para entonces, ese sistema se hallaba ya dominado por Inglaterra, país que se había industrializado poco antes y buscaba convertirse rápidamente en la fábrica del mundo, relegando a los demás países al papel de países-granja o países-mina, esto es, de abastecedores de materias primas para las fábricas inglesas y, paralelamente, de consumidores de las mercancías industriales producidas por esas fábricas. Como demostrara Federico Engels,

Inglaterra, de esta suerte, completó el proteccionismo (aduanero y aún militar) ejercido en la metrópoli con el librecambio impuesto al extranjero allí donde ello fuera posible. Merced a esta feliz combinación de ambos sistemas se halló en 1815, al término de la guerra (con la Francia napoleónica), en posesión del monopolio efectivo del comercio mundial, al menos en lo tocante a todos los ramos industriales decisivos.<sup>1</sup>

---

1 Tomado del prólogo de Engels a la edición norteamericana de MARX, 1847, tomo XXI, p. 361.

Esa primera división internacional del trabajo tuvo diversos efectos en el continente americano. Desde 1810, cuando Napoleón dominó el continente europeo, Inglaterra impuso el bloqueo contra el comercio de las metrópolis europeas y sus colonias americanas, y paralelamente inundó el continente americano con telas baratas de algodón y otros productos industriales, en busca de crear un mercado sustitutivo del que había perdido en Europa.

A tanto llegó el interés británico por controlar el nuevo mercado latinoamericano, que se llegaron inclusive a publicar instrucciones para que los comerciantes organizaran sus cargamentos según los gustos de los consumidores. Un interesantísimo instructivo publicado por financieros ingleses en 1822, y que citamos in extenso, expresaba:

El gusto por las lencerías se ha hecho ahora permanente. Los creollos han preferido siempre lencerías Alemanas y Silesianas, a causa de que son de lino; pero ahora se habitúan a gastar géneros de algodón,... substituyendo generos ingleses. Ticklenburgs y checks forman los vestidos de los negros, y de la gente baxa; y Bretañas, estopillas, platillas y otros generos semejantes los de la gente más pudiente. La imitacion de estos generos en calidad, forma, señales y modo de embalar, que han adoptado en las manufacturas Inglesas y Escocesas, es muy necesaria. ...

Lienzos muy finos, diamantes, y joyas, se venden mejor en Mexico, Peru y Habana, que en algun otro parage. ... Joyas no pagan (impuestos) allí, porque los plateros españoles trabajan en oro y plata mas barato que los extrangeros.

Encages tambien forman parte del vestido de los Creollos. Los de Flandes se preferian; pero desde que los ingleses han llevado la fabrica de sus encages a una perfeccion que ninguna otra nacion iguala, prefieren los de Inglaterra ... Su venta no es, sin embargo, muy grande, pues su uso esta limitado a la gente mas rica, y eso solo en los dias festivos. ...

Todos los articulos negros estan mucho en uso entre los Creollos, particularmente sargas, prunellas, rasos y tafetanes. Las sotanas y capas de los clerigos son siempre de uno de estos cuatro articulos, lo mismo que las cinco sextas partes de las basquiñas de las mugeres. Desde hace 10 años el uso de paños gruesos se ha hecho general... Hay pocos blancos que no se vistan de casimiro.

Tambien se venden muchos sombreros entre los creollos. ... La juventud creolla ha adquirido ultimamente una aficion a gastar botas; las llevas hechas de las posesiones inglesas... Sin embargo, el caso difiere con los zapatos. Es necesario que los que lleguen de afuera esten en excelente condicion, porque los zapatos que hacen en el pays son muy baratos, y bastante buenos.<sup>2</sup>

---

2 Hemos mantenido la redacción original del texto, incluido en *Colombia*, 1822.

Enfrentadas a tan audaz y meticulosa penetración comercial británica, las nuevas naciones americanas, que se incorporaban recién al mercado mundial (a excepción de los Estados Unidos), tuvieron que definir rápidamente la orientación que querían dar a sus economías: aceptar mansamente un rol de países complementarios de la economía inglesa, en base a la llamada "vocación natural" de su producción, u optar por la construcción de una economía independiente, asentada en su propia industrialización y en la defensa de su mercado interno.

Obviamente, optar por cualquiera de esas posibilidades no era tarea fácil, y menos aún para unos países recién emancipados de la tutela colonial y al interior de los cuales coexistían, en ciertos casos, realidades económicas contradictorias, tales como regiones de desigual desarrollo o con distintos intereses frente al mercado mundial.

Como es conocido, el primer país independiente de América, los Estados Unidos, optaron por la segunda de las orientaciones mencionadas, esto es, por su desarrollo industrial autónomo, el cual se inició con el establecimiento de una creciente industria textil, a partir del procesamiento del algodón producido en los estados del sur. Desde luego, fueron múltiples las tensiones y rivalidades que este proceso causó, unas al interior de los propios Estados Unidos y otras entre este país e Inglaterra. En lo interior, se puso de manifiesto un prolongado conflicto de intereses entre los centros industriales del norte, que deseaban medidas proteccionistas, y los productores agrícolas del sur y navieros de Nueva Inglaterra, que propugnaban el mantenimiento de un comercio exterior sin restricciones. En lo exterior, la actitud crecientemente proteccionista de los Estados Unidos determinó, entre otras contingencias, el embargo comercial antibritánico de 1807 y la guerra de 1812 contra Inglaterra. Si bien la nueva guerra estimuló aún más el desarrollo industrial de los Estados Unidos, que debieron autoabastecerse de bienes industriales y particularmente de textiles ante la dureza del bloqueo naval inglés, tampoco resolvió el problema comercial entre ambos países, pues, una vez hecha la paz, las importaciones norteamericanas crecieron de trece millones de dólares en 1813 a ciento cuarenta y siete millones en 1816. Finalmente, ante la comprobación de que su industria no podía competir todavía con la británica, el Congreso estadounidense aprobó, en 1816, el establecimiento de un arancel protector para la industria norteamericana, pese a la oposición de los plantadores sudistas. Sin duda

fue una medida acertada pues, a partir de entonces, “el auge de tiempos de guerra continuó, la industria se robusteció al amparo de la protección aduanera, y los barcos estadounidenses transportaron mercancías y materias primas por todos los mares del mundo”.<sup>3</sup>

Siguiendo los ejemplos inglés y norteamericano, México buscó industrializarse partiendo del establecimiento de su propia industria textil, que era básicamente del algodón. Esa industria había prosperado durante la etapa colonial, al amparo del sistema mercantil español, que abastecía de textiles europeos de alto precio a las clases acomodadas y dejaba el gran mercado de masas en manos de la manufactura local. Luego, a consecuencia de la independencia, emigraron del país los empresarios y capitales españoles que controlaban la manufactura textil del algodón, al tiempo que los puertos mexicanos se abrían al libre comercio y eran también inundados de textiles ingleses de bajo precio. En esa circunstancia, algunos empresarios textiles mexicanos, entre los que se destacaban Lucas Alamán y Esteban de Antuñano, optaron por impulsar una audaz política de industrialización, en busca de crear un país fuerte y capaz de defender su territorio de los ataques extranjeros.

El nacionalista proyecto de Alamán ponía énfasis en el desarrollo de una industria auspiciada y protegida por el gobierno y de un vigoroso mercado interno, que estuviese en posibilidad de abastecer las necesidades del pueblo y generar excedentes exportables. Para ello, proponía procesar el algodón producido en el país y consumir paralelamente las manufacturas textiles mexicanas, dejando a la minería la tarea de producir bienes exportables y generar capitales para la adquisición de bienes extranjeros indispensables, como la maquinaria.

Antuñano, por su parte, concibió un proyecto aún más detallado para la industrialización mexicana, que contemplaba: la creación de un sistema nacional de estadísticas, para conocer los datos nacionales y regionales de población, producción, ingresos y consumo; la organización de “juntas industriales” en todo el país, para impulsar un desarrollo general y equilibrado; la colonización de las zonas costeras, para ampliar el área cultivable de algodón; el fomento en la formación de técnicos, mediante un impulso a la educación y el pago de buenos salarios; la apertura de caminos y canales, para facilitar la circulación de las mercancías; el establecimiento de

---

3 NYE, 1978, p. 141.

una política de estímulo a la inversión privada, que contemplara créditos oficiales, liquidez permanente y bajos tipos de interés; el cierre de algunos puertos y la estrecha vigilancia de los demás, para evitar el contrabando de mercancías extranjeras; la disminución del número de días festivos, para aumentar los ingresos y el consumo de los trabajadores; el establecimiento de acerías y fábricas nacionales de maquinaria, con financiación oficial; el estímulo a las exportaciones mexicanas hacia España y las regiones de Centroamérica y el Caribe, mediante la negociación de tratados comerciales con la antigua metrópoli y los demás países americanos, etc.

Los alegatos de Alamán y Antuñano y los reclamos de los sectores artesanales de Puebla y otras regiones interiores motivaron la aplicación de una creciente política proteccionista a la industria textil en México, que fue resistida por los sectores liberales vinculados al comercio pero, pese a ello, tuvo sus primeras expresiones en las tarifas aduaneras de 1821 y 1827, y uno de sus mayores logros en la prohibición de importar variados productos de algodón, incluyendo la fibra de algodón, dictada en mayo de 1829. Poco después, durante el gobierno de Anastasio Bustamante, Alamán logró concretar la más ambiciosa de sus propuestas económicas: fundó el Banco de Avío (1830), destinado a financiar el desarrollo industrial de México mediante el otorgamiento de préstamos a bajo interés y largo plazo.

En el extremo opuesto, un país como Argentina aceptó seguir su vocación “natural” de productor de materias primas para la industria británica (lana, cueros, carne) y comprador de productos industriales ingleses, lo cual lo llevó a convertirse, de hecho, en una neocolonia británica.

## LA ORIENTACIÓN ECONÓMICA DE COLOMBIA

Para Colombia, la resolución del dilema planteado a los demás países americanos resultó trascendental, tanto así que determinó, en buena medida, la supervivencia como gran nación.

Constituida sobre un dilatado territorio, que, en palabras del presidente Simón Bolívar, “tenía un pie en el Atlántico y otro en el Pacífico”, Colombia se integró formalmente con los territorios del antiguo Virreinato de Nueva Granada y la antigua Capitanía General de Venezuela. Cronológicamente, el último territorio en integrarse fue la antigua Audiencia de Quito, que lo hizo casi forzosamente luego de la batalla de Pichincha

(24 de mayo de 1822). Pese a la común voluntad de independencia que existía en sus diversas regiones y departamentos, había también en ellos un desigual y diverso desarrollo económico, que volvía difícil la formulación de una política económica uniforme, que abarcara a todos los intereses nacionales. Así, las regiones costeras poseían una agricultura orientada a la exportación (cacao, tabaco, café, añil, caña de azúcar) en tanto que las regiones interiores tenían una economía más compleja, en la que se combinaban la agricultura de subsistencia y la producción manufacturera y artesanal (textiles, pólvora, velas, jabón, artesanías de cuero, etc.). De otra parte, el territorio neogranadino poseía minas de oro y plata capaces de abastecerlo de moneda, pero los distritos de Venezuela y Quito carecían de minas, por lo que tradicionalmente habían obtenido su moneda mediante las exportaciones cacaoteras. Es sobre esas condiciones que se desarrolló la política económica del gobierno colombiano y el debate acerca de dicha política, especialmente a partir de 1825.

Para entonces, el presidente titular de Colombia, Simón Bolívar, se hallaba en el Perú, por lo que el gobernante en ejercicio era el vicepresidente, general Francisco de Paula Santander, que venía actuando como jefe del gobierno de Bogotá prácticamente desde 1822, en que el Libertador-Presidente emprendió la campaña del sur. Es verdad que, mientras permaneció en el distrito surcolombiano (la antigua Audiencia de Quito), Bolívar estuvo autorizado constitucionalmente para actuar en esta zona con una autoridad discrecional; empero, no es menos cierto que, al pasar al Perú, el Libertador quedó automáticamente privado de toda otra autoridad que no fuera el mando militar del ejército expedicionario, la cual también le fue retirada posteriormente por el congreso de Colombia, que encargó el mando de las tropas al general Sucre. En síntesis, el gobernante efectivo de Colombia entre 1822 y 1827, es decir, durante un período de más de cinco años, fue el general Santander.

Fue bajo el mandato de Santander que se inició en Colombia el debate ideológico-político entre “librecambistas” y “proteccionistas”, y el motivo que produjo este debate fue la radical política librecambista impulsada por el jefe del ejecutivo colombiano, un hombre de lecturas europeas para quien los principios económicos sustentados por Adam Smith y David Ricardo, y adoptados por Inglaterra a comienzos del siglo XIX, constituían el *non plus ultra* de la economía política y el ejemplo a seguir por nuestros

países. Partidario entusiasta del *laissez faire* y de la división internacional del trabajo, creía que su país debía especializarse en la agricultura de exportación y en la minería, aprovechando su vocación “natural”. Para ello, en su calidad de presidente en ejercicio, Santander aprovechó el respaldo de los comerciantes, fuertemente ideologizados por el liberalismo europeo y con singular fuerza en el congreso. Desde los años de fundación de la república, la tendencia liberal había tomado importantes medidas socio-económicas encaminadas a suprimir los privilegios coloniales, dinamizar la economía y liberar la fuerza de trabajo; entre esas medidas se destacaban el establecimiento de contribuciones directas, la supresión de los mayorazgos y vinculaciones perpetuas, la extinción o disminución de los censos, la supresión del tributo indígena, la declaratoria de ilegalidad del servicio personal (mita) de los indígenas y el establecimiento de un salario mínimo de los trabajadores, que encargó a los jueces políticos. Por desgracia, estas reformas útiles al progreso y modernización del país se combinaban con un librecambismo indiscriminado, que no consideraba para nada las diversas realidades económicas prevalecientes en las regiones de Colombia, algunas de las cuales exigían el establecimiento de medidas proteccionistas para defender la producción y el empleo nacionales.

En su radicalismo librecambista, el régimen de Santander ni siquiera tomó en cuenta el significativo hecho de que el congreso constituyente de Cúcuta prohibiera, desde años antes, la introducción de azúcares, melazas y cacao extranjeros, en busca de fomentar la agricultura del país, marcando con ello el inicio de una política proteccionista selectiva, a todas luces indispensable en una nación que acababa de romper la tutela colonial y buscaba redondear una cabal independencia nacional.

Desde luego, la política económica de Santander no obedecía sólo a su personal posición ideológica sino a un complejo haz de intereses nacionales y extranjeros que exigían la implantación del librecambio. En el plano nacional, esa exigencia venía principalmente de los sectores comerciales, que en las décadas anteriores habían alcanzado un notable desarrollo al amparo de las reformas borbónicas; empero, también era impulsada por los terratenientes costaneros, que buscaban ampliar el mercado para sus productos exportables, principalmente el cacao. En el plano internacional, respondía a las sostenidas presiones de los prestamistas y comerciantes británicos acreedores de Colombia, que condicionaban el otorgamiento

de créditos a la adquisición de mercancías inglesas; eso determinó, por ejemplo, que el ejército colombiano no sólo utilizara armas y pertrechos ingleses sino también uniformes confeccionados en la Gran Bretaña. Como analizara posteriormente el historiador y economista suizo Jean Charles Sismondi,

...por grandes que fuesen los mercados que ofrecía la libre América, no hubieran bastado para absorber todas las mercancías producidas por Inglaterra, si los empréstitos de las nuevas repúblicas no hubiesen aumentado súbitamente en proporciones desmedidas sus recursos para comprar mercancías inglesas. Todos los Estados de América tomaron a préstamo, de los ingleses, una suma para fortalecer su gobierno, y a pesar de que esta suma era un capital, lo gastaban inmediatamente como una renta, es decir, lo utilizaron totalmente para comprar, por cuenta del Estado, mercancías inglesas, o para pagar las enviadas a cuenta de los particulares. ... Mientras duró este extraño comercio, en el que los ingleses sólo pedían de los americanos que comprasen con el capital inglés mercancías inglesas, pareció ser brillante la situación de las manufacturas inglesas. No fue la renta (de los americanos) sino el capital inglés el que determinó el consumo...<sup>4</sup>

## LOS EMPRÉSTITOS INGLESES

Como se ha señalado, la otra cara de la política librecambista fue la contratación de empréstitos ingleses por las nuevas repúblicas americanas. Eran préstamos otorgados en condiciones usurarias, verdaderamente terribles para la economía de los nuevos países, y en general fueron negociados por diplomáticos o representantes corruptos, que se asociaron con los capitalistas extranjeros para esquilmar a su propio país. Además, gracias a una serie de triquiñuelas, buena parte de ellos se quedó en los mismos bancos prestamistas, como fondo de garantía, pago adelantado de los réditos futuros, descuento del valor de los bonos o pago de comisiones a los negociadores. Sin embargo, había que pagarlos completos... Este fue lo que le ocurrió a la República Argentina en el empréstito contratado con la Casa Baring Brothers, en 1826. A veces, el negociador que enviaba un país se quedaba con parte del empréstito, como le sucedió a Chile en el préstamo contratado con la casa Hullet por el guatemalteco José de Irisarri.

En cuanto a Colombia, la historia de sus empréstitos con Inglaterra fue probablemente una de las más lamentables. Tras las primeras misiones negociadoras, que contrataron préstamos útiles a la guerra de independen-

---

4 LUXEMBURGO, 1967, p. 328.

cia, en 1820 envió a Inglaterra nada menos que a un ex-Vicepresidente del país, José Antonio Zea, para que consolidara la deuda nacional. Llegado a Londres, éste admitió, para comenzar, una cuenta de 500.000 libras esterlinas por obligaciones un tanto oscuras e indefinidas que se decía asumieron los anteriores enviados; para resolver diferencias relativas al crédito, se nombró una comisión arbitral de tres personas, todas nombradas por los acreedores ingleses, y se fijaron unos intereses del 10% anual, si se pagaban en Inglaterra o del 12%, si en Colombia. A continuación, contrató con el principal acreedor, la Casa Herring, Graham and Powels, un segundo crédito, destinado a cancelar los intereses vencidos del anterior. “Logró además otro crédito, con un descuento de las dos terceras partes, con el objeto de obtener 20.000 libras para su gastos en una misión de paz a España, que por lo demás fue infructuosa”<sup>5</sup>. Pero estalló un escándalo cuando, en 1822, Zea contrató con la misma casa bancaria un gran crédito de 2 millones de libras, con un descuento del 20%, para pagar antiguas obligaciones emitidas por él mismo, y adquiridas por el banco en menos de su valor nominal; con las retenciones para cancelar intereses, comisiones y otros, lo que Colombia debía recibir en efectivo era apenas una tercera parte del monto contratado, y en la práctica no recibió siquiera eso.<sup>6</sup> Tiempo después, según el testimonio de Perú de Lacroix, éste señalaba que Bolívar había dicho que: Zea: “era uno de los hombres que más lo habían engañado; que lo había juzgado íntegro; pero que puede llamarse un verdadero ladrón.”<sup>7</sup>

Un escándalo todavía mayor fue el que causó el empréstito de 1824, contratado por dos amigos de Santander, los comerciantes Manuel Antonio Arrubla y Francisco Montoya, a quienes el vicepresidente encargó dicha tarea cuando iban en viaje de negocios a Londres. Paralelamente encargó al representante de Colombia en Inglaterra, Manuel José Hurtado, que solucionara los problemas de la deuda contratada por Zea. Las acciones desenvueltas en Inglaterra por el representante diplomático Hurtado y los comisionados Arrubla y Montoya fue descaradamente deshonestas. Actuando de consuno, el primero reconoció y consolidó oficialmente, a nombre del gobierno colombiano, las oscuras y discutibles obligaciones suscritas por

---

5 BUSHNELL, 1966, p. 136.

6 BUSHNELL, 1966, p. 136.

7 PERU DE LACROIX, s.f., p. 128.

Zea, que alcanzaban un monto de 2 millones de libras esterlinas; a continuación, los segundos contrataron con la Casa Goldschmidt and Co., un empréstito por 4.750.000 libras, en condiciones financieras escandalosas, que superaban los límites máximos fijados por las mismas leyes británicas. Entre otras cosas, aceptaron las condiciones del prestamista de cubrir las obligaciones suscritas por Zea, de que se le otorgase derecho preferente para futuros empréstitos y de que se le nombrase agente comercial de Colombia en Inglaterra. En cuanto a los intereses, hubo un acuerdo de corruptelas entre negociadores y prestamista, por el cual las obligaciones del crédito fueron firmadas una en Calais (Francia) y otra en Hamburgo (Alemania), en razón de que las leyes inglesas prohibían fijar un interés mayor del cinco por ciento, y el empréstito había sido contratado al seis por ciento; además, se acordó que los intereses debían correr desde una fecha anterior al contrato y debían ser cubiertos en su totalidad por Colombia antes de la entrega de la última cuota por el prestamista. Como pago a su traición a los intereses nacionales, “Arrubla y Montoya recibieron cada uno con una comisión de 20.137 libras esterlinas y Hurtado, funcionario del gobierno colombiano, una comisión de 53.137 libras esterlinas”.<sup>8</sup> Posteriormente, el Secretario de Hacienda, José María del Castillo y Rada, calculó que todo lo recibido legalmente por Colombia de aquel empréstito sumaba un total de 3.622,745 libras esterlinas, esto es, apenas un 53.6 % del valor nominal del empréstito, que fue de 6.750.000 libras esterlinas. En la práctica, Colombia recibió todavía menos que eso, pues Hurtado dejó depositada en el mismo banco prestamista una gran parte de los fondos recibidos oficialmente por Colombia, suma que se perdió al producirse la quiebra de la Casa Goldschmidt y el suicidio de su principal accionista.

Los fraudes cometidos por Hurtado, Arrubla y Montoya causaron un estremecimiento nacional y dieron lugar a una breve investigación por el congreso colombiano, que absolvió sin mayor examen a los acusados. Más tarde, formuló una nueva acusación contra ellos el Secretario de Relaciones Exteriores, José Rafael Revenga; este era un destacado economista, que estuvo en Londres por la época de contratación del empréstito y conocía de los turbios manejos de los representantes colombianos. Pero el congreso actuó, una vez más, con displicencia. “Bastó la lectura de algunas cartas, para que los acusados obtuviesen la mayoría de la Cámara a su favor. El

---

8 TIRADO MEJÍA, 1983, p. 132.

más celoso defensor de Montoya y Arrubla fue Santander, y su influjo, junto con algún oro distribuido con destreza entre los representantes más necesitados ó más venales, obstruyó el curso de la justicia”.<sup>9</sup> Empero, si bien los negociadores fueron absueltos, la opinión pública sancionó políticamente a Santander, a quien acusó de ser beneficiario de los fraudes cometidos por aquellos y de los mismos fondos del empréstito llegados al país.

Como consecuencia de la penetración extranjera y de su propia política económica, para 1826 la situación económico-financiera de Colombia se volvió casi desesperada, pues la república se halló desmonetizada y con parte de su producción interna arruinada por causa del libre comercio, tempranamente apretada por las obligaciones de su deuda externa y con su hacienda pública minada por la corrupción y afectada por un creciente déficit fiscal, que los empréstitos extranjeros aliviaban momentáneamente pero agravaban casi de inmediato. “En el año de 1825 las rentas produjeron siete millones de pesos y se gastaron once, sin incluir en esta suma el interés de la deuda. Para el año siguiente se calculaban las erogaciones en quince millones, y las entradas no aumentaban”.<sup>10</sup> La penuria del fisco era total en los departamentos del Sur (Ecuador, Guayas y Azuay) y de la costa atlántica<sup>11</sup>. Agobiada por su crisis, Colombia suspendió desde ese año de 1826 el servicio de su deuda externa.

Mientras Colombia era golpeada por la crisis y estaba a punto de sufrir su primer “shock” por causa de la penetración comercial y financiera británica, España y la Santa Alianza renovaron sus esfuerzos políticos contra la independencia de las nuevas naciones. Entonces, Inglaterra, a la par que buscaba frustrar las iniciativas de la Santa Alianza, se encaminó al reconocimiento de los nuevos Estados americanos, pero exigiéndoles a cambio la firma de tratados de comercio que agravaban la coyunda neocolonialista.

En el caso de Colombia, los intereses comerciales y financieros de los capitalistas ingleses fueron asumidos oficialmente por el gobierno

---

9 O' LEARY, 1915, t. II, p. 688. “Arvelo, el presidente de la cámara y Osó, uno de los miembros más locuaces, se distinguieron por su docilidad en persuadirse de la inocencia de los acusados. Arvelo era sumamente pobre cuando comenzaron las sesiones de 1826; murió casi al término de éstas y no tuvo el dolor de dejar a su joven hija en la indigencia en que él vivía antes de estos sucesos. Un Arrubla fue su albacea”.

10 O' LEARY, 1915, t. II, p. 677.

11 RESTREPO, 1969, t. V, p. 263.

británico y consagrados en el oneroso “Tratado de amistad, comercio y navegación” que Inglaterra impuso a Colombia, como condición previa al reconocimiento de su independencia y al establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países. Tras una aparente equidad, este tratado imponía la apertura indiscriminada de los puertos colombianos al comercio británico y ataba al país a una serie de desventajosas condiciones de intercambio comercial: era perpetuo y garantizaba la libre entrada a Colombia de cualquier número de buques mercantes o cualquier cantidad de mercancías británicas, sin limitarlos al número de barcos o al tonelaje de mercancías que Colombia pudiese enviar a Inglaterra; de otra parte, exigía que los barcos mercantes colombianos, para ser considerados tales y no pagar derechos en Inglaterra, debían ser construidos en Colombia y tener una tripulación que fuera colombiana en por lo menos sus tres cuartas partes, etc. Lo peor del caso fue que el tratado le fue impuesto a Colombia sin negociación alguna de sus términos,

pues lo trajeron redactado de Londres y sin facultad de variar una coma... Sin tratado no había reconocimiento, y sin el reconocimiento creíamos expuesta la independencia por parte de la Santa Alianza... Aquellos temores inclinaron el ánimo del Congreso y del Ejecutivo colombianos para aprobar y ratificar un tratado que, en lo venidero, debíamos considerar como en extremo gravoso a los pueblos y a la riqueza nacional.<sup>12</sup>

El chantaje británico fue tan descarado que uno de los funcionarios enviados por Londres para lograr la firma del tratado, Campbell, era el mismo personaje que, una vez lograda dicha firma y no en otro caso, debía presentar cartas credenciales al gobierno de Bogotá, en calidad de primer agente diplomático de la Gran Bretaña.

Pero si el tratado comercial con la Gran Bretaña fue perjudicial y, en cierto modo, inevitable, no puede decirse lo mismo del decreto de extensión de beneficios que Santander dictó por su cuenta en favor de los Estados Unidos, país de su especial admiración, “igualando a los ciudadanos de dichos estados con los súbditos de S. M. Británica en las prerrogativas y exenciones mercantiles con la república”.<sup>13</sup>

---

12 RESTREPO, 1969, t. V, p. 208.

13 Mensaje de Santander al Congreso colombiano, enero 2 de 1827; en: Suplemento a la Gaceta de Colombia N° 292, domingo 20 de mayo de 1827. El Decreto de concesión de la “cláusula de nación más favorecida” a los Estados Unidos rezaba en su parte resolutive: “Art. 1º. Se pagarán los mismos derechos a la importación en los territorios de Colombia

## LOS EFECTOS DEL LIBRE COMERCIO

Como parece obvio, la política librecambista del gobierno de Santander estimuló la exportación de productos de la agricultura tropical (cacao, quina, algodón, tabaco, añil, café, cueros y maderas) pero paralelamente facilitó el ingreso masivo de mercancías y otros productos extranjeros al país (textiles, herramientas, quincallería, lozas, licores, cristalería, muebles, jabón, harinas, sal, etc.), con grave perjuicio para la producción manufacturera, artesanal y agrícola de las regiones interiores.

Como dijimos antes, hacia 1826 se hicieron presentes en toda Colombia los efectos ruinosos de esa política de libre comercio, que agudizaron la recesión económica provocada por la guerra, causaron el desempleo de gran número de trabajadores e impidieron la capitalización interna del país, con lo cual se sentaron en Colombia las bases para una nueva dependencia internacional, de tipo neocolonial.

En la Nueva Granada, la industria artesanal fue arruinada por la falta de mano de obra y la irrupción masiva de textiles ingleses baratos en los mercados de Antioquia y el Cauca. Ello produjo una grave depresión económica en la región del Socorro y otras áreas vecinas, donde se concentraban las manufacturas de algodón, y en las regiones de Boyacá y Cundinamarca, donde se asentaban las manufacturas de lana. Y puesto que se trataba de una industria doméstica, ejercida preferentemente por las esposas e hijos de los agricultores, su crisis trajo como consecuencia una generalizada pobreza en la zona oriental del antes llamado Nuevo Reino de Granada (actuales departamentos de Boyacá, Cundinamarca y los Santanderes). Paralelamente, las exportaciones no crecieron sustancialmente y “se limitaron a una moderada producción de oro y plata, que continuaron sosteniendo a la economía, y un pequeño comercio con productos de plantación, especialmente de cacao y café...”<sup>14</sup>. Inevitablemente, el sostenido desnivel de la

---

de cualquier artículo del producto natural, producciones o manufacturas de los Estados Unidos de América y de los territorios sujetos al gobierno de los Estados Unidos... ya sea que la importación... se haga en buques o en buques de dichos Estados Unidos. 2º. No pagarán los buques de los Estados Unidos que entren en puertos de la República de Colombia otros o más altos derechos o impuestos por razón de tonelada, fanal o emolumentos de puerto u otros gastos locales, que los pagaderos en los mismos puertos por buques colombianos”. El texto completo en Gaceta de Colombia (En adelante G. C) n° 228, de 26 de febrero de 1826.

14 LYNCH, 1976, p. 291.

balanza comercial neogranadina produjo una desmonetización del país, que se vio cada vez más necesitado de circulante y frenado en su comercio interno, que en ciertas regiones retornó al nivel de trueque.

Similares efectos se produjeron en Venezuela, donde, según Lynch, “la libertad de comercio sirvió para incrementar la dependencia y perpetuar el subdesarrollo”,<sup>15</sup> pues las atrasadas industrias locales no podían competir en precios y calidad con la mecanizada industria británica, cuyos productos atiborraban el mercado venezolano. “El déficit del gobierno en 1825 era de nueve millones de pesos, y en ese año la administración vivía de un empréstito británico”.<sup>16</sup> En opinión de José Rafael Revenga -que fuera Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno colombiano- esa situación derivaba tanto del libre comercio como de la corrupción y anarquía fiscal que existía en los departamentos de Venezuela, donde

la hacienda no existía para la República: se cobraban real o aparentemente todas las contribuciones, pero desaparecían aun antes de cobradas. Se debe muy poco a las directas, pero rarísimo ha sido el colector que ha rendido cuentas, ni que haya publicado lo que cada uno debía, o lo que había recaudado. Las aduanas litorales no producían ya casi nada para el Estado.<sup>17</sup>

En cuanto a la situación de la población, la revelaba de modo sintético una carta del Intendente de Caracas, Pedro Briceño Méndez, enviada por entonces al Libertador, que decía: “El gran mal que tenemos aquí es la miseria. No puede describirse el estado del país. Nadie tiene nada y poco ha faltado para que el hambre se haya convertido en peste”.

Sin embargo, los efectos más perjudiciales del libre comercio se hicieron sentir en la antigua Audiencia de Quito, otrora el más desarrollado centro manufacturero hispanoamericano, el que en menos de medio siglo había sido afectado, sucesivamente, por el “libre comercio” borbónico (que arruinó a sus regiones interiores aunque favoreció a la exportación cacaotera de la costa), por dos guerras de independencia (1809-1812 y 1820-1822), por la exacción de hombres y recursos para la campaña libertadora del Perú (1822-1825) y por la apertura comercial grancolombiana. En todo

---

15 LYNCH, 1976, p. 247.

16 LYNCH, 1976, p. 247.

17 REVENGA, 1953.

caso, cabe precisar que, tras la apertura de la ruta del cabo de Hornos y la consecuente pérdida del mercado peruano, la economía de la sierra sur se había recuperado gracias a una creciente exportación de cascarilla (quina), entanto que la producción manufacturera de la sierra norte se había mantenido en parte gracias a una reorientación de sus exportaciones hacia la Nueva Granada, lo que a cambio le permitía obtener oro neogranadino y plata mexicana para monetizar su economía. Empero, todo ese esfuerzo de reconversión productiva y comercial de Quito se había ido a pique con la guerra de independencia, que anarquizó las rutas y flujos mercantiles, y sobre todo con la implantación del libre comercio en Colombia, que saturaba de textiles ingleses y desmonetizaba a sus antiguos mercados neogranadinos.<sup>18</sup>

La antigua Audiencia de Quito sufría, pues, los efectos acumulados de una ya larga crisis, que se combinaban ahora con los de la apertura comercial grancolombiana. Y si bien es cierto que ésta estimulaba las exportaciones del cacao de Guayaquil y la quina de Cuenca, Loja y Guaranda, no es menos cierto que estas no crecieron tanto como se esperaba, en razón de la crisis de mercados existente. En cualquier caso, el hecho incontrastable es que la balanza comercial del país de Quito fue gravemente deficitaria en el período 1821-1825, pues el valor de sus importaciones, valoradas en un promedio anual de 230 mil libras esterlinas, no alcanzaba a ser cubierto por sus exportaciones, que producían un promedio anual de aproximadamente 190 mil libras esterlinas.<sup>19</sup> También en este caso la diferencia hubo de ser cubierta con créditos extranjeros o con el escaso numerario circulante en el país, el cual se redujo progresivamente, impidiendo el curso normal de los negocios. Este proceso de desmonetización, unido a otras razones particulares, trajo como consecuencia que los otros departamentos del distrito surcolombiano, los de Guayas y Azuay, se unieran al de Ecuador en la protesta contra la política económica colombiana.

---

18 O' LEARY, 1915, t. II, p. 667. "Los departamentos interiores del Sur, que bajo el sistema colonial se dedicaron en gran parte á la industria manufacturera de paños,... y que se habían enriquecido en este ramo de industria, tuvieron que renunciar á sus ganancias, cuando las leyes de la república declararon el comercio libre. Incapacitados desde luego para competir con los géneros de Europa, sus fábricas se cerraron y los capitales empleados en ellas se destruyeron".

19 LYNCH, 1976, p. 292.

Guayaquil tuvo una motivación adicional para repudiar la política económica de Santander: la quiebra de la Casa Goldschmidt, de Londres, contra la cual había girado el gobierno de Bogotá algunas letras de cambio, que luego fueron compradas por el comercio de Guayaquil. Esta quiebra y la consiguiente protesta de las letras en Inglaterra, “dieron un golpe mortal al comercio de Guayaquil”.<sup>20</sup>

## LA POLÉMICA DEL LIBRECAMBIO

Una situación tan crítica como la descrita, que se complementaba con un ya crónico déficit fiscal y un paralelo estancamiento productivo en varias regiones colombianas, causó de modo inevitable una crisis política de dimensiones, que a la vez tuvo como una de sus aristas una encendida polémica entre “librecambistas” y “proteccionistas”.

La primera protesta, aunque en tono respetuoso, salió de Quito, donde la Junta Provincial de Pichincha dirigió al gobierno de Bogotá, a comienzos de 1826, una representación en que manifestaba “el mal estado de las manufacturas del Ecuador” a causa del libre comercio.<sup>21</sup>

La siguiente protesta política vino de Venezuela, donde representantes de los municipios de los departamentos de Venezuela y Apure se reunieron en Valencia, en abril de 1826, y emitieron un acta que contenía graves acusaciones políticas y administrativas contra el general Santander, a cuyo gobierno acusaban de practicar un nocivo centralismo, de perjudicar con su política fiscal a los departamentos venezolanos y de contratar ruinosos y oscuros empréstitos extranjeros, entre otras cosas.

Estimulados por la acción venezolana, los munícipes quiteños formularon también agudas críticas a la política económica santanderista, el 14 de julio de 1826, a nombre de toda la población del Departamento del Ecuador. En comunicación enviada al jefe del poder ejecutivo, por manos del capitán Francisco Montúfar, la protesta de la corporación municipal quiteña planteó, en esencia: que las leyes fiscales colombianas eran “la calamidad del Ecuador”, pues los ingresos públicos no alcanzaban a cubrir los gastos del erario a la par que el pueblo se hallaba mucho más gravado que antes y las autoridades oprimían a los ciudadanos a propósito de las

20 O' LEARY, 1915, t. II, p. 739.

21 G. C., 12 de marzo de 1826.

recaudaciones; que el libre comercio había perjudicado de tal modo a la economía del departamento, que sus habitantes estaban resignados a morir antes que a satisfacer las abultadas exacciones fiscales; y, finalmente, que la crítica situación descrita y la insubordinación civil de Venezuela exigían una profunda reforma de la constitución de Cúcuta, para reorientar el rumbo de la república.

Preocupado con la rápida expansión de la protesta popular, Santander usó todos los medios legales y periodísticos a su alcance para justificar y defender su administración. No vamos a exponer aquí todo el detalle de ese largo y encendido debate político, sino que, por razones metodológicas y de extensión, nos limitaremos a seguir un aspecto del mismo, esto es, el que tiene relación con la polémica entre proteccionismo y librecambio.

En su extensa respuesta a la municipalidad de Quito, hecha a través de la Secretaría del Interior, Santander planteó una serie de opiniones que revelaban la esencia de su pensamiento económico. Decía:

En cuanto a la pobreza que experimentan los pueblos del Ecuador y las ruinas de sus fábricas u obrajes, el gobierno la deplora tanto como los mismos pueblos del Ecuador. Mas ¿nacerá esto de la constitución de la República? ¿Podrá remediarse acelerando el período para reformar la misma constitución? De ningún modo. La ruina de las fábricas del Ecuador nace de la libertad de comercio por el cabo de Hornos (establecida por España), y de la abundancia y baratura de las mercaderías extranjeras. Que los fabricantes del Ecuador adquieran las máquinas y destreza de los europeos y sus fábricas no se arruinarán, porque sus productos serán más baratos que las mercaderías que vengan de Europa y Asia. Mientras no haya esto, o se ocurra al injusto remedio de prohibir la introducción de mercaderías extranjeras, para que unas pocas fábricas hagan el monopolio a costa del mal de la comunidad, el Ecuador no verá revivir sus fábricas. Antes, podrá reformarse la constitución muchas veces, sin que pueda variar la suerte de los fabricantes.<sup>22</sup>

Entretanto, la situación política se precipitó en los departamentos del sur, donde Guayaquil primero y Quito después se pronunciaron en asambleas públicas por el otorgamiento de poderes dictatoriales al Libertador Simón Bolívar, que para entonces preparaba su regreso desde el Perú.<sup>23</sup> De este modo, para cuando Bolívar pisó de nuevo suelo colombiano, en prácticamente todo el distrito sur había una opinión pública favorable a su

---

22 Nota oficial de la Secretaría del Interior, sección 3a.; Bogotá, 5 de septiembre de 1826.

23 Esas asambleas de vecinos se realizaron el 28 de agosto y 6 de septiembre, respectivamente.

dictadura, que era vista como la única salida a la crisis política y económica que agobiaba al país.

Ese era, pues, el estado de cosas que encontró Bolívar a su llegada a Quito, en septiembre de 1826, y lo que lo llevó a crear Juntas de Beneficencia en los departamentos del sur. Estas juntas estaban “compuestas de los vecinos más distinguidos por sus talentos, representación y patriotismo” y a ellas se les encargó la tarea de “meditar y proponer al Gobierno Supremo los arbitrios más adecuados para promover la felicidad, o por lo menos remediar los males que sufrían los departamentos meridionales de la República”.<sup>24</sup>

La Junta de Beneficencia del Ecuador estaba presidida por el Jefe Superior del Sur, general Juan José Flores, e integrada por tres influyentes propietarios quiteños: el doctor José Fernández Salvador, el coronel Vicente Aguirre y don José Modesto Larrea; a falta del presidente titular, debía actuar como tal el doctor José Fernández Salvador. Tras tres meses de trabajo, la junta concluyó su detallado informe acerca de los problemas quiteños y sus posibles soluciones, mismo que fue remitido a Bogotá por el Jefe Superior del Sur el 5 de enero de 1827. El amplio memorial quiteño comenzaba por hacer un recuento histórico del origen de las manufacturas quiteñas, de su florecimiento mercantil y finalmente de los problemas que se habían ido acumulando en las últimas décadas en contra de éstas, provocando su decadencia y la ruina de general de la región; a continuación pasaba a formular una serie de precisas recomendaciones para solucionar los problemas de la economía quiteña, entre las cuales constaban las siguientes: que los licores y artículos de un lujo refinado se recargasen de fuertes derechos de importación, y que se prohibiese introducir por los puertos de la república, desde Guayaquil hasta el Istmo, y en las provincias de Antioquia y del departamento del Cauca, las manufacturas extranjeras que pudieran ser reemplazadas por los artefactos de Quito.

El vicepresidente Santander -que había vuelto a encargarse del poder ejecutivo, por hallarse Bolívar en Venezuela- encontró que el nuevo petitorio quiteño atacaba frontalmente su política de libre comercio, por lo que se valió de la prensa oficial para exponer, una vez más, sus puntos de vista

---

24 RESTREPO, 1969, t. V, p. 307.

sobre el tema. Después de lamentarse por la situación crítica de Quito, el Vicepresidente manifestaba:

La ley de importación ha recargado de derechos no sólo los licores que pueden destilarse en el país, sino los artefactos que puedan fabricarse: es verdad que nuestra última ley de importación no conoce reglas prohibitivas y ha establecido una escala de derechos sobre la base de cobrarlos moderados, porque la teoría de la economía política, y la experiencia de otras naciones han enseñado que el mayor producto de las administraciones no depende de cobrar derechos excesivos, sino más bien de exigirlos moderados ...

Sin embargo, es de meditar por la autoridad correspondiente si el recargo de derechos en vez de una prohibición absoluta á los artefactos y cosas que el país puede producir conviene a la nación por algún tiempo y para ello nos parece que ha de consultarse no los principios de economía política sino la práctica de otros pueblos cultos, indagando si ellos formaron su riqueza y establecieron su poder ayudados de las restricciones y medidas prohibitivas. ...

En cuanto a la prohibición de que se importen paños de 2a, bayetas y lienzos de países extranjeros hay mayor dificultad, porque sería obligar a los pueblos de Guayaquil, de Antioquia y del Cauca a comprar más caros y de peor calidad los artefactos del Ecuador y poner dique a la perfección de los telares, una vez que tengan los fabricantes del Ecuador la seguridad de vender sus paños sin concurrencia alguna... Nosotros pensamos que si se les pregunta a Guayaquil, Antioquia y el Cauca (porque estos pueblos también tienen derecho de que se les nombre su comisión de beneficencia) si quieren tomar los paños, las bayetas y los lienzos de Quito bajo el pie de que nadie introducirá de estos géneros, seguramente responderían que no, y en tal caso se encontraba el Congreso o el Gobierno con dos voluntades contrarias, quizá sin hallar medio para conciliarlas.<sup>25</sup>

Completando su razonamiento, Santander agregaba un párrafo cargado de sarcasmo, que a fin de cuentas pretendía ridiculizar los argumentos de los manufactureros quiteños:

Y luego (la provincia de) el Socorro podría pedir que se prohibiese la introducción de cotines, listados y mahones. Los curtidores que no se importasen cueros, los artesanos que no se importasen botas, alhajas, ropa hecha, sillas de montar, etc. Y el agricultor que no se importase arina ni grano, el ganadero que no se importasen carnes, quesos ni jamones, y hasta las que fabrican chicha o guarapo pedirían que no se importase el vino.<sup>26</sup>

Finalmente, incluía en su artículo una opinión construida sobre la teoría de la “vocación natural” de los países, opinión que parecería expresada por nuestros neoliberales de hoy:

---

25 G. C., nº 285, del domingo 1º de abril de 1827.

26 G. C., nº 285, 1º de abril de 1827.

En nuestro concepto el Ecuador no restablecerá su riqueza, sino abriendo comunicaciones cómodas y cortas con la costa marítima, y dedicándose a la agricultura de frutos de exportación, para lo cual brinda ventajas una parte de aquel territorio, y no le faltan brazos.<sup>27</sup>

Pero la protesta de los pueblos quiteños contra el libre comercio no podía ser aplacada con una simple respuesta periodística; de ahí que Santander se viera en el caso de trasladar la cuestión al Congreso, consciente de que los liberales del cuerpo legislativo no reformarían en nada el sistema vigente. Decía en su nota al poder legislativo:

Hago justicia al congreso en pensar que sus cuidados y vigilancia los extenderá oportunamente a examinar las leyes orgánicas, civiles y de hacienda, (contra) las cuales han levantado su voz algunas poblaciones en la pasada agitación del Ecuador, Guayaquil y Azuay. (...) Maracaibo el primero y después Guayaquil, Quito y Cuenca, manifestaron en sus actas el deseo de que se anticipase la reunión de la convención general como el medio de evitar la guerra civil y la ruina de la república.<sup>28</sup>

Como era previsible, el congreso colombiano desatendió la protesta quiteña y consagró con su inercia la continuidad del sistema de libre comercio. Pocos meses más tarde, el 10 de septiembre de 1827, Simón Bolívar reasumía definitivamente el ejercicio del poder ejecutivo y Santander pasaba a un segundo plano. A partir de entonces, la crisis fiscal colombiana se vio paliada en parte por algunas medidas hacendarias tomadas por el Libertador; empero, el problema fundamental, esto es, la libre importación de mercancías extranjeras, continuó drenando hacia el exterior los disminuidos recursos del país.

## SUCRE Y LAS ASPIRACIONES PROTECCIONISTAS DEL ECUADOR

En febrero de 1828 se reunió finalmente la gran Convención Nacional, a la que todos los pueblos de Colombia habían encargado la dura tarea de reformar la constitución y reorientar el rumbo de la nación. Mas la Convención de Ocaña, convertida en escenario de un duro enfrentamiento político entre bolivaristas y santanderistas, se mostró impotente

---

27 G. C., n° 285, 1° de abril de 1827.

28 Santander, al Congreso de la República, Bogotá, mayo 26 de 1827 en: SANTANDER, 1988.

para cumplir con su cometido, la reforma constitucional, y terminó autodisolviéndose el 16 de agosto de 1827. Ello provocó un vacío de poder que Bolívar se apresuró a llenar, asumiendo la totalidad de poderes, de conformidad con lo que habían exigido de él las actas de la mayoritaria opinión nacional. El 27 de agosto, Bolívar emitió su famoso “Decreto Orgánico”, una suerte de constitución provisoria que limitaba su propia autoridad dictatorial y consagraba las libertades ciudadanas. Un día antes, en carta al general José Antonio Páez, Bolívar había hecho una afirmación que parecía referirse precisamente a la legislación hacendaria del régimen santanderino: “La legislación de Colombia no ha tenido efecto saludable, porque ha consultado libros extranjeros, enteramente ajenos de nuestras cosas y de nuestros hechos”.

Aún antes de proclamar su gobierno dictatorial, Bolívar se esforzó por moralizar la administración pública y reorientar la política fiscal. “Convencido cada día más de los fraudes que se cometen por varios comerciantes”, decretó la reorganización de las aduanas de la república, con el fin de aumentar los ingresos fiscales; por este mismo decreto estableció una revisión anual de aranceles, que permitiera reajustarlos prontamente.<sup>29</sup> Para el arranque del nuevo sistema, acrecentó el arancel de importaciones y, adicionalmente, fijó un “derecho de entrada” para ciertas mercaderías de lujo o que competían con la industria nacional (telas y tejidos, sombreros, aceites, jabones, manufacturas de cuero, muebles, aguardientes y licores, carnes saladas y ahumadas, pescado seco, harinas, sal, pólvora, cebo, etc.) y un impuesto adicional del 5% para las mercancías transportadas en barcos extranjeros.<sup>30</sup> Cosa interesante, el nuevo arancel liberó de todo derecho a la importación de instrumentos científicos, materiales didácticos, instrumentos para mejorar la agricultura, la navegación o las manufacturas domésticas de lana y algodón, plantas y semillas, mapas, libros e imprentas. En cuanto a los derechos de exportación, se fijó un arancel del 10% para toda materia prima, excepto café, quina, algodón, arroz, maíz y menestras; en un obvio estímulo a la industria y artesanía

---

29 El decreto en G. C., nos. 352, 353 y 355, 19, 22 y 29 de junio de 1828, respectivamente.

30 Por un decreto anterior, Bolívar había resuelto el restablecimiento del estanco de aguardientes y la prohibición de importar aguardientes de caña y sus compuestos. Ver decreto en G. C., nº 336, 23 de marzo de 1828.

nacionales, se liberó de derechos a la exportación de cualquier producto manufacturado en el país.<sup>31</sup>

Fue en aquella circunstancia que se produjo la intervención del mariscal Antonio José de Sucre en la polémica sobre el libre comercio, la que, desde que Bolívar reasumiera el mando, había cambiado de actores y escenario, con los comerciantes protestando contra la política aduanera moderadamente proteccionista que había iniciado Bolívar.

Prácticamente al poco tiempo de haber vuelto a Quito, tras renunciar a la presidencia de Bolivia, Sucre dirigió a Bolívar una importante carta, en la que abogaba por una política proteccionista todavía más amplia, que incluyera en sus preocupaciones la realidad vigente en los departamentos interiores del país de Quito y, específicamente, la crítica situación del departamento del Ecuador. Decía en su interesante nota:

Será inútil hablar aquí de los arreglos de Hacienda. Ud. sabe que las bellas teorías nos han perdido y toda Colombia está persuadida de esta verdad por lo que ha sucedido en Venezuela. Indicaré otra vez que si no se prohíbe absolutamente en todo el Sur la introducción de los artículos manufacturados ordinarios de lana y algodón, hasta la harina de trigo, estas provincias se arruinan y como la propia conservación es el primer deber del hombre, ellas alegarán un derecho indisputable para separarse de un Gobierno que las destruye. En casa no hay obraje, y por eso hablo con esta franqueza, porque no se me puede tachar de egoísmo. Observo que el descontento aquí crece cada día, que se quejan justamente de las leyes y del Gobierno; y que si estas gentes no han tomado ya un partido desesperado, es porque esperan un remedio de la autoridad de Ud. sin necesidad de una rebelión.<sup>32</sup>

Bolívar quedó sumamente preocupado por el asunto, como lo revela su correspondencia; sin embargo, los preparativos y urgencias de Colombia por aprestarse para la defensa frente a una invasión peruana, acapararon la atención del gobierno de Bogotá, que postergó, una vez más, la resolución del problema económico quiteño. Como se sabe, el conflicto estalló finalmente cuando el gobierno del Perú, instigado por el partido santanderista de Colombia, decretó el bloqueo marítimo a los puertos colombianos

---

31 Ya investido del poder dictatorial, Bolívar decretó, el 23 de diciembre de 1828: la prohibición de exportar oro y plata no amonedados, el pago de un arancel del 1 % para la exportación de monedas de oro y del 3% para la de monedas de plata, y la libre exportación de café, quina, algodón, arroz, maíz, menestras, trigo, cebada, harinas de trigo, cebada o maíz, y de mieles o azúcar bajo cualquier forma.

32 Sucre a Bolívar; Quito, a 28 de noviembre de 1828.

en el Pacífico (agosto de 1828), y concluyó en su primera parte con la derrota del ejército peruano que dirigía el mariscal Lamar, en Tarqui (27 de febrero de 1829), a manos del ejército colombiano comandado por el mariscal Sucre. Curiosamente, algunos influyentes sectores sociales de los departamentos colombianos del sur sintieron como suya propia esa derrota del presidente peruano Lamar (hijo de Cuenca y lleno de vínculos familiares en Guayaquil), quien venía con el plan de segregar los tres departamentos de la antigua Audiencia de Quito, para formar con ellos la República del Ecuador, asumiendo luego la presidencia del nuevo estado y dejando a Gamarra la presidencia del Perú. Tras la firma del Tratado de Girón, comenzó la segunda parte de esa campaña, a causa de la negativa peruana a entregar Guayaquil y los aprestos colombianos para recuperar el puerto; al fin, la guerra terminó de un modo inesperado, pues las fuerzas opositoras peruanas dieron un golpe de estado en Lima, defenestraron a Lamar y lo exiliaron a Centroamérica, iniciando luego negociaciones de paz con Colombia.

Fue solo tras esa campaña militar que Simón Bolívar volvió a ocuparse de las aspiraciones proteccionistas quiteñas, que no eran fáciles de atender en todo su alcance puesto que, como se dijo antes, Colombia se hallaba atada a onerosos tratados de libre comercio con Inglaterra y los Estados Unidos. Llegado al Ecuador para dirigir la recuperación de Guayaquil, el Libertador se reunió en Quito con Sucre y los sectores abanderados del proteccionismo, tras lo cual decretó la creación de una Junta de Distrito, integrada por diputados de las siete provincias surcolombianas, entidad a la que otorgó las siguientes atribuciones:

- 1a. Presentar al gobierno todas las peticiones útiles a las provincias del Sur.
- 2a. Recibir las memorias que los colombianos del Sur le dirijan relativamente a las reformas administrativas i arreglos municipales, para extractar de ellas lo que sea útil al país y pasarlo al gobierno supremo con el informe respectivo.
- 3a. Formar y elevar al gobierno las minutas de decretos y reglamentos que juzgue conveniente para mejorar la hacienda pública, el régimen municipal de los departamentos, i los demás ramos de la administración de las provincias.
- 4a. Dar su opinión fundada sobre los decretos de la administración jeneral de la República que sean perjudiciales ò inadaptables a los departamentos del Sur.
- 5a. Evacuar los informes que le pida el gobierno sobre las personas capaces de desempe-

ñar los destinos públicos dentro del distrito, i denunciar aquellos que por incapacidad ò mala conducta no merezcan obtenerlos.<sup>33</sup>

El decreto designó como presidente de la junta al Prefecto General del Sur, como vicepresidente al doctor José Fernández Salvador, y como miembros a un grupo de catorce ricos propietarios quiteños, en su mayoría favorables al proteccionismo; ellos fueron: por Pichincha, el coronel Vicente Aguirre y don Manuel Matheu; por Imbabura, los doctores José Modesto Larrea y José María Arteta; por Chimborazo, el coronel Juan Bernardo León y don José Alvarez; por Cuenca, el doctor Miguel Alvarado y don Benigno Malo; por Loja, el coronel Guillermo Valdivieso y el doctor Ramón Escudero; por Guayaquil, don Vicente Ramón Roca y el doctor José María Pareja; y, por Manabí, don Juan Caamaño y don Cristóbal Armero.<sup>34</sup>

En lo posterior, atendiendo sugerencias de la Junta de Distrito, Bolívar decretó algunas medidas encaminadas a restablecer la economía quiteña y la hacienda pública: Creó un Tribunal de Comercio en Guayaquil, útil para todo el distrito del Sur. Dispuso el remate público del monopolio del tabaco. Restableció el tributo de indios. Y autorizó que el pago de hipotecas sobre propiedades agrícolas pudiese hacerse en especie en vez de dinero, en atención a la falta de moneda circulante.

De otra parte, durante las charlas amigables que por aquel tiempo mantuvo Sucre con Bolívar en Quito, es evidente que el gran mariscal reiteró a éste sus ideas económicas alrededor del libre comercio impuesto en Colombia y sobre la necesidad que había de tomar medidas proteccionistas en favor de las manufacturas quiteñas. Sucre fue más allá: dirigió cartas a personajes influyentes del gobierno colombiano, buscando que estos contribuyeran a crear en el gobierno una amplia conciencia acerca de la necesidad de proteger las manufacturas quiteñas de la ruinoso competencia de los textiles ingleses, so pena de que Colombia perdiera la fidelidad de los departamentos quiteños y estimulara, con su desatención, a las cada vez más fuertes corrientes secesionistas del sur. Una de esas cartas, dirigida al general Daniel Florencio O'Leary –un irlandés al servicio de

---

33 Decreto del 11 de abril de 1829. El texto completo en: G. C., nº 413, del 17 de mayo de 1829.

34 Decreto del 11 de abril de 1829. El texto completo en: G. C., nº 413, del 17 de mayo de 1829.

Colombia— revela en toda su extensión la vocación nacionalista del gran mariscal. Decía el documento:

Muy de paso diré que aunque Mr. Necker asegura que los intereses de Quito se concilian aumentando alcabalas a los géneros que se trabajan aquí, le contestaría que el aumento de derechos es una incitación al contrabando, y una protección a la introducción de las manufacturas extranjeras, más y más perjudicial a los intereses de los fabricantes del país. Estos no piden sino la prohibición absoluta del paño de la estrella y de segunda; por tanto, los presumidos pueden muy bien ponerse casaca del de Sedán, etc., sin que se arruinen estos pobres manufactureros; con leyes de franquicia escritas muy bonitamente en libros, pero que no se practican ni en Francia ni en Inglaterra, donde no se permitiría a un pobre quiteño ni aun comer con un tenedor hecho en su país. La cuestión es bien sencilla, y ningún pueblo está obligado a someterse a leyes destructivas sino mientras la fuerza puede oprimirlo; y esto mismo es autorizar el derecho de rebelión. Los diputados mismos de Guayaquil en la Junta del Sur han solicitado la prohibición de internar en el sur paños de la estrella o de segunda; y es manía querer sujetar a estas infelices gentes a los quiméricos ensayos de aquellos libros; todos saben que por bien que ellos estén escritos, la práctica ha arruinado a Colombia. Una cosa es modificar los impuestos gravosos y las leyes coloniales, y otra es la de dar protección a las introducciones extranjeras contra los intereses del país.<sup>35</sup>

Esta epístola de Sucre, junto con la anterior dirigida a Bolívar, permite reconstruir con bastante fidelidad las líneas maestras de su pensamiento económico, que podrían resumirse así:

1º. Sucre poseía una respetable cultura general y una no menos importante ilustración respecto a cuestiones económicas. Así lo prueban, en general, sus ilustradas opiniones y su mención —de pasada— a Necker, el ministro defenestrado de Luis XVI, cuyo “Tratado de la administración de la hacienda de Francia” resulta evidente que era conocido por el gran mariscal. Es más, la ironía de esa mención tenía la evidente intención de sugerir que algún “Nécker criollo” (¿José María del Castillo y Rada? ¿Alejandro Osorio Uribe?) se había inspirado en las teorías de aquel hacendista francés, para intentar elevar los ingresos fiscales del departamento del Ecuador gravando con mayores impuestos a las manufacturas quiteñas.

2º. Percibió con aguda inteligencia el doble juego de las emergentes potencias capitalistas (Inglaterra y Francia), quienes —igual que hoy— predicaban el libre comercio para uso ajeno pero practicaban un mañoso proteccionismo, en busca de beneficiarse al máximo del intercambio mercantil internacional.

---

35 Sucre a Daniel F. O’Leary, 12 de junio de 1829.

3º. Conociendo en toda su dimensión el problema planteado por el libre comercio, adhirió sin reservas al bando proteccionista y durante el lapso final de su vida (1828-1829) se convirtió en portavoz y defensor de los intereses manufactureros quiteños, los cuales, según comprueba su carta, eran compartidos incluso por los diputados guayaquileños a la Junta de Distrito del Sur.

4º. La imagen final que proyectan esas cartas es la de un estadista cabalmente enterado de los problemas económicos y políticos de su país, que avizoró con perspicacia la amenaza que la irrupción masiva de mercancías extranjeras significaba para la economía de los nacientes estados americanos y que propugnaba una política de defensa del mercado interno y, en general, de los intereses nacionales.

Las opiniones de Sucre, a quien Bolívar veía ya como su sucesor natural en el gobierno de Colombia, pesaron definitivamente en el ánimo del Libertador, que hasta entonces se sentía atado en su política proteccionista por los compromisos derivados de los tratados de comercio firmados con Inglaterra y los Estados Unidos. Así, una vez recibidos en su cuartel general de Guayaquil los informes de la Junta Provisional de Distrito del Sur, el Libertador se apresuró a dictar el tan esperado decreto de protección de las manufacturas quiteñas. El documento rezaba:

Simón Bolívar, Libertador presidente de la república de Colombia, etc. etc. etc. Atendiendo à las repetidas reclamaciones que ha hecho el departamento del Ecuador, para que no se permita la introducción de algunos tejidos extranjeros de lana i algodón, como perjudiciales à la industria del país y al consumo de los jéneros de sus fábricas, que han sido en otro tiempo la fuente de riqueza de aquel departamento. I teniendo en consideración, que por su situación interior no puede dar consumo a los frutos de su agricultura, lo que le ha reducido à la mayor miseria, experimentando además todas las calamidades de la guerra; oido el dictamen de la junta provisional de distrito del Sur; DECRETO: Art. 1º Se prohíbe por los puertos del Sur de la República, la internación de paños de la estrella y de segunda, bayetones, bayetas de pellón, de cien hilos y fajuelas, sanas, fulas, bajetas ò elefantes, encajes ò blondas de algodón, ponchos o ruanas de algodón i lana, fresadas ò cobertores de lana, tocuyos ò liensillos, sea cual fuere la procedencia de estas mercancías.<sup>36</sup>

Adicionalmente, el decreto fijaba plazos de entre cuatro y seis meses para que la prohibición comenzara a tener efecto, según el lugar de procedencia

---

36 El decreto fue expedido en Guayaquil, el 1º de agosto de 1829. El texto en: G. C. nº 431, del 20 de septiembre de 1829.

de las mercancías, e imponía la pena de comiso para las que llegaren luego de esos plazos.

Con todo lo importante que fue en el plano político, el decreto proteccionista de Bolívar resultó tardío en varios sentidos. Por una parte, llegó cuando la industria textil y el mercado interno quiteños se hallaban prácticamente desbaratados y sin capitales ni empuje para su recuperación, toda vez que la sangría monetaria del comercio exterior había descapitalizado al país y la moda extranjera se había impuesto y dado un golpe de gracia al consumo de las mercancías nacionales. Por otra, llegó cuando una conjunción de fuerzas centrífugas se hallaba a punto de desmembrar a Colombia, y el último poder aglutinador, que era el mismo Bolívar, se encontraba ya minado por una enfermedad inexorable. Nueve meses más tarde, el 6 de mayo de 1830, Bolívar salía de Bogotá hacia Cartagena, en su viaje final, mientras se reunía en Valencia el Congreso Constituyente de la República de Venezuela. Una semana después, el mariscal Sucre, Presidente del nuevo Congreso Constituyente colombiano y heredero político de Bolívar, salía de Bogotá hacia Quito, en un fatídico viaje que terminaría en las selvas de Berruecos, por acción de las balas asesinas. Alrededor de dos meses más tarde de su muerte, se reunía en Riobamba la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador. Con ello acababa de morir la Gran Colombia y las potencias capitalistas del mundo se aprestaban a devorar más fácilmente a sus países herederos.<sup>37</sup>

Para finalizar, cabe destacar que las apreciaciones políticas de Sucre fueron compartidas por otros destacados estadistas colombianos de su tiempo, como el venezolano José Rafael Revenga y los granadinos Juan García del Río y José Ignacio Márquez.

En su libro "La Hacienda Pública en Venezuela en 1828-1830", publicado poco después, Revenga atribuyó la ruina de la industria colombiana a "la

---

37 Es conocida la animosidad que los Estados Unidos manifestaron a Bolívar y su gobierno, motivada tanto por su política anfictionica cuanto por sus medidas proteccionistas. Poco antes de la separación de Venezuela, el cónsul norteamericano en La Guaira, J. G. A. Williamson, escribía a su gobierno una reveladora carta, en la que expresaba: "Los intereses comerciales de los Estados Unidos han sufrido mucho en Venezuela con el último arancel (dictado por Bolívar)... pues llega a ser prohibitivo para muchos artículos procedentes de los Estados Unidos. La harina de trigo paga nada menos que 8 pesos por barril. Al formarse el nuevo Gobierno (de Venezuela) no dudo que el arancel sobre la harina sea rectificado". NÚÑEZ SÁNCHEZ, 1989, vol. 6, p. 259.

abundante introducción de muchos artículos que antes eran la ocupación de familias pobres”. Citando ejemplos, agregó: “el jabón extranjero ha puesto ya término a las jabonerías que antes teníamos en el interior, y (...) ya recibimos del extranjero aún las velas que se menudean a ocho el real, y aún pabilo para las pocas que todavía se hagan en nuestra tierra”, para concluir su análisis con una apreciación igualmente nacionalista: “Es sabido que mientras más fiamos al extranjero el remedio de nuestras necesidades, más disminuimos nuestra independencia nacional”.<sup>38</sup>

Por su parte, José Ignacio Márquez, en su informe como Secretario de Hacienda de la Nueva Granada a la Convención de 1831, acusó de la decadencia de la agricultura y la ganadería de su país a la ruina de las manufacturas textiles, que había dejado sin mercado a los productores de lana y algodón. Adicionalmente, Márquez denunció a la desmonetización del país como un efecto del libre comercio, afirmando:

Esta lasitud que se ha dado a la libertad de comercio, ha producido otro efecto no meno[s] pernicioso: la disminución del capital moneda. No pudiendo nuestros frutos exportables nivelarse con los que se importan del extranjero, debemos cubrir el saldo con dinero sonante, y habiendo sido tan considerable este saldo en los años pasados, no han sido bastantes los rendimientos de nuestras minas para llenarlo. Así es que ha salido toda la moneda que se había estado acumulando en tiempos anteriores, cuando faltando el comercio libre y el gusto que desgraciadamente se ha introducido por el lujo... no había tantos objetos en qué consumir; se ha vuelto a exportar todo el producto del empréstito extranjero y hasta los metales que estaban en vajillas, y otros muebles, se han amonedado...<sup>39</sup>

Por fin, Márquez hallaba que la falta de numerario había elevado las tasas de interés, volviendo imposible toda inversión. Consecuentemente con todo lo anotado, planteaba la implantación de un duro sistema proteccionista, que impidiera la importación de toda manufactura industrial o artículo agrícola que se produjese en la Nueva Granada, y gravase con altos aranceles la importación de bienes suntuarios.

Ironías de la historia, hasta el mismo Santander habría de reconocer implícitamente parte de los riesgos del librecambio cuando, en 1834, y ya en calidad de Presidente de la Nueva Granada, dirigió un mensaje al Congreso Nacional, informando sobre las negociaciones abiertas por su

---

38 REVENGA, 1953, pp. 95-96.

39 Informe del Secretario de Hacienda a la Convención de 1831.

administración para lograr la reforma del “Tratado de Amistad, Comercio y Navegación” que la fenecida Colombia suscribiera con la Gran Bretaña:

El tratado de Colombia con la Gran Bretaña celebrado bajo la influencia de muy particulares circunstancias, (...) ha ido demostrando día tras día que no favorece con igualdad los intereses de la Nueva Granada por la sencilla razón de que las partes contratantes no son iguales en poder marítimo, en producciones, en riqueza, en capitales y en habilidad industrial. No era desconocida al gobierno de Colombia esta inmensa preponderancia... Pudimos saber que sobre ciertos puntos mercantiles eran tan terminantes las instrucciones de los plenipotenciarios británicos, que tenían orden de renunciar a la celebración del tratado si no obtenían las concesiones que solicitaban. De aquí provino la abolición de los derechos diferenciales, igualando los buques ingleses a los nacionales en el pago de derechos de importación, exportación, anclaje, etc., disposición que la experiencia ha ido demostrando que es perjudicial a la Nueva Granada porque ella no puede competir con la Inglaterra en producciones naturales, en manufacturas y marina mercante”.<sup>40</sup>

#### SIGLAS Y REFERENCIAS

G. C. Gaceta de Colombia, 1826, 1828 y 1829.

BUSHNELL, David. 1966. *El Régimen de Santander en la Gran Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo/ Universidad Nacional.

*Colombia*. 1822. Londres: ed. de Baldwin, Cradock y Joy.

LUXEMBURGO, Rosa. 1967. *La Acumulación del Capital*. México: Editorial Grigalbo.

LYNCH, John. 1976. *Las revoluciones hispanoamericanas. 1808-1826*. Barcelona: Editorial Ariel.

MARX, Carlos. 1847. *Discours sur la question du libre échange*. MEW, tomo XXI.

NÚÑEZ SÁNCHEZ, Jorge. 1989. “El Ecuador en Colombia”, en: Enrique Ayala Mora (Editor) *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 6. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.

---

40 Mensaje al Congreso de la Nueva Granada. Bogotá, a 14 de marzo de 1834. El texto en Francisco de Paula Santander. Escritos políticos y mensajes administrativos, 1820-1837, pp. 201-204.

- NYE, Russel B. 1978. "La joven república" en: *Historia de los Estados Unidos*. Buenos Aires: EDISAR
- O' LEARY, Daniel Florencio. 1915. *Memorias del general O' Leary*. Madrid: Editorial América colección Biblioteca Ayacucho. T. 2.
- PERU DE LACROIX, Luis. s/f. *Diario de Bucaramanga*. Medellín: Ed. Bedout.
- RESTREPO, José Manuel. 1969. *Historia de la revolución de Colombia*. Medellín: Edit. Bedout. t. V.
- REVENGA, José Rafael. 1953. *La hacienda pública de Venezuela en 1828-1830*. Caracas.
- SANTANDER, Francisco de Paula. 1988. *Escritos políticos y mensajes administrativos, 1820-1837*. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro. 1983. *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá: El Ancora Editores.