

EL CONGRESO ANFICTIÓNICO DE PANAMÁ

Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración latinoamericana

*Germán A. de la Reza**

Este artículo analiza la estrategia oficial de las repúblicas hispanoamericanas frente al Congreso Anfictiónico de Panamá y su incidencia en el fracaso del proyecto de Confederación. Se estudia el periodo comprendido entre la convocatoria al Congreso (diciembre de 1825) y la clausura de la Asamblea de Tacubaya en México (diciembre de 1828). Las secciones de este trabajo buscan substanciar la hipótesis según la cual los numerosos procesos decisionales vinculados al Congreso (nombramiento de los ministros plenipotenciarios, elaboración de las instrucciones para los delegados, la negociación en Panamá, los procesos de ratificación y el traslado a Tacubaya), constituyen una variable explicativa de la parálisis y el posterior abandono de la iniciativa de Confederación hispanoamericana. El enfoque decisional de este momento histórico, inexistente en la literatura especializada, permite reconstruir con relativa precisión algunas de las relaciones causales más relevantes. Las limitaciones de este enfoque se derivan de sus propias exigencias metodológicas: a) concentración en un periodo de tiempo relativamente breve; b) peso secundario de las diversas formas del contexto general histórico; y c) recortar la variedad de significados de la obra de personajes en función del objeto de estudio. Naturalmente, esto no equivale a ignorar el efecto causal de otros factores importantes, tales como: a) el carácter estructural de la atomización hispanoamericana, incluyendo la incomunicación económica de las nuevas repúblicas y la dinámica endógena de la creación de los nuevos Estados, entre otros; y b) la incidencia externa, que combina la aplicación de mecanismos de sujeción con la adaptación hispanoamericana a las necesidades económicas y políticas de las nuevas metrópolis.¹

* Doctor en teoría de sistemas con aplicación a integración económica, Universidad Toulouse Le Mirail, Francia. Profesor-investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco, México. Investigador Nacional y conferencista del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. E-mail: delareza@servidor.unam.mx. El autor desea agradecer a Gustavo Emmerich y a Esther Iglesias por sus comentarios y observaciones respecto a diversas secciones del presente trabajo.

¹ Las obras más importantes sobre el Congreso y su fracaso son muy numerosas para ser citadas aquí. Una defensa sucinta del análisis estructural se encuentra en Morón (1975: 28-29), para quién la “dispersión territorial, la vastedad de las provincias, el tiempo incomunicado, impidieron que la acción libertadora fuera concertada”. La incidencia externa ha sido tratada de manera excepcional por Medina (1968). Pacheco (1971: 5) señala, en particular, el “injusto y deliberado sabotaje del gobierno de los Estados Unidos, hasta el punto de hacer fracasar el Congreso.” A menudo las principales explicaciones están bosquejadas desde el siglo XIX. Para Alberdi (1844: 228) y Carrasco (1855: 261), el Congreso no pudo cristalizar “por haber desaparecido el más urgente motivo de su reunión: [las] tentativas de reconquista.” Según Nepomuceno (1857: 170-171) y Arosemena (1864: 58-59), el fracaso se debió a la oposición a Bolívar y a los vicios del localismo “tan común, por desgracia en los Estados de origen castellano”. Escudero (1857: 122) atiende el problema de las rivalidades hispanoamericanas: “no pudiendo ser simultáneo el crecimiento de los Estados, la superioridad de cualquiera de ellos despertaría en él la vana confianza, y el egoísmo y todas las malas pasiones, haciendo desaparecer, quizá para siempre, la esperanza” de la unión latinoamericana. Tornel (1852) atribuye el fracaso a la reducida asistencia de los países miembros, así como al prolongado tiempo que los plenipotenciarios debieron esperar en Tacubaya. Alberdi (1844), por el contrario, destaca la amplitud grandiosa pero difusa de la agenda bolivariana.

El examen de las fuentes primarias y la bibliografía de la época considera tres aspectos: los intereses de los países convocados; la actitud frente a la atomización de la antigua Colonia española, y las relaciones interestatales. La primera sección resume los objetivos y el alcance original del proyecto confederativo. Las secciones segunda a cuarta plantean las posiciones gubernamentales de tres grupos de países: las repúblicas hispanoamericanas ausentes en el Congreso; los Estados americanos de régimen esclavista, y los países que enviaron representación a Panamá. El trabajo parte de la premisa teórica de que el análisis de la toma de decisiones constituye un *auxiliar* importante para la comprensión de los procesos históricos. Sus conclusiones se inscriben en la corriente analítica según la cual la insuficiente (o inadecuada) información y los conflictos de valor entre los actores explican substancialmente los procesos decisionales cuyos resultados difieren de la racionalidad de tipo costo-beneficio (Simon 1986) o ganador-ganador basado en la cooperación interestatal (Snidal 1991).

Preparación del Congreso Anfictiónico

El proyecto bolivariano de confederar a las repúblicas hispanoamericanas se inicia formalmente con la negociación y la firma de tratados de “Unión, Liga y Confederación perpetua” por Colombia (Gran Colombia) con cuatro países: Perú el 6 de junio de 1822; Chile el 23 de octubre de 1823; México el 3 de diciembre de 1823 y, después de su separación de México, con la República de Centroamérica el 15 de marzo de 1825. Estos tratados bilaterales, que comparten el texto y los alcances, representan la piedra angular del Congreso Anfictiónico de 1826. Tres de sus objetivos sustentan esta observación: la creación de una asamblea compuesta de dos plenipotenciarios por cada país, procedimiento que tiempo después se adoptará en las conferencias de Panamá; la solicitud a los países asociados de interponer sus “buenos oficios” ante los gobiernos de los demás “Estados de América -antes española- para entrar en este pacto de unión, liga y confederación perpetua”; y comprometer a los países signatarios a participar en una futura “Asamblea general de los Estados Americanos [...] con el encargo de cimentar de un modo más sólido y estable las relaciones íntimas que deben existir entre todos y cada uno de ellos, y que les sirva de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de sus tratados públicos y de juez, árbitro y conciliador en sus disputas y diferencias” (Yépez 1930: 7-8).

El 7 de diciembre de 1824, dos días antes de la Batalla de Ayacucho, Simón Bolívar invoca estos acuerdos en la invitación que dirige a los gobiernos de Colombia, México, Provincias Unidas del Río de la Plata, Centroamérica, Chile y Brasil. Al tiempo de requerirles el envío de representantes plenipotenciarios al Congreso de Panamá, escribe:

... es tiempo ya de que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos. Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político pertenece al ejercicio de una autoridad sublime, que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras repúblicas, y reunidos bajo los auspicios de la victoria obtenida por nuestras armas contra el poder español. Profundamente penetrado de estas ideas invité en ochocientos veintidós, como Presidente de la República de Colombia, a los gobiernos de Méjico, Perú, Chile y Buenos Aires, para que formásemos una confederación y reuniésemos en el istmo de Panamá u otro punto elegible a pluralidad, una asamblea de plenipotenciarios de cada Estado ‘que nos sirviese de consejo en los grandes

conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias'. El Gobierno del Perú celebró, en seis de julio de aquel año, un tratado de alianza y confederación con el plenipotenciario de Colombia; y por él quedaron ambas partes comprometidas a interponer sus buenos oficios con los gobiernos de la América antes española, para que entrando todos en el mismo pacto se verificase la reunión de la asamblea general de los confederados. Igual tratado concluyó en Méjico, a tres de octubre de ochocientos veintitrés, el enviado extraordinario de Colombia a aquel Estado; y hay fuertes razones para esperar que los otros gobiernos se someterán al consejo de sus más altos intereses. Diferir más tiempo la asamblea general de los plenipotenciarios de las repúblicas, que de hecho están ya confederadas, hasta que se verifique la accesión de los demás, sería privarnos de las ventajas que produciría aquella asamblea desde su instalación. [...] El istmo de Panamá ha sido ofrecido por el gobierno de Colombia para este fin, en los tratados existentes. El istmo está a igual distancia de las extremidades, y por esta causa podría ser el lugar provisorio de la primera asamblea de los confederados.

Conviene detenernos en los elementos confederativos de esta convocatoria por su contraste con los resultados del Congreso. El areópago bolivariano se presenta, ante todo, como una instancia de protección de las soberanías recientemente adquiridas desde una triple perspectiva. La primera se refiere a la conversión de Hispanoamérica en un actor internacional susceptible de proteger los intereses de sus pequeños Estados. La segunda consiste en el refuerzo de la capacidad estratégico-militar de la región, tanto para la conclusión de las hostilidades con España, como para evitar en lo sucesivo las agresiones extranjeras. El tercero busca preservar el régimen republicano, "uniforme" en toda Hispanoamérica.

Cabe señalar que esta concepción ya se encontraba en la circular que acompañó a la iniciativa de los tratados bilaterales. Bolívar declaraba en la ocasión que el Congreso "no debe fundarse únicamente en el principio de una alianza defensiva y ofensiva ordinaria", sino en la creación de "una sociedad de naciones-hermanas". Para cimentar las funciones de esa instancia, Bolívar recomienda la adopción de mecanismos de arbitraje (interpretación de futuros acuerdos y solución de controversias internas), así como de arreglos arancelarios para favorecer el comercio de la Confederación. Un último elemento de la convocatoria, referido a la elección de Panamá como "lugar provisorio de la primera Asamblea", subraya su vocación anfictiónica. La ciudad, localizada "a igual distancia de las extremidades" del continente, tendrá un papel similar al istmo de Corinto en las confederaciones griegas: reforzar la identidad regional y protegerse de manera mancomunada frente a las intervenciones extranjeras.²

Finalmente la invitación al Congreso se amplía a varios países más: tres potencias externas a la región -Gran Bretaña, Estados Unidos y los Países Bajos- y tardíamente, Bolivia. De todos ellos sólo seis acudirán a la cita del Istmo, donde los ministros plenipotenciarios negociarán a nombre de sus respectivos países el Tratado de Confederación. En todos los casos, el nombramiento de los representantes fue propuesto por el Ejecutivo al parlamento, entendiéndose que su desempeño en el Congreso estaba sujeto a las instrucciones de su gobierno. En las siguientes secciones se analiza las posiciones oficiales y el nombramiento de representantes, primero de los países ausentes (hispanoamericanos y esclavistas) y luego de los Estados representados en Panamá. Para facilitar su comprensión, en el Anexo 1 se consigna la matriz del proyecto original, las posiciones de diez países convocados al Congreso y las

² En la Grecia clásica la anfictiónía designa al conjunto de ciudades o repúblicas hermanas, unidas por el idioma y la cultura alrededor de un santuario u otro lugar con un simbolismo unificador. Sobre el modelo confederativo y las variantes de la época, véase De la Reza (2000).

estipulaciones del Tratado. Se consideran las preferencias sobre ocho elementos constitutivos del proyecto confederativo: el tipo de confederación, el tipo de asamblea, el asunto de límites, la independencia de Cuba y Puerto Rico, la unificación del mando militar, las preferencias comerciales, la abolición de la esclavitud y el debate sobre el traslado de la Asamblea.

Adhesión nominal y abstención efectiva

Provincias Unidas

El interés por la presencia de las Provincias Unidas en el Congreso, patente en varias de las iniciativas de Bolívar, resulta infructuoso desde la primera etapa del proyecto. En 1822 el gobierno bonaerense se había negado a concluir el Tratado de Confederación que le proponía Colombia y, en su lugar, firma un acuerdo de amistad sin referencia al Congreso anfictiónico. En 1825 modifica brevemente su rechazo al proyecto a causa de la guerra con el Brasil por el control de la Banda Oriental. El encargado del poder ejecutivo, Gregorio de Las Heras, anuncia al Perú su intención de solicitar al parlamento la aprobación del envío de Manuel José García como representante a Panamá. Al mismo tiempo, comisiona a los generales Carlos de Alvear y José Miguel Díaz Vélez la tarea de negociar una alianza defensiva con Colombia para frenar el expansionismo brasileño. Sin embargo, la misión se da por fracasada cuando los emisarios llegan a Potosí y se anotan de que Bolívar había salido días antes con destino al Perú.

El sucesor de Las Heras, Bernardino Rivadavia, inicia una política de oposición al Congreso de Panamá no exenta de ambigüedades. En mayo propone el reemplazo de García por Díaz Vélez como ministro plenipotenciario en Panamá. Paralelamente circula en Hispanoamérica un panfleto anónimo atribuido a fuentes oficiales: "Razones del Gobierno de Buenos Aires para no concurrir al Congreso de Panamá"; su principal objeción al Congreso, reiterada bajo distintos argumentos, reclama "la influencia que tendría en las deliberaciones la República de Colombia, sin que ella la ejerza de hecho; la sola actitud que le han dado los sucesos para poderla ejercer, bastaría para inspirar celos y hacer que se mirase con prevención el ajuste más racional, el pacto más benéfico" (Yépez 1955: 68).³ Atenazado por el conflicto con el Brasil, el cual le impone la tarea de concluir ligas regionales, el gobierno bonaerense se inclina por sabotear disimuladamente el esfuerzo bolivariano. Las cancillerías y embajadas, prontas en dar a conocer rumores sobre la seguridad hispanoamericana, dan cuenta en esos días de la "satisfacción" con la cual Rivadavia recibe la noticia, transmitida por el embajador estadounidense John M. Forbes, de que su país sólo enviaría observadores al Congreso. Mientras deja sin efecto el nombramiento de Díaz Vélez, el presidente de las Provincias Unidas comunica a Forbes una intención más radical: no hacerse representar en Panamá de ninguna manera.⁴ En caso de haber asistido a la Asamblea, los elementos comunes con el proyecto confederativo se hubieran limitado al reconocimiento del *uti possidetis* como norma internacional y a la abolición de la esclavitud. Quizá el conflicto con el Brasil hubiera allanado la creación de un ejército

³ Para el texto publicado en Buenos Aires, véase Mackenzie (1955: 35-37).

⁴ El 19 de marzo de 1826, Rivadavia visita la legación estadounidense y al enterarse por boca del Coronel Forbes que este país sólo enviaría observadores a Panamá, le "expresó satisfacción por la decisión del Presidente de Estados Unidos, agregando que él [mismo] no enviaría ministro alguno al contemplado Congreso". Esta decisión, explica Rivadavia, se debe a que "he decidido no apartarme un ápice de la senda de los Estados Unidos quienes, por la sabiduría y experiencia de su Gabinete, como por su gran fuerza y carácter nacional, deberían tomar la dirección de la política americana" (Forbes, 1820-1831: 420).

confederado, aunque es poco probable que Buenos Aires hubiera apoyado la idea de un mando conjunto.

Bolivia

La ausencia de Bolivia es circunstancial. En julio de 1826 el gobierno del Mariscal Antonio José de Sucre aprueba el envío a Panamá de los ministros plenipotenciarios José María Mendizábal y Mariano Serrano. Antes de emprender el viaje, sin embargo, los representantes reciben la noticia del inicio del Congreso en Panamá y los nombramientos quedan sin efecto. En todo caso, la afinidad de Sucre por el proyecto bolivariano y las instrucciones que imparte a los delegados bolivianos dejan en claro el alineamiento del país. La agenda boliviana incluye, entre otros: renovación de los pactos de unión, liga y confederación; la publicación de un manifiesto en el que se denuncia la actitud de España y el daño que ha causado al Nuevo mundo; decidir sobre el apoyo a la independencia de Cuba y Puerto Rico, así como de las Islas Canarias y Filipinas; celebrar tratados de comercio y de navegación entre los Estados confederados; involucrar a Estados Unidos para hacer efectiva la Doctrina Monroe en contra de las tentativas españolas de reconquista; organizar un cuerpo de normas de derecho internacional; abolir la esclavitud en el conjunto del territorio confederado; establecer la contribución de cada país para mantener los contingentes comunes; adoptar medidas de presión para obligar a España al reconocimiento de las nuevas repúblicas; establecer las fronteras nacionales con base en el principio de *uti possidetis juris* (respeto de las fronteras heredadas de la Colonia).

El elemento destacado de estas instrucciones es la propuesta de crear una instancia permanente con competencias arbitrales (ADP: XLVI). Otros puntos en común con el proyecto bolivariano son: el apoyo a la intervención en el Caribe hispanoamericano, la constitución de un mando militar unificado y, como en todas las repúblicas hispanoamericanas, la abolición de la esclavitud. Durante 1826 y 1827, empero, sobrevienen conflictos de carácter interno y la posterior invasión del país por parte de la vecina República del Perú determina el alejamiento del poder de Sucre y ello acarrea el desinterés por la ratificación del Tratado de Panamá.

Chile

Aunque Chile era signatario de uno de los tratados bilaterales que contenían estipulaciones sobre la Confederación, el hecho de no haberlo ratificado podía anticipar su ausencia en Panamá. La creciente inestabilidad del país y una nueva percepción del entorno regional modelan las prioridades del gobierno chileno y éste se aleja del proyecto bolivariano. En respuesta a la invitación de Bolívar, el General Ramón Freyre informa a los países convocantes (Perú y Colombia) que no está en posibilidad de enviar representación alguna al Congreso (Yépez 1955: 69-70). Junto con una breve explicación de sus dificultades, agrega una alternativa que combina la cautela con el desistimiento: no habiendo convocado a tiempo el Congreso y no teniendo manera de enviar ministros plenipotenciarios, solicita a Colombia que le sean enviadas las resoluciones a las que arribe el Congreso de Panamá, para que en calidad de Director Supremo las someta a consideración del parlamento. Producto de la difusidad de la posición chilena, el único elemento de convergencia con el proyecto es la abolición de la esclavitud.

En el fondo, la estrategia de Chile apenas se diferencia de la bonaerense: por diversos correos e iniciativas, se entiende que la política del país es de “adhesión nominal y principista, y [...] abstención efectiva” (ADP: XXX). En el plano regional sus preocupaciones se concentran en la presencia del ejército colombiano en Perú y Bolivia y, en la década de 1830, en los intentos de unión de ambos países, frustrados a consecuencia de la invasión chilena a la Confederación Perú-Boliviana, vigente entre 1833 y 1839.

Las actitudes de Estados Unidos y del Brasil

Estados Unidos

La presencia de Estados Unidos, país no “confederado” y de régimen esclavista, no estaba en los planes originales de la Confederación. Francisco de Paula Santander, al frente del gobierno de Colombia, así como México y Centroamérica, habían remitido las correspondientes invitaciones al Presidente John Quincy Adams como parte de una táctica de pacificación y de equilibrios regionales. Ante el hecho consumado, Bolívar ajusta la estrategia unionista y busca poner en pie de igualdad a Estados Unidos y a Inglaterra como futuros aliados de la Confederación.⁵ Bajo esta lógica, los objetivos del Congreso incluyen el que Estados Unidos haga efectiva la Doctrina Monroe, entendida en ese momento como el compromiso de salvaguardar la independencia de las repúblicas del Hemisferio Occidental.

La recepción de la convocatoria provoca en Estados Unidos reacciones en principio favorables. Henry Clay (1825), en una nota publicada el 26 de abril de 1825 en *The National Intelligencer* explica que, “Si no aparecemos allí, con probabilidad y muy merecidamente, veremos los sentimientos que deben unir a toda la América transferidos a otros gobiernos que saben apreciar mejor la extraordinaria importancia de la reunión”. Esta referencia a Inglaterra se hace eco de la cooperación que la Corona presta a Bolívar para el logro del proyecto. Todavía favorable a la idea de la Confederación, Clay atribuye a la Asamblea de Panamá la misión de sancionar constituciones similares y de crear un areópago que “vigilará las relaciones mutuas de los Estados confederados, sin intervenir en sus diversas leyes internas o en sus gobiernos, el cual dirigirá en una extensión limitada las relaciones de todos y cada uno de los Estados Confederados y amalgamará la fuerza de los mismos en defensa de cualquiera de ellos que sea atacado”. Quincy Adams, más realista, observa que la ausencia de Estados Unidos en Panamá podría provocar una disminución de su influencia, aunque la presencia tampoco la incrementaría notablemente, ya que se trata de “una magnífica confederación en la cual Estados Unidos no tienen sino un solo voto” (Lockey 1927: 435).

Más tarde, el debate en el Congreso y la conciencia del mayor poderío estadounidense hacen que las instrucciones de los representantes oficiales, Richard D. Anderson y John Sergeant, difieran notoriamente del proyecto bolivariano. Su agenda consta de los siguientes puntos:

- a) oposición a la creación de una entidad anfictiónica; textualmente “Se rechaza toda idea de un consejo anfictiónico investido con poderes para decidir las controversias entre los Estados americanos o para regular en cualquier forma su conducta”;

⁵ Carta de Bolívar a Santander, fechada el 11 de marzo de 1825 en Lima.

- b) requerir la posterior ratificación de todo acuerdo al que se llegue en Panamá;
- c) definir las sesiones como encuentros libres que trataran asuntos de seguridad, comercio y navegación, restándole carácter deliberativo;
- d) mantener la neutralidad en el conflicto entre España y la Santa Alianza con Hispanoamérica;
- e) promover el comercio entre los Estados del continente.⁶

Según Porras Barrenechea (ADP: LII), estas instrucciones apuntan a una doble estrategia: mantener la “independencia y neutralidad” estadounidense y asegurar “la futura hegemonía americana” (ADP: LII). En realidad marcan un deslinde de tal envergadura que la misión estadounidense adquiere el sentido del sabotaje. A la oposición a la Confederación, al establecimiento de una Asamblea deliberativa, a la independencia del Caribe y a la erradicación del esclavismo, se agrega el deseo de mantener a los contingentes bajo mando soberano. Quizá el único elemento de posible convergencia con los delegados del Congreso de 1826 fuera el deseo de crear un arancel preferencial para el comercio continental. Cabe destacar, sin embargo, que ninguno de los representantes estará presente en las conferencias de Panamá y su influencia sobre el proyecto, aunque importante, será indirecta y posterior al Congreso. Anderson fallece camino a Panamá a causa de una epidemia de fiebre amarilla y Sergeant logra reunirse con los delegados recién en Tacubaya, ciudad mexicana adonde se traslada la Asamblea en la segunda mitad de 1826.

Brasil

El Brasil no solo mostraba un limitado interés por el proyecto bolivariano, sino que su régimen, monárquico y esclavista, lo diferenciaba de todas las repúblicas hispanoamericanas. Incluso es probable que esa discrepancia favoreciera el recelo inicial con el que las cancillerías sudamericanas ven al Brasil, atribuyéndole intenciones imperialistas e igualdad de miras con la Santa Alianza. Entre los hechos que alimentan esa reserva figura la breve ocupación de la provincia boliviana de Mojos y Chiquitos, considerada “el principio de una invasión de la Santa Alianza europea”⁷ y, sobre todo, la guerra con las Provincias Unidas por el control de la Banda Oriental (ADP: 226). Otro factor, aunque de menor importancia, es la sospecha de que ese país protege al ex presidente peruano Riva Agüero, quien realiza desde Bruselas una intensa campaña contra Bolívar. En ese contexto, es probable que la invitación al Brasil no abrigara elevadas esperanzas sobre su contribución a la causa de la Confederación, sino que buscara más directamente satisfacer a Gran Bretaña, preocupada por el posible aislamiento del Brasil (ADP: XXX-XXXI).⁸

⁶ Lockey (1927: 445) y ADP (LIII). A estos puntos se añaden otros fuera de agenda: favorecer los intercambios comerciales; establecer igualdad jurídica entre los países; establecer que toda preferencia negociada con países europeos deba ser extendida al resto del continente americano; dar tratamiento nacional a los barcos americanos (Yépez 1955: 15).

⁷ Misiva del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile dirigida al gobierno del Perú, 31 de agosto de 1825. El conflicto con Bolivia se desvanece con el retiro, algunas semanas después, de las tropas del Comandante Araujo.

⁸ Sin embargo, la invitación al Brasil tiene varios antecedentes. José M. Michelena, futuro ministro plenipotenciario en Panamá, conviene en 1824 con los representantes del Brasil en Londres “en la idea de un plan de unión entre los nuevos Gobiernos del gran Continente americano”. Junto con la relatoría de la opinión de los diplomáticos brasileiros, Michelena remite al Ministerio de Relaciones Exteriores de su país una nota en la cual enfatiza la necesidad de unir los nuevos Estados de América “con el objeto de fijar los

El limitado interés brasileño queda de manifiesto cuando el Emperador Pedro I expresa su preocupación por las implicaciones internacionales que podría tener el envío de representantes plenipotenciarios a Panamá. En la carta de aceptación remitida en octubre de 1825, prefiere que la participación brasileña sea “compatible con la estricta neutralidad que guarda entre los Estados beligerantes de América y España” (Zubieta 1912: 35).⁹ Más tarde cambia de opinión y los observadores que había hecho nombrar, Theodoro José Biancardi y el Vizconde de San Salvador de Campos, no serán enviados a Panamá. En los hechos, la ambigüedad brasileña sigue de cerca la evolución de sus prioridades internacionales: no entorpecer las negociaciones que su plenipotenciario realiza en Londres para lograr el reconocimiento diplomático del Brasil y, muy probable, evitar que la opinión del Congreso, previsiblemente adversa a sus intereses, interfiera en el conflicto fronterizo con Buenos Aires. En ese contexto, la convergencia con el proyecto bolivariano era prácticamente nula.

Confederación vs. fortalecimiento del Estado

Colombia

Colombia, cuya creación en 1819 Bolívar considera un eslabón en la reunificación hispanoamericana, se presenta a lo largo del periodo estudiado como el principal sostén para la realización del Congreso.¹⁰ El país había sufrido grandes estragos durante la guerra de Independencia aunque su ejército aseguraba la protección de seis de las actuales repúblicas sudamericanas.¹¹ No obstante, la elección de los destinatarios de la invitación al Congreso deja entrever importantes discrepancias entre sus principales líderes. Para el General Santander, la prioridad de Colombia era el logro de un acuerdo de paz y la consolidación de las instituciones del país. La lógica de estos cometidos lleva a Santander a rechazar la idea bolivariana de incluir una norma de arbitraje confederado con sus respectivos instrumentos de aplicación, la cual considera “subversiva de los derechos soberanos de los pueblos”. Obsérvese que este derecho y su implícita capacidad de resolución definitiva en juicio de conciliación ya figuraba en los tratados bilaterales concluidos por Colombia con el fin de permitirle a la Confederación las facultades que iban más allá del aspecto defensivo.

En estrecha conexión con la anterior, la segunda diferencia santanderina constituye el deseo de crear un amplio sistema de alianzas, aún al precio de no ver concluida la Confederación -“por grandes que sean nuestros deseos de poner al menos los cimientos de esta obra”-. En los hechos, se inclina en favor de un proyecto con menor contenido unionista y más concentrado en la estrategia militar. En la carta de respuesta a la circular de Bolívar, Santander propone invitar a “todos o la mayor parte de todos los gobiernos americanos, así los beligerantes como los neutrales, igualmente interesados en remitir aquel supuesto derecho de intervención de que ya han sido víctimas algunas

principios de su independencia, sin intervenir en la forma de Gobierno ni en la organización interior de los Estados; que formen una liga ofensiva y defensiva” (AHMa: IX-X).

⁹ Véase también Yépez (1955: 65) y Pacheco (1971: 34).

¹⁰ La Gran Colombia es creada por Ley del 27 de diciembre de 1819, dictada en Congreso de la Angostura. El último artículo de la Constitución establece que no podrá ser reformada sino al cabo de diez años; sin embargo, la Convención de Ocaña de 1828 modifica la Carta y a instancias del General Páez la federación se desintegra en tres países: Colombia, Ecuador, Venezuela y, desde 1903, Panamá.

¹¹ Bolivia y Perú, además de los cuatro Estados que formaron parte de la Gran Colombia.

potencias del mediodía de Europa” (Blanco 1876: 606).¹² Estas diferencias explican el sentido coyuntural de la invitación a Estados Unidos, aunque las instrucciones que reciben los ministros plenipotenciarios Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez, se apegan a prácticamente todos los elementos constitutivos del proyecto bolivariano.

Perú

La decadencia económica del Perú desde el siglo XVIII, la creación de los virreinos de Santa fe 1717 y la Plata en 1777 en los territorios bajo su administración, determinan que la antigua cabeza del Imperio español en Sudamérica acceda a la Independencia en circunstancias de merma de influencia sobre la política hispanoamericana. La otrora poderosa elite limeña ve con desagrado la incorporación de Quito a Colombia y recela de la presencia del Ejército Libertador en el Perú, aunque no podían prescindir de éste para evitar el colapso del país. Perú acude al Congreso en calidad de país convocante con una delegación compuesta por Manuel Lorenzo de Vidaurre y José María Pando. Las primeras instrucciones de los representantes son dictadas por Tomás de Heres y Vidaurre se sirve de ellas para elaborar en Panamá las bases del Congreso.¹³ Su contenido pone énfasis en el sentido comunitario del proyecto: crear una confederación con ciudadanía común; establecer el libre comercio entre las partes, sin discriminación aduanera para las mercancías hispanoamericanas; pactar una alianza defensiva para terminar la guerra con España y el reconocimiento total, no parcial de las nuevas repúblicas; otorgar al congreso la capacidad de interpretar y ejecutar los tratados; y oponerse a la colonización europea (Yépez 1955: 86 y s.). Sin embargo, cuando estas bases son presentadas por Vidaurre en diciembre de 1825, Gual las rechaza por su incompatibilidad con los objetivos del Congreso y Pando, el otro delegado peruano, precisa que se trata “solamente [de] las opiniones del señor Vidaurre”.¹⁴

Poco antes de la inauguración de la Asamblea, Pando regresa a Lima como nuevo Ministro de Relaciones Exteriores del Perú y es reemplazado en Panamá por Manuel Pérez de Tudela. Este cambio implica la entrega de nuevas instrucciones a los delegados peruanos, las cuales vuelven a causar confusión en Panamá.¹⁵ Gual y Briceño ven en estas bases una actitud desfavorable a la Confederación; Daniel O’Leary, el exegeta bolivariano, las califica incluso como una breve “defección del Perú”.¹⁶ Pronto, sin embargo, la Cancillería peruana matiza sus diferencias y éstas se diluyen conforme se acerca el periodo de sesiones de Panamá. Ya en el Congreso, la posición de este país será afín a la colombiana y solo ocasionalmente dejará entrever su descontento en los siguientes temas: el acuerdo de límites, el mando unificado del Ejército de la Confederación y la permanencia de la Asamblea en Panamá.

¹² Véase también Yépez (1955: 71).

¹³ La propuesta peruana ante el Congreso se encuentra en Yépez (1955: 86 y s.).

¹⁴ O’Leary, Tomo XXIV: 291; citado en ADP (LVX).

¹⁵ En realidad José María Pando era favorable a una federación andina y comparte con Bolívar la idea de realizarla como alternativa al fracaso de Panamá. El proyecto comprendía la reunión de Perú, Gran Colombia y Bolivia bajo una misma constitución.

¹⁶ Misiva del 10 de abril de 1826 de Daniel O’Leary (Tomo XXIV: 318). Véase también ADP (LIX) y Lockey (1927: 360). La actitud peruana ha recibido varias explicaciones. En un caso se sostiene que es un intento de “sacudirse de [la] pesada tutela” de Bolívar (ADP: LX), si bien no se entiende porqué la oposición limeña habría escogido un lugar y un objetivo –impedir la creación de la Confederación– tan alejado de la vida política peruana. Otra señala que en el ánimo de Pando pesaban las críticas que había recibido por haber aceptado la Independencia de Bolivia, considerada por la oligarquía limeña como una “perdida” territorial similar a la incorporación de Quito a Colombia.

México

Las “Bases para las instrucciones” que el gobierno de México gira a sus representantes en Panamá el 9 de marzo de 1826, José María Michelena y José Domínguez Manso, se inspiran en los artículos 12 hasta 16 del tratado bilateral México-Colombia de 1823. Constan de seis puntos: sostener de manera mancomunada la Independencia de los países hispanoamericanos; sostener la independencia “interior de cada Estado y su respectiva integridad”; sostener las formas republicanas; no admitir la colonización de parte alguna de los territorios hispanoamericanos; “fijar los principios generales en que ha de descansar el derecho público americano, tanto con respecto a los nuevos Estados, como con respecto a las potencias extranjeras”; diseñar el “proyecto del plan general para la defensa común y particular de cada Estado que fuere amenazado por Potencia extranjera; formar también los presupuestos generales, señalar contingentes, y designar los demás medios más propios para llenar estos objetos.” Las Bases incluyen, en sección separada, una serie de interrogantes y sugerencias sobre el objeto y los procedimientos del Congreso anfictiónico. Algunas de ellas preparan el cambio de sede de la Asamblea con el fin de acercarla a México. Otras se refieren al reglamento de las reuniones ordinarias, cuya duración no debe pasar de tres meses, y aún de las extraordinarias: “una vez al año [con una duración] a lo más de dos meses”. Un tercer grupo de objetivos busca precaverse frente a las reclamaciones centroamericanas sobre Soconusco, territorio limítrofe bajo litigio.¹⁷

Entre las preguntas que los plenipotenciarios deben averiguar durante su misión, algunas reflejan la desconfianza del gobierno mexicano frente a Bolívar, sobre todo aquella donde se inquiere si habrá “un poder ejecutivo perpetuo, o un Jefe Supremo militar” para todas las repúblicas hispanoamericanas” (AHMa: 18). El temor de ver afectada su independencia “interior” y su propia influencia en la región lleva a México a recelar sobre los objetivos de Colombia y las ambiciones que la propaganda bonaerense, y pronto también limeña, le atribuyen a Bolívar.¹⁸ Como consecuencia promueve el traslado de la sede a México, el carácter transitorio de la Asamblea y las atribuciones estrictamente defensivas del Congreso, aunque manifiesta su interés por la intervención en el Caribe y el mando unificado del Ejército hispanoamericano.

Centroamérica

¹⁷ Michelena establece el siguiente orden de prioridades: “1° determinar el carácter del Congreso; 2° en qué materia ha de deliberar remitiéndolas a la mayoría y en cuáles no; 3° qué personas se han de admitir; 4° qué pueden los Ministros ofrecer, y qué deben pedir; 5° a qué unto se puede promover que venga el Congreso” (AHMa: 11).

¹⁸ México no es del todo inocente de la política de influencias que atribuye a Colombia. Las recomendaciones que envía el embajador mexicano en Colombia, José A. Torrens el 14 de mayo de 1825, son ilustrativas a este respecto. Colombia, señala Torrens, “parece que no ha dejado cosa por mover para adquirir el influjo en la Asamblea de Panamá y figurar allí como la primera de las nuevas repúblicas. En cuanto al Perú no tengo duda que en todo se conformará a los deseos de Colombia [...] En cuanto a Guatemala, debemos considerarla como nuestra rival natural y su ministro que acaba de retirarse de [Colombia] va muy prevenido a favor de [este país]. Sólo nos queda el recurso de aprovecharnos de la rivalidad que naturalmente ha de abrigar Chile con respecto a Colombia por haberle arrancado de sus manos la gloria de libertar al Perú; y del resentimiento de Colombia hacia Buenos Aires, por no haber en el todo condescendido con sus miras, de que esta República tiene ya noticia. Tampoco nos sería muy difícil hacer inclinar hacia nosotros a los Estados Unidos del Norte (que Colombia trata de hacer entrar en la Asamblea a atraerlos a sus miras) y aun disminuir el influjo que ya tiene esta República en el Perú y Guatemala si para estrechar nuestras relaciones se escogen ministros hábiles” (AREM: 1699, 13-14).

Al momento de concurrir al Congreso de Panamá, Centroamérica venía de separarse del Imperio de Agustín Iturbide y ya empezaba a sufrir las fuerzas centrífugas que acabarán con la Federación en 1838. El Salvador se oponía al centralismo guatemalteco, exhausto por las cargas fiscales del centro, y las otras provincias tomaban medidas para recortar el poder de la antigua Capitanía General y para controlar el protagonismo salvadoreño. La inestabilidad de la federación se observa incluso al interior de algunos Estados: Honduras asiste a la pugna entre Tegucigalpa y Comayagua; Nicaragua a la de León y Granada. Costa Rica, por su parte, se comporta en país soberano: crea su propia moneda y entabla relaciones diplomáticas separadas con cada facción nicaragüense, parrafadas por la forma de tratados bilaterales (Luján 1982: 39 y s.).

A la inestabilidad interna se agregan los asuntos pendientes con México. Soconusco, territorio reclamado por ambas partes, se había pronunciado el 24 de julio de 1824 por la separación de Chiapas “con la condición de volver a unirse a él siempre que el resto de la provincia se agregue a la Federación [de] Centro América”.¹⁹ Sin embargo, ese mismo año un cuestionado referéndum en Chiapas vota a favor de integrarse a México.²⁰ La consecuente tirantez entre ambos gobiernos motiva el que Mayorga, representante centroamericano en México, proponga a este último país la mediación del Congreso de Panamá. México acepta la mediación en un primer momento, pero los plenipotenciarios centroamericanos, Pedro Molina y Antonio Larrazábal, no lograrán introducir el tema en las conferencias del Istmo y las negociaciones serán interrumpidas hasta 1831 (Luján 1982: 77). Sin vínculo con las fricciones bilaterales Centroamérica promueve en Panamá el carácter defensivo del Congreso, el carácter periódico de la Asamblea y el mando unificado de las fuerzas confederadas.

Gran Bretaña

Bolívar persigue con la invitación a la mayor potencia del mundo en ese entonces, dos objetivos centrales: atraer las participaciones rioplatense y chilena, y disuadir a las potencias europeas de su intención de restablecer el poderío español en Hispanoamérica. Participa de esta estrategia la elección (por parte de Bolívar) del momento adecuado para anunciar la presencia británica, aunque las cancillerías hispanoamericanas se adelantan, contrariando al Libertador por esa “falta de prudencia”.²¹ No obstante, la noticia tendrá amplias repercusiones en América y Europa, incluyendo el que en algunos países se da como un hecho la creación de la Confederación.

La Corona inglesa ve en el Congreso de Panamá la oportunidad de poder influir en una entidad capaz de convertir a Hispanoamérica en una potencia mayor y al régimen republicano, compartido por la región con Estados Unidos, en un peligroso contrapeso a

¹⁹ *Memoria sobre la cuestión de límites entre Guatemala y México presentada al señor ministro de Relaciones Exteriores por el Jefe de la Comisión Guatemalteca*, Ciudad de Guatemala, 1824 (Luján 1982: 75-76).

²⁰ Según Marure (1837: 72), en el plebiscito de 1824 votaron en favor de México: Ciudad Real, Chamula, Sinacantan, Llanos, San Andrés, Simojobel, Yajalón y Petalzingo. A favor de Centroamérica: San Felipe, Sapatula, Chicumucelco, Tuxtla, Tonalá, Ixtacomitán, Palenque, Soconusco y Tila. Soconusco se adhiere a Guatemala y este *status* se prolonga hasta 1842, cuando es integrada a México por el general Antonio López de Santa Anna. El Tratado de 1882 pone fin a los disensos bilaterales.

²¹ Véase ADP (XLVIII).

las monarquías europeas. Un diario de la época precisa el tenor de las inquietudes británicas: *The Times* da por hecho la participación de Estados Unidos y considera que la creación de una “régimen común” que abarque a México y América del Sur, pondría al país del Norte “a la cabeza de una nueva federación en virtud de su fuerza superior, madurez y seguridad y en virtud también de sus recursos comerciales y políticos”.²² Desde un inicio la Corona previene a los organizadores que enviará un observador sin poderes plenipotenciarios. Las instrucciones que George Canning entrega a Edward J. Dawkins son puntuales a este respecto: no intervenir en los debates y, en su lugar, escuchar los informes que le sean confiados y emitir consejo en caso de solicitud. La agenda británica incluye entre sus objetivos: mantener relaciones preferenciales con las nuevas repúblicas; disuadir a Colombia y México del envío de expediciones a Cuba y Puerto Rico con el objetivo de independizarlas de España; y lograr de parte del Congreso el armisticio con España mediante el pago de reparaciones económicas. Referidos al proyecto bolivariano muestran un limitado grado de convergencia, ya que en la mayoría de los puntos de la convocatoria el país exhibe objetivos diferentes.

La Asamblea de Panamá

Los primeros delegados en concurrir a la sede de la Asamblea fueron Manuel de Vidaurre y José M. Pando en junio de 1825. En diciembre de ese año arriban los representantes de Colombia, Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez, con quienes los peruanos intercambian visitas e inician una serie de discusiones informales. El 18 de marzo de 1826 llegan los plenipotenciarios centroamericanos, Pedro Molina y Antonio Larrazábal; el 2 de abril Manuel Pérez de Tudela en reemplazo de Pando –nombrado nuevo Ministro de Relaciones Exteriores del Perú- y, finalmente, el 5 de junio los mexicanos José de Michelena y José Domínguez Manso. Tiempo atrás habían desembarcado Edward Dawkins y el Coronel Jan Van Veer, este último en representación de los Países Bajos (ver Cuadro 1).²³ Bolívar espera en Lima las noticias del Congreso, al que no puede asistir por su posición de Jefe del gobierno peruano, incompatible, como se dijo, con la forma de representación del Congreso. El Congreso se celebra en la sala capitular del Convento de San Francisco de la Ciudad de Panamá entre el 22 de junio y el 15 de julio de 1826. La Asamblea se estructura en diez sesiones que presiden de manera rotativa los representantes de Colombia, Centroamérica, Perú y México.

Cuadro 1. Representaciones en Panamá y Tacubaya

Asamblea de Panamá	Asamblea de Tacubaya
Pedro Molina (Centroamérica)	Pedro Molina (Centroamérica)
Antonio Larrazábal (Centroamérica)	Pedro Gual (Colombia)
Pedro Gual (Colombia)	José Domínguez Manso (México)
Pedro Briceño Méndez (Colombia)	John Sergeant (Estados Unidos)
José M. de Michelena (México)	

²² Casi al mismo tiempo, *Le Journal des Débats*, el diario que reporta los debates de la Asamblea Nacional de Francia, se interroga e manera similar sobre la suerte de las monarquías europeas frente a un Congreso compuesto de entidades republicanas. Más aún, predice el futuro enfrentamiento “entre los tronos y los gobiernos populares, entre las antiguas máximas y las innovaciones, entre el Nuevo Mundo y el Antiguo” (Yépez 1955: 54).

²³ Los países Bajos nombran a Jan Van Veer como observador y encargado de proponer los buenos oficios del país para resolver el conflicto con España. La falta de credenciales y el no-reconocimiento de la Independencia hispanoamericana por parte de la corona holandesa, hicieron que en la conferencia del 13 de julio de 1826 del Congreso se decidiera tratar a Van Veer a título individual (ADP: LIV).

José Domínguez Manso (México) Manuel L. de Vidaurre (Perú) Manuel Pérez de Tudela (Perú) Edward James Dawkins (Gran Bretaña) Jan Van Veer (Países Bajos)	
--	--

La agenda para el Congreso consta de los siguientes puntos:

- a) la renovación de los tratados de unión, liga y confederación;
- b) la publicación de un manifiesto en que se denuncia la actitud de España y el daño que ha causado al Nuevo mundo;
- c) el decidir sobre el apoyo a la independencia de Cuba y Puerto Rico, así como de las islas Canarias y Filipinas;
- d) celebrar tratados de comercio y de navegación entre los Estados confederados;
- e) involucrar a Estados Unidos para hacer efectiva la Doctrina Monroe en contra de las tentativas españolas de reconquista;
- f) organizar un cuerpo de normas de derecho internacional;
- g) abolir la esclavitud en el conjunto del territorio confederado;
- h) establecer la contribución de cada país para mantener los contingentes comunes;
- i) adoptar medidas de presión para obligar a España al reconocimiento de las nuevas repúblicas; y
- j) establecer las fronteras nacionales con base en el principio de *uti possidetis*, tomando como base el año 1810.

A partir de esta agenda se elaboran las bases del Tratado, presentadas, como ya se dijo, por Vidaurre y rechazadas por tener problemas de redacción y ser incompatibles con los objetivos del Congreso (ADP: 382). Para redactar las nuevas bases los delegados se reúnen durante dos semanas en el domicilio de Larrazábal. Numéricamente se acepta la mayoría de las propuestas colombianas, aunque las restantes son sujetas a modificaciones que, por su importancia, alejan al Tratado de su intención original. En esta sección se analiza el contenido de los debates que preceden a la aprobación de los respectivos artículos del Tratado y que completan la posición de los gobiernos representados.²⁴

La identidad de los confederados

Poco antes de la inauguración de la Asamblea, la posible asistencia de Estados Unidos y el Brasil es debatida por los delegados hispanoamericanos. El asunto concierne directamente a la identidad de los confederados –“potencias de América”, según el Artículo 26 al final de las negociaciones-, pero también tiene implicaciones sobre los alcances de la Confederación. Concretamente, una cobertura más homogénea permitía un nivel de compromiso superior al sistema de alianzas, mientras que este último implicaba sacrificar el carácter hispanoamericano de la Confederación. Los representantes peruanos se muestran en desacuerdo con la invitación a la potencia del Norte porque prevén que “sólo han de ser mercantiles y especulativos en su provecho”. A continuación Vidaurre recomienda a la Asamblea que los estadounidenses no “asistan a nuestras juntas, se impongan de nuestros proyectos, ni se mezclen en lo que no defienden ni auxilian” (ADP: LXIX). Las objeciones al Brasil ocupan menor espacio y

²⁴ Para el texto del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, la Convención de Contingentes y los otros documentos aprobados en Panamá, véase ADP (405-431).

tienen que ver con su régimen de trabajo, en oposición al cual el Artículo 27 prohíbe “en toda su fuerza y vigor” el esclavismo y su comercio. Junto con los delegados centroamericanos, los plenipotenciarios peruanos también cuestionan la invitación a Gran Bretaña por considerar que no estaba entre los planes iniciales y que, en consecuencia, debían pedir una ampliación de instrucciones a sus respectivos gobiernos.²⁵ En todos los casos, sin embargo, las diferencias terminan por ser allanadas a favor del gran sistema de alianzas. Se aceptan las credenciales de Dawkins, el cual no deja de precisar que la Corona desea mantener relaciones individuales con cada país y no participar en la Confederación o en una alianza con esta última (Lockey 1927: 421).

Mediación con España

A iniciativa de Michelena, la Asamblea trató en tres conferencias sucesivas la propuesta inglesa de mediar en el conflicto con España. En este tema Dawkins recomienda el pago de indemnizaciones a cambio del acuerdo de paz y el reconocimiento de las nuevas repúblicas por parte de la antigua metrópoli. Más tarde se sabrá que además de buscar la pronta pacificación hispanoamericana, la gestión británica pretendía de esa forma colaborar con Francia en el cobro de la deuda externa de España, exhausta después de la invasión napoleónica y el destame del imperio americano (ADP: XLIX). La delegación peruana sugiere que la mediación británica podría sustituir el pago de compensaciones económicas por el ofrecimiento de ventajas comerciales. Dawkins propone otra alternativa, igualmente infructuosa: la adopción del régimen monárquico por parte de las repúblicas hispanoamericanas.²⁶ No obstante la insistencia de Dawkins y la actitud conciliadora de México, la Asamblea rechaza el armisticio contra reparaciones económicas y el Tratado deja de hacer referencia a las iniciativas de paz con España (ADP: LXXXVII).

El Caribe hispanoamericano

Uno de los objetivos del Congreso era lograr el necesario respaldo para liberar las islas de Cuba y Puerto Rico, todavía bajo dominio español. Bolívar contaba con los efectivos suficientes para desembarcar en Cuba, si bien buscaba al mismo tiempo consolidar la Independencia de tierra firme. Iguales miras alimentaba México a través de una ofensiva diplomática no desprovista de realismo: su Ministro de Relaciones Exteriores, Lucas Alamán, buscaba la incorporación de Cuba o, en su defecto, “por lo menos hacer que quede independiente y que no engrandezca [a] ninguno de sus vecinos”, tratase de Estados Unidos o de Colombia. (AHMb: XXIV). En ese tema Dawkins, “la inmensa y taciturna sombra vigilante” del Congreso, advierte sobre los riesgos de ver involucrado en el Caribe hispanoamericano a Estados Unidos, importante socio comercial de las islas; o a Francia, con varias posesiones en la zona (ADP: XLVIII). Obsérvese que el propósito de mantener el *statu quo* en el Caribe era compartido por Estados Unidos; es probable que este país deseara evitar una confrontación prematura para sus fuerzas con los ejércitos hispanoamericanos y prefiriera continuar con su política de alianza

²⁵ Vidaurre expone su disconformidad con la presencia inglesa al Ministro de Relaciones Exteriores peruano en una misiva del 6 de junio, inmediatamente después de la primera conferencia del Congreso de Panamá (ADP: 377-378).

²⁶ El deseo del representante inglés de allanar los acuerdos de paz con España mediante la adopción en Hispanoamérica de un sistema similar al del viejo continente es comunicado por Vidaurre al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú el 6 de junio de 1826.

tácita con España.²⁷ Luego de un breve debate, la Asamblea decide no pronunciarse en favor de la intervención.

La cuestión de límites

El objetivo de establecer un acuerdo sobre las fronteras internas de la Confederación colaboró, de manera involuntaria, a despertar la rivalidad entre los países representados. Los centroamericanos solicitaron una cláusula sobre fronteras con base en el derecho *uti possidetis* de 1810, lo cual subyacía a sus reclamaciones de Chiapas y de las costas de Mosquitos, ocupadas entonces por Colombia. Los delegados peruanos, por su parte, reclamaban el Ecuador a Colombia, desconociendo el año 1810 como punto de partida para la definición de las fronteras interestatales. Cabe recordar que las pretensiones peruanas sobre el antiguo territorio de la Audiencia de Guayaquil se basaban en el hecho que éste perteneció durante gran parte del periodo colonial al Virreinato de Lima. Similar situación presentaba el Alto Perú, el cual había formado parte del Perú colonial hasta su readjudicación al Virreinato del Río de la Plata.²⁸ Para evitar que las reclamaciones territoriales enconaran aún más los ánimos, el Artículo 22 transfiere el problema de límites a “las convenciones particulares” que los países establezcan entre sí en el futuro.

Convención de contingentes

La Convención de Contingentes constituye la parte medular del proyecto en su versión defensiva. A partir de la quinta conferencia es negociada por separado e incorpora una serie de estipulaciones sobre la estructura militar, la contribución de cada país y los asuntos relativos al mando. El texto prevé que el Ejército comprenda un total de sesenta mil soldados y que la contribución de los países se atenga a criterios demográficos. México compromete 32.750 efectivos, Colombia 15.250, la Federación centroamericana 6.750 y el Perú 5.250. La marina encargada de proteger la costa atlántica de Hispanoamérica se compone de una escuadra de buques mexicanos, colombianos y centroamericanos, bajo el mando de una comisión tripartita. La costa del Pacífico, por su parte, es protegida por los buques peruanos bajo la oficialía de ese país. Según esto, la dirección de las fuerzas navales se divide en dos, mientras que la de los contingentes queda bajo la dirección del Estado en el que se encuentren los efectivos (ADP: LXXXVI y s.). Con estas limitaciones y a pesar de las esperanzas puestas en su elaboración, el Convenio se convierte en una alianza casi amistosa, con libre tránsito en los territorios confederados, aunque manteniendo la atomización defensiva hispanoamericana.²⁹

²⁷ La política de convergencia entre Estados Unidos y España respecto a Cuba y Puerto Rico se inicia en 1824, cuando el Comodoro Portes ocupa el Puerto de Fajardo de la última isla.

²⁸ Según Porras Barrenechea (AD-I: XIX) las relaciones entre Perú y Colombia se deterioran a partir de la creación de Bolivia en el antiguo Alto Perú, la cual atribuyen a un deseo expreso de Bolívar. Esto, precisa Porras, provoca una tendencia hacia “el aislamiento, la desconfianza y por ultimo hacia la rivalidad y las hegemonías” de ambas cancillerías. La suposición limeña, sin embargo, era incorrecta. La Asamblea General boliviana de 1825, ampliamente favorable a la separación de las Provincias Unidas y del Perú, y instauradora de la nueva República, toma por sorpresa a Bolívar, quien muestra su desacuerdo al Mariscal Sucre.

²⁹ El libre tránsito de los contingentes de tropas está previsto en el Artículo 4 del Tratado. La concentración de Colombia y México en el objetivo militar había llevado a Vidaurre a reclamar ante su gobierno que ambos países buscaban exclusivamente la creación de una escuadra y transformar el Congreso de una asamblea deliberativa en “una unión de personas para tratar de los medios de la guerra”; “Lo que se quiere hacer, exclama Vidaurre con acierto, está concluido en ocho días” (ADP: 388).

Comercio

El establecimiento de una preferencia comercial hispanoamericana enfrenta dificultades prácticamente insolubles desde el inicio del Congreso. Una de ellas es la conciencia de la creciente importancia de los aranceles en la composición del presupuesto gubernamental. Otra, la aparición de los desequilibrios en la balanza comercial y, asociado a esta, las presiones británicas y estadounidenses por lograr un tratamiento comercial favorable. No la menos importante es el deseo de incrementar el comercio extrarregional, restándose importancia al mercado hispanoamericano y a los instrumentos para su refuerzo. Sin embargo, las posibilidades de llegar a un acuerdo comercial en Panamá parecían ciertas: estaba previsto en los tratados bilaterales, en la propia agenda del Congreso y en numerosas comunicaciones entre las nuevas repúblicas. La correspondencia de Colombia, principal promotor de este acuerdo, es reveladora del significado que tenía para los gobiernos de la época. Pedro Gual, todavía Ministro de Relaciones Exteriores, había insistido al respecto en una misiva a su representante en México el 9 de febrero de 1825, en la cual pide aprovechar el Congreso para “hacer o renovar un tratado de comercio entre los nuevos Estados como aliados y confederados” (ADP: 162). Joseph Revenga, quien sustituye en el cargo a Gual cuando este último acude a Panamá, mantiene el punto de acuerdo de “arreglar nuestros negocios mercantiles” (Yépez 1955: 74). No obstante, el asunto no logra el necesario respaldo de la Asamblea, sobre todo a causa de la oposición de México. Al no prosperar el acuerdo, el artículo 25 del Tratado asienta los derechos aduaneros en las “estipulaciones anteriores” y deja a la próxima Asamblea la tarea de fijar una preferencia hispanoamericana (ADP: 413).

Arbitraje y permanencia del Congreso

Otro importante objetivo del Congreso, la creación de mecanismos de arbitraje capaces de permitirle a la Confederación resolver disputas internas y externas, se diluye como producto del deseo de “no interrumpir de modo alguno el ejercicio de la soberanía” de las repúblicas representadas (Artículo 28). Aunque constituye un retroceso frente a los tratados bilaterales, la búsqueda de consolidación de los nuevos Estados y la limitada conciencia sobre las implicaciones del fraccionamiento hispanoamericano, prevalecen sobre la atribución de facultades a la Confederación. En consecuencia, el Tratado no prevé la posibilidad de resolver definitivamente en juicio de conciliación. En su lugar incorpora el mecanismo de “mediación amistosa” y, en caso de conflicto con otras naciones, la interposición de sus “buenos oficios” y el impedimento de las alianzas con un país extranjero. En otros aspectos, México propone que la Liga sea transitoria y que concluya con la guerra, luego de la cual se revisaría el acuerdo. Si bien la iniciativa mexicana no reúne el consenso de los participantes, será la que más tarde prevalezca en los hechos. Por lo pronto, el Artículo 13 define cuatro objetivos principistas para las futuras asambleas: la promoción de nuevos acuerdos; la contribución a la paz de los confederados; la conciliación entre las partes beligerantes, y el estímulo a la creación de alianzas defensivas. El Artículo 11, en particular, establece el carácter periódico de la Asamblea; anual en caso de guerra, bienal en tiempos de paz.

Cambio de sede

Al término de las diez sesiones del Congreso, la Asamblea aprueba cuatro documentos: Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; un acuerdo sobre las condiciones de

reunión y negociación de la Asamblea; la Convención de Contingentes, y un informe confidencial sobre asuntos estratégicos. En espera de las ratificaciones que deben realizarse en cada país, México y Perú proponen el traslado de la Asamblea al poblado de Tacubaya, a diez millas de distancia de la capital mexicana. Al parecer, la iniciativa subyace al deseo de ambas partes de alejar a la Asamblea de la influencia de Bolívar.³⁰ Centroamérica accede a la idea del cambio, aunque prefiere que sea a alguna población de su territorio. Colombia, por su parte, teme que el traslado elimine la permanencia de la sede del Congreso, a la par que su equidistancia de las capitales hispanoamericanas, aunque cede en su posición para evitar acusaciones sobre sus intentos de dominación en Hispanoamérica. En conclusión, la Asamblea consigna en el Artículo 31 su traslado a Tacubaya para continuar con las negociaciones pendientes.³¹

Epílogo

Luego de concluidas las labores en Panamá, uno de los dos representantes debía dirigirse a su país con el fin de promover la pronta ratificación del Tratado, y el otro mantener viva la Asamblea en Tacubaya. En el caso del Perú, sin embargo, ambos representantes regresan a Lima y sólo acuden a Tacubaya Pedro Gual, Antonio Larrazábal y José Domínguez, así como John Sergeant, quien había llegado a Panamá luego de la conclusión de las conferencias. Durante dos años y medio, Gual intercede sin éxito ante el gobierno mexicano para que se reanude la Asamblea. Es probable que la actitud del país anfitrión, calificada de “pasividad hostil” (Zubieta 1912: 131),³² se originara en la necesidad de atender la inestabilidad política del país, a lo que se suma la noticia del fracaso de la ratificación del Tratado en el Perú y en Centroamérica. También cabe pensar en la influencia estadounidense. Joel Poinsett, embajador del gobierno de Quincy Adams, instiga desde la capital mexicana en contra de los vínculos hispanoamericanos de México para no entorpecer la anexión de Texas a Estados Unidos. Sergeant, por su parte, aclara las instrucciones que ha recibido sobre la Doctrina Monroe: su país “se proponía mantener la neutralidad con relación a España y [...] sólo aceptaría que se celebraran tratados de amistad y comercio, sin que se pudieran conceder privilegios a nación alguna”. Finalmente el 9 de octubre de 1828 Gual, Larrazábal y Domínguez declaran concluidas las labores del Congreso y fracasado el proyecto de Confederación hispanoamericana. Un año después, estalla la guerra civil en Centroamérica, Bolívar abandona el gobierno del Perú, Sucre es derrocado a consecuencia de una invasión peruano-chilena y Colombia se destrama luego de la guerra con el Perú por el control de Guayaquil. Aunque el juicio pueda hoy parecernos precipitado, el Congreso anfictionico aparece, no el preludio, “sino el epílogo de la fraternidad continental” (ADP: XC).

A manera de conclusión

En las páginas anteriores hemos destacado cuatro momentos importantes del fracaso de la Confederación: la invitación al Congreso, incluyendo las reacciones de los

³⁰ Este traslado es visto por el historiador peruano Porras Barrenechea, como “quizás el éxito mayor de las delegaciones mexicana y peruana” (ADP: 388).

³¹ Al conocer esta decisión del Congreso, Bolívar exclamará que esa mudanza “va a poner [a la Asamblea] bajo el inmediato influjo de aquella potencia ya demasiado preponderante y también bajo el de los Estados Unidos del Norte” (ADP: 388).

³² Sobre la posición mexicana, véase también Yépez (1955: 115-116) y ADP (LXXIX- LXXXIV y XC). La correspondencia que intercambian los delegados en Tacubaya puede consultarse en AT (1827-1828) y AHMa.

gobiernos convocados; las negociaciones de Panamá; los intentos fallidos de ratificación del Tratado, y la falta de autorización para reactivar la Asamblea anfictiónica en Tacubaya. Desde el punto de vista analítico, todos ellos constituyen procesos decisionales, dependientes de jerarquías oficiales y procedimientos establecidos. El examen de las fuentes primarias bajo esta perspectiva y sus respectivas categorías decisionales (los intereses de los gobiernos convocados, su actitud frente a la Confederación o la atomización hispanoamericana, y las relaciones interestatales), muestra que la dimensión decisional y sus deficiencias tuvieron un efecto disruptivo en el proyecto de Confederación. Su racionalidad, falta de prospección y apegada a una lógica de rivalidades provinciales, claramente subyace a los desacuerdos más importantes del proyecto y colabora en la profundización de las dificultades que el Congreso pretendía resolver.

Cabe reiterar que la disparidad de posiciones y la pobreza del análisis prospectivo no agota el conjunto de factores que intervienen en el fracaso de la Confederación. La incidencia externa, apenas esbozada en los casos británico y estadounidense, juega un papel decisivo durante las primeras décadas de independencia a través de invasiones, frecuentes bloqueos, anexiones territoriales, niveles críticos de endeudamiento externo y diversas acciones encaminadas a desarticular a la comunidad hispanoamericana. Asimismo, la Guerra de Independencia, el desempeño individual de cada Estado y su búsqueda de crear una nueva “nación” dentro de sus fronteras, estimulan la indiferencia sistémica entre las nuevas repúblicas. Sin embargo, el conjunto de factores que intervienen en el fracaso de la Confederación refuerzan una explicación más general, enunciada en la forma de una máxima por los promotores de la federación de las Trece Colonias angloamericanas: “las necesidades de una nación en cada fase de su existencia serán, por lo menos, iguales a sus recursos” (Hamilton *et al.* 1780: 121). La Confederación aparece como una tarea superior a su época en varios sentidos: respecto a los espacios de gobernabilidad, aún muy estrechos en cada país; a los medios económico-administrativos, incapaces por varias décadas de articular la vida económica de las nuevas repúblicas; y a la percepción de las elites hispanoamericanas, concentradas en la tarea de formar al nuevo Estado a menudo a través de la dinámica del contrapunto y la rivalidad con la república vecina.

Referencias

Fuentes primarias

- ADP (Archivo Diplomático Peruano) (1930) *El Congreso de Panamá 1826*, Imprenta La Opinión Nacional, Lima, 1930. Prólogo y estudio de Raúl Porras Barrenechea.
- AHMa (Archivo Histórico Diplomático Mexicano) *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de Unión Hispano-Americana*, núm. 19, México, 1926. Prólogo de Antonio de la Peña y Reyes.
- AHMb *Un esfuerzo de México por la Independencia de Cuba*, Editorial Porrúa, México, 1979. Prólogo de Luis Chávez Orozco.
- AREM (Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México) *Informe reservado enviado por el ciudadano José A. Torrens el 14 de mayo de 1825 al Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores de México*, Legajo 1699 (III), folios 13-14, Bogotá.
- AT (Asamblea de Tacubaya) (1827-1828) *Correspondencia Diplomática*, Colección de Manuscritos, Biblioteca Latino Americana, Howard Memorial Library, Universidad de Tulane, New Orleans.
- Nepomuceno de Pereda, Juan (1857) *Memoria reservada o consideraciones generales sobre la necesidad de reunir un Congreso de Representantes de los Estados Hispano-Americanos*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Guatemala, 27 de marzo.

Fuentes secundarias

- Alberdi, Juan Bautista (1844) *Memoria sobre la conveniencia i objetos de un Congreso Jeneral Americano, leida ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile para obtener el grado de licenciado*, Imprenta del Siglo, Santiago de Chile. Publicada en *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, 1848.
- Arosemena, Justo (1864) *Estudio sobre la Idea de una Liga Americana*, Imprenta de Huerta, Lima. Reedición y prólogo de Ricaurte Soler, Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, 1974.
- Carrasco Albano, Juan Manuel (1855) *Memoria presentada ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile sobre la necesidad i objetos de un Congreso sud-americano*. Publicada en *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago.
- Clay, Henry (1825) "On the Congress of Panama", *The National Intelligencer*, 26 de abril, Washington.
- De la Reza, Germán A. (2000) "Antecedentes de la integración latinoamericana. Los congresos de unión y confederación del siglo XIX", *Revista de Historia de América*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, núm. 127, julio-diciembre, Págs. 95-116.
- Escudero, Ignacio (1857) "Dictamen del diputado Ignacio Escudero al Congreso Constituyente del Perú sobre el Tratado Tripartito de Confederación Americana de 1855", 5 de mayo, Lima. Recogido por José Victorino Lastarria, Álvaro Covarrubias, Domingo Santa María y Benjamín Vicuña Mackenna, *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos*, publicada a expensas de la Sociedad de la Unión Americana de Santiago de Chile, Imprenta Chilena, Santiago, 1862.
- Forbes, John Murray (1820-1831) *Once años en Buenos Aires. Crónicas diplomáticas*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1956. Compilación y traducción de Felipe A. Espit.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1780) *The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Prólogo y traducción de Gustavo Velasco.
- Lockey, Joseph B. (1927) *Orígenes del panamericanismo*. Anotaciones dispuestas por la Cámara de Comercio de Caracas en el Primer Aniversario del Congreso de Panamá, Empresa El Cojo, Caracas.
- Luján Muñoz, Jorge (1982) "La Asamblea Nacional Constituyente Centroamericana de 1823-1824", *Revista de Historia de América*, núm. 93, julio-diciembre, Págs. 33-89.
- Mackenzie, Mauricio (1955) *Los ideales de Bolívar en el derecho internacional americano*, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Marure, Alejandro (1837) *Bosquejo histórico de las revoluciones de Centro-América desde 1811 hasta 1834*, Tomo I, Imprenta de la N. Academia de Estudios, Guatemala. Latin American Library, University of Tulane (LAL rare 972.8 M389b).
- Medina Castro, Manuel (1968) *Estados Unidos y América Latina, siglo XIX*, Casa de las Américas, La Habana.
- Morón, Guillermo (1975) "La destrucción de la unidad latinoamericana", *Revista de Historia de América*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, núm. 79, enero-junio, Págs. 11-35.
- O'Leary, Daniel Florencio (1830) *Memorias del General O'Leary*. Edición facsímil, Imprenta Nacional, Caracas 1952.
- Pacheco Quintero, Jorge (1971) *El Congreso Anfictiónico de Panamá y la política internacional de los Estados Unidos*, Academia de Historia, Bogotá.
- Simon, Herbert A. et al. (1986) "Decision Making and Problem Solving", *Research Briefings*, National Academy Press, Washington, DC
- Snidal, David (1991) "Relative Gains, and the Pattern of International Cooperation", *American Political Review*, núm. 85, págs. 45-60.
- Tornel y Mendivil, José María (1852) *Breve reseña histórica de los acontecimientos más notables de la nación mexicana desde el año de 1821 hasta nuestros días*, México.
- Yepes, José M. (1955) *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954. El genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones interamericanas*, Tomos I y II, Caracas, 1955.
- Zubieta, Pedro A. (1912) *Congresos de Panamá y Tacubaya*, Bogotá.