

LA DIPLOMACIA ITINERANTE: DEL *PACTO DE FAMILIA* AL CONGRESO AMERICANO DE LIMA (1831-1848)

GERMÁN A. DE LA REZA*

INTRODUCCIÓN

El presente artículo estudia el ciclo diplomático hispanoamericano comprendido entre el Congreso de Panamá (1826) y el Congreso americano de Lima (1847-1848), principalmente las iniciativas confederativas lideradas por México y Perú y que se realizaron por medio de embajadas itinerantes. El propósito primordial del trabajo es la clarificación de tres aspectos poco conocidos de la historia de la integración latinoamericana: el influjo del Congreso anfictiónico convocado por Simón Bolívar sobre las estrategias internacionales de la primera mitad del siglo XIX, los factores comunes del fracaso de las iniciativas anfictiónicas y la persistencia del movimiento unionista a lo largo de los primeros cincuenta años de Independencia. Las primeras secciones se consagran a la asamblea del Istmo, a su fallida reinstalación en Tacubaya y al llamado Pacto de familia. Las secciones quinta y sexta analizan los principales resulta-

dos de la asamblea limeña y su conexión con los siguientes congresos americanos.¹ Las conclusiones sostienen la relevancia analítica de dicho ciclo diplomático en un doble sentido: En el plano histórico, ilustra la continuidad del movimiento integracionista hispanoamericano; en el nivel analítico, la contradicción entre los objetivos supranacionales y la búsqueda de afirmación de las nuevas soberanías contribuye a la explicación del fracaso del conjunto de los congresos anfictiónicos. Aunque el periodo estudiado abarca

¹ Para una monografía consagrada al Congreso americano de Lima, véase Nicolás García Samudio, *El primer Congreso Americano de Lima en el año 1847-1848*. De difícil localización es la obra de Eduardo Garland Roel, *Los Congresos de Lima*. Dos autores le consagran capítulos completos: Jesús María Yepes, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*, t. I, pp. 140-151; y Francisco Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas – 1826-1964*, t. I, pp. 221-246. Para el análisis de este periodo nos basamos en las siguientes compilaciones de documentos: *El pacto de familia. Historia de un episodio de la diplomacia mexicana en pro de la anfictiónia*; *Congresos americanos de Lima*, vols. I-II y Germán A. de la Reza, *El Congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana en el siglo XIX*.

* Profesor-investigador del Departamento de Economía, UAM Azcapotzalco.

poco más de dos décadas, el análisis se concentra en las tareas preparativas y en la realización del Congreso de Lima (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Cronología del movimiento anfictionico hispanoamericano

1822		Comienza la negociación de los tratados confederativos bilaterales concluidos por la Gran Colombia con Centroamérica, Chile, México y Perú, plataformas del Congreso de Panamá.
1824	Diciembre, 7	Bolívar convoca al Congreso de Panamá.
1826	Junio, 22	Se instala el Congreso anfictionico y luego de 10 sesiones concluye el 15 de julio con la firma de 4 tratados.
1826	Agosto	Arribo de los ministros a México para instalar la asamblea de Tacubaya.
1828	Octubre, 9	Conferencia de clausura de la fallida asamblea de Tacubaya.
1830	Diciembre, 17	Fallecimiento de Bolívar y destrucción de la Gran Colombia.
1831	Mayo, 7	Tratado comercial entre México y Chile. Incluye una cláusula de preferencia hispanoamericana, además del compromiso de acudir a la asamblea americana.
1831	Junio, 3	M. Díez de Bonilla y J. Cañedo, representantes de México, parten a Centroamérica y Sudamérica con el fin de negociar nuevos tratados comerciales.
1832	Noviembre, 16	Tratado comercial entre México y Perú.
1833		Termina la misión de Díez de Bonilla sin resultados.
1836		Fracasa el tratado comercial con la Confederación Perú-Boliviana.
1837	Enero, 30	Suspensión de la misión de Cañedo.
1839	Junio	La Cámara de diputados de México aprueba el relanzamiento de la iniciativa anfictionica.
1839	Agosto, 6	El canciller Cañedo invita a los gobiernos hispanoamericanos a enviar a sus delegados al congreso americano.
1842	Mayo	El gobierno mexicano reanuda las gestiones diplomáticas para organizar la asamblea americana enviando al sur a su emisario M. Crescencio Rejón.
1842		El gobierno neogranadino secunda la iniciativa enviando a T.M. Mosquera.
1843		El gobierno mexicano instruye a Rejón su retorno al país, dando fin a las iniciativas diplomáticas mexicanas.
1846	Noviembre, 9	Invitación del gobierno peruano a la celebración de la asamblea americana en su territorio.
1847	Diciembre, 11	Instalación del Congreso de Lima. Concluye el 1 de marzo de 1848 luego de 21 sesiones y la firma de 4 tratados.
1856	Septiembre, 15	Se reúne el Congreso continental en Santiago de Chile. Concluye el 3 de junio del 1857 con la firma de un tratado confederativo.
1864	Noviembre, 14	Se instala el Segundo Congreso de Lima, último esfuerzo anfictionico hispanoamericano. Sus labores concluyen el 13 de marzo de 1865.

PRIMER ESLABÓN DE LA ANFICTIONÍA

El célebre Congreso de Panamá, convocado por Simón Bolívar el 7 de diciembre de 1824, tuvo como principales objetivos la creación de una asamblea de plenipotenciarios y la puesta en pie de un ejército confederado. La asamblea pretendía uniformar la política exterior de las nuevas repúblicas; el ejército unido aspiraba a neutralizar la amenaza de reconquista por parte de la Corona española. Ambos propósitos concitaron la participación de cuatro países: Gran Colombia (las actuales Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), Perú, México y la Federación Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata (actual Argentina), recelando del protagonismo grancolombiano, y del Brasil, poco interesado en promover un organismo que integrara a los hispanoamericanos, declinaron la invitación. Inglaterra y los Países Bajos, por su parte, remitieron un observador cada uno; en un caso con nombramiento oficial, en el otro sin credenciales para evitar fricciones con España y sus aliados. Los representantes de Estados Unidos, nombrados tardíamente, no llegaron a las sesiones por causa de fallecimiento y de arribo extemporáneo a la sede de la asamblea.² Luego

de diez conferencias, y de la redacción y firma de cuatro tratados de diferente alcance, el areópago fue clausurado el 15 de julio del mismo año.

Para una parte de la élite independentista, los tratados componen una imagen ideal de cómo debían ser las relaciones internacionales y como tal sobrevive hasta 1865. El más importante, el *Tratado de unión, liga y confederación perpetua*, institucionalizaba el objetivo de preservar “de manera defensiva y ofensiva, si esto era necesario, la soberanía e independencia de todas y de cada una de las potencias confederadas”. Los artículos 13°, 16° y 20° especificaban las modalidades de concertación entre los confederados; los artículos 23° y 24° definían los derechos de los ciudadanos (los mismos en todos los países confederados); el artículo 28°, finalmente, codificaba la política exterior de las nuevas repúblicas. La *Convención de Contingentes*, así como el *Concierto a que se refiere el artículo 2° de la Convención*, que eran los códigos defensivos de la confederación, asentaban los derechos de los ejércitos, las normas de su reclutamiento y la organización de la defensa en general. El segundo de estos tratados, calificado como “reservado”, consignaba con cierto detalle las aportaciones de cada país al levantamiento de una fuerza confederada. Su propósito era hacer creíble la intervención de los aliados en Cuba y Puerto Rico para liberarlos de la

² Los ministros plenipotenciarios fueron: por Colombia, Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez; por Perú, José María Pando, Manuel Lorenzo Vidaurre, y en reemplazo del primero, Manuel Pérez de Tudela; por México, Mariano Michelena y José Domínguez Manso; por Centroamérica, Pedro Molina y Antonio Larrazábal; por Estados Unidos, Richard C. Anderson y John Sergeant. Inglaterra envió como observador a

Edward Dawkins y los Países Bajos a Jan Verweer, aunque este último carecía de acreditación oficial. Breves biografías de los ministros se encuentran en Horacio Clare Jr., *Los delegados al Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826. Facsímil de los Protocolos firmados en Panamá el 15 de julio de 1826*.

dominación española. El *Concierto a que se refiere el artículo 11º del Tratado de unión* estipulaba, por su parte, las condiciones de reunión de la asamblea en Tacubaya, México.³

El 15 de junio, las delegaciones acordaron dividirse para permitir que uno de los ministros regresara a su país para apuntalar la ratificación de los acuerdos, y el otro acudiera a la nueva sede en México. Según las autoridades de Acapulco, estos últimos desembarcaron en agosto de 1826 y se trasladaron a la capital mexicana para preparar las labores congresales, agregándoseles en enero de 1827 uno de los plenipotenciarios de Estados Unidos.⁴ Luego de dos años de espera, ocupados en insistir en las ratificaciones, salvo la Gran Colombia ninguno de los países confederados aprobó los documentos del Istmo. Como resultado, la asamblea de Tacubaya nunca pudo instalarse y en octubre de 1828 los plenipotenciarios cancelaron el primer intento de integración hispanoamericana.⁵

LA DIPLOMACIA MEXICANA

El fracaso de la primera anfictionía no implicó, por tanto, la desaparición de su necesidad. Semanas después del falleci-

miento de Bolívar (17 de diciembre de 1830), el canciller mexicano Lucas Alamán retomó la estafeta del proyecto confederativo apelando a una estrategia en tres partes denominada *Pacto de familia* y que tenían por objetivo la instalación de la Asamblea de Tacubaya.⁶ La primera consistía en promover un sistema comercial exclusivamente hispanoamericano. El primer tratado con ese objetivo lo firmaron en Santiago de Chile el 7 de mayo de 1831, Miguel Ramos Arizpe comisionado por México, y Joaquín Campino, ministro de relaciones exteriores de Chile.⁷ Sus principales normas estipulaban el compromiso de acudir a la siguiente asamblea y crear una excepción hispanoamericana a la cláusula de la nación más favorecida.⁸ Esta última pretendía neutralizar la cláusula promovida activamente por Estados Unidos en su papel de fiscalizador de las concesiones de ventajas especiales entre los países surgidos de la América española.

El segundo componente del Pacto se dio a conocer en mayo con el envío de la invitación a la asamblea a los gobiernos de Bolivia, Buenos Aires, Centroamérica, Gran Colombia, Chile, el Perú y

³ Para el texto de los cuatro tratados del Istmo, véase: *El Congreso de Panamá 1826*, pp. 405-416, 416-418, 419-426 y 426-431.

⁴ Acudieron a México Michelena, Domínguez Manso, Gual y Larrazábal. Tudela se quedó en Panamá hasta que se le autorizó regresar a Lima. Germán A. de la Reza, "Más allá de la negligencia racional. La Asamblea de Tacubaya, 1826-1828", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 30 julio-diciembre, pp. 12-14.

⁵ *Ibid.*, pp. 5-45.

⁶ El término *pacto de familia* ya existía como figura en la diplomacia europea, donde designaba a las alianzas borbónicas de España y Francia generalmente contra Inglaterra. V. Vicente Atard Palacio, *El tercer Pacto de Familia*.

⁷ Plenos poderes a don Miguel Ramos Arizpe, México, 26 de enero de 1831, *ibid.*, p. 15. Para un análisis de esta iniciativa, véase: Josefina Z. Vázquez, "El pacto de familia. Intentos mexicanos para la integración hispanoamericana 1830-1847", *Revista de Indias*, vol. LI, núm. 193, 1991, pp. 545-570.

⁸ Tratado de Amistad y Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile, *ibid.*, pp. 111-117.

Uruguay. El documento advertía que era necesario quitar brillo y difusión al evento para tomar desprevenidas a las potencias extranjeras y así poder desarrollar con éxito los planes confederales. Concretamente, recomendaba que el congreso se compusiese de “conferencias permanentes y, por decirlo así, privadas”.⁹

El 3 de junio, Alamán echó a andar la tercera parte mediante el envío de Manuel Díez de Bonilla a Centroamérica y Gran Colombia, y de Juan de Dios Cañedo al resto de Sudamérica. El propósito de estas embajadas itinerantes, figura que ya había empleado Bolívar entre 1822 y 1824, era negociar y suscribir tratados comerciales similares al chileno, convertidos en la plataforma de la Confederación.¹⁰ En cumplimiento de su encargo, Díez de Bonilla llegó a Guatemala y negoció con ese país un tratado comercial que consignaba los mencionados objetivos confederativos. Sin embargo, no logró que se firmara el acuerdo a causa de las reclamaciones guatemaltecas por la posesión de Chiapas y Soconusco. Ante la desaparición de la Gran Colombia en 1830 y careciendo de instrucciones para tratar con los estados herederos de esa república, regresó a México dos años después de su partida, sin ningún resultado y dando por concluida la misión.

Cañedo llegó al Perú el 12 de abril de 1832 y se quedó por espacio de un lustro gestionando la participación en la

asamblea. El primer resultado de sus esfuerzos lo alcanzó el 16 de noviembre, cuando suscribió con Manuel del Río el *Tratado México-Perú*, aunque casi inmediatamente el dinamismo de la iniciativa empezó a decaer. La creación de la Confederación Perú-Boliviana en 1836 pareció ofrecerle la oportunidad de relanzar el proyecto y propuso al nuevo país la ampliación del tratado concluido previamente. El gobierno de la Confederación conducido por Andrés de Santa Cruz aceptó la oferta y nombró como plenipotenciario a Manuel Lorenzo Vidaurre, antiguo ministro plenipotenciario en el Congreso de Panamá. Durante la negociación, empero, Vidaurre exigió que se eliminara toda pretensión confederativa, oponiéndose a un aspecto esencial de las negociaciones.¹¹ Poco después, el cansancio por las gestiones infructuosas y la falta de instrucciones desde el 30 de enero de 1837, condujeron a la suspensión de la misión de Cañedo.

NUEVOS INTENTOS DIPLOMÁTICOS

A finales de la década, nuevas agresiones de las potencias europeas, en particular el bloqueo anglo-francés de los puertos de Veracruz y Buenos Aires, llevaron a Cañedo, entonces canciller de México, a relanzar el proyecto anfictionico. En junio de 1839, la cámara de diputados

⁹ Circular de la Cancillería de México, México, 13 de mayo de 1831, *ibid.*, pp. 123-125.

¹⁰ Instrucciones a Juan de Dios Cañedo y Manuel Díez de Bonilla, México, 3 de junio de 1831, *ibid.*, pp. 129-137.

¹¹ Cañedo al Secretario General del Presidente Andrés de Santa Cruz, Lima, 14 de noviembre de 1836. Manuel L. Vidaurre a Cañedo, Lima, 4 de enero de 1837. Contra proyecto de Tratado entre México y la Confederación Perú-Boliviana, *ibid.*, pp. 244-245, 248-250 y 250-255.

dictaminó favorablemente sobre el proyecto unionista y la necesidad de profundizar el trabajo realizado por México ante los gobiernos sudamericanos. Apoyado en ese consenso, el 6 de agosto Cañedo invitó a los gobiernos de Chile, Buenos Aires, Ecuador, Nueva Granada, Venezuela y Uruguay, y en nota separada, al Perú, Bolivia y Centroamérica, a que enviaran a sus delegados a la asamblea americana. Concedor de la renuencia con que se veía la plaza de Tacubaya, evitó señalar la sede y concentró sus esfuerzos en instalar el congreso que “circunstancias fortuitas” habían entorpecido hasta entonces, pero que era necesario para el “engrandecimiento y ventura de la América en general”.¹²

La invitación de Cañedo caló por primera vez en el ánimo de los países de la otrora América española. Nueva Granada aceptó nombrar a sus representantes y se postuló como anfitrión sin dejar de advertir que los tiempos del régimen antificiónico habían pasado. La cancillería ecuatoriana, más entusiasta, ofreció la ciudad de Quito y prometió el concurso de sus delegados. Meses después de concluir la invasión y destrucción de la Confederación Perú-Boliviana, el gobierno de Chile se sumó al proyecto y recomendó como sede a Lima. Bolivia también se mostró de acuerdo con participar en una asamblea que sentara las bases de “un derecho público que rija a di-

chos estados [de América] y estreche fuertemente sus vínculos de fraternidad”. No todos los países manifestaron igual beneplácito. Venezuela se negó a participar aduciendo impedimentos internos y volvió a insistir en que “un simple Congreso de conferencias” era “ineficaz y superfluo” para resolver los problemas de seguridad hispanoamericanos.¹³

Para evitar que decayera la iniciativa, el General Antonio López de Santa Anna nombró a Manuel Crescencio Rejón como representante de México ante las repúblicas del sur y Brasil. Sus instrucciones, redactadas por José María Bocanegra a principios de mayo de 1842, tenían un punto de convergencia: “dar a este continente la importancia y respetabilidad que justamente merece”. Casi al mismo tiempo, el gobierno neogranadino nombró a Tomás Cipriano de Mosquera como ministro plenipotenciario y lo envió a Lima y a Santiago con iguales intenciones. Al momento de su encargo, Rejón era uno de los constitucionalistas más destacados de México. Mosquera, por su parte, había sido uno de los generales del ejército de Bolívar, tenía amplia experiencia diplomática y en años venideros sería presidente de su país en cuatro ocasiones.¹⁴

¹² Dictamen de la Comisión de la Cámara de Diputados, México, 26 de junio de 1839. Circular de Cañedo a los Cancilleres de seis repúblicas sudamericanas. Nota de Cañedo al Canciller del Perú. Nota de Cañedo al Canciller de Bolivia. Nota de Cañedo al Canciller de la República Centroamericana, 31 de agosto, *ibid.*, pp. 285-287, 289-292 y 294-295.

¹³ Nota de la Cancillería neogranadina, Bogotá, 14 de agosto de 1839. Nota de la Cancillería ecuatoriana a la de México, Quito, 29 de octubre de 1839. Nota de la Cancillería chilena a la de México, Santiago de Chile, 9 de abril de 1840. Nota de la Cancillería boliviana a la mexicana, La Paz, 9 de junio de 1840. Nota de la Cancillería venezolana a la mexicana, Caracas, 7 de mayo de 1841. *Ibid.*, pp. 295-300 y 305-313.

¹⁴ Cuevas Cancino, “Estudio Preliminar”; Instrucciones a Rejón, México, 1º de mayo de 1842, *ibid.*, pp. 69 y 316-32, respectivamente. Mosquera fue presidente de Nueva Granada y

Rejón se convenció de la hostilidad del gobierno de Venezuela a poco de llegar a su capital el 5 de septiembre de 1842. Semanas después informó a su cancillería que Caracas no sólo se oponía a la asamblea, sino que buscaba impedir que los delegados de otros países acudiesen a la asamblea de Lima. A principios de 1843, se retiró de la república sudamericana no sin antes anunciar que había logrado el objetivo de “promover la concurrencia de cuatro repúblicas que con México formasen cinco para el establecimiento de una gran asamblea americana”.¹⁵

Camino a México, pasó por Centroamérica y quiso ampliar el número de participantes a la asamblea americana. Poco previsor, su gobierno le instruyó en marzo de 1843 que suspendiera toda gestión y volviera al país. Por esas fechas México empezaba a sumergirse en el periodo de inestabilidad que precedería a la invasión de Estados Unidos de 1846-1848 y a la amputación de grandes extensiones de su territorio. El desistimiento iba a determinar que la instalación de la asamblea no contara con el país que la había propuesto una y otra vez desde 1831.

Estados Unidos de Colombia entre los años 1845-1849, 1861-1863, 1863-1864 y 1866-1867.

Los otros países eran Chile, Perú, Bolivia,
¹⁵ Argentina y Brasil. Cf. Oficio de Rejón a su Cancillería, Caracas, 4 de noviembre de 1842, Oficio de Rejón a su Cancillería, Caracas, 27 de noviembre de 1842, *ibid.*, pp. 330-331 y 345-346.

CONGRESO AMERICANO DE LIMA

La primera invitación exitosa en dos décadas la envió el ministro de relaciones exteriores del Perú el 9 de noviembre de 1846 a los gobiernos de Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada, Venezuela, Argentina, Estados Unidos, Centroamérica, México y Brasil. La convocatoria tenía por eje los planes españoles de reconquista del Ecuador, y no así la invasión de Estados Unidos a México, cuyas primeras hostilidades no eran bien conocidas en el sur del continente.¹⁶ El texto, heredero del paradigma panameño, era breve y se concentraba en la necesidad de reunir “un Congreso que pueda fijar, de un modo sólido las bases de la futura tranquilidad y seguridad de los pueblos”.¹⁷ De los países convidados, acreditaron a sus delegados el país anfitrión, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada.¹⁸ La Argentina respondió que “las circunstancias en que se halla[ba]” no le permitían “ocuparse de este asunto”. Venezuela volvió a negar su participación por considerar que la asamblea no podía generar “resultados prácticos y eficaces”. Los restantes gobiernos hispanoamericanos dieron a conocer su rechazo de manera tardía o, como México, simplemente no respondieron a la invitación.

¹⁶ El Congreso de Estados Unidos declaró la guerra a México el 13 de mayo de 1846; México hizo lo propio el 23 de mayo.

¹⁷ Nota circular de invitación, Lima, 9 de noviembre de 1846, *Congresos americanos de Lima*, pp. 179-180.

¹⁸ Ministro de Relaciones Exteriores argentino a su homólogo del Perú, Buenos Aires, 17 de enero de 1848; Departamento de Relaciones Exteriores de Venezuela a su homólogo del Perú, Caracas, 18 de febrero de 1847, *ibid.*, pp. 181-182; 217-218.

Los delegados a la asamblea de Lima fueron: Manuel Ferreyros (Perú), José de Ballivián (Bolivia), Diego J. Benavente (Chile), Pablo Merino (Ecuador) y José F. Martín (Nueva Granada). La asamblea se instaló el sábado 11 de diciembre de 1847 en la casa particular de Ferreyros, situada en Lima en la calle de la Concepción, sin que se conozcan los motivos de que no dispusiera de un edificio público. Las conferencias, veintiuna en total, se realizaron de manera continua con sólo dos interrupciones: del 11 al 16 de diciembre y del 10 al 17 de enero de 1848. Después del 24 de enero, fecha de conclusión de las labores formales, los delegados se reunieron dos veces más: el 8 de febrero para firmar los cuatro tratados generales y el 1 de marzo para la conferencia de clausura.

CREACIÓN DE LA SEGUNDA LIGA ANFICTIÓNICA

El *Tratado de Confederación entre las Repúblicas del Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada*, el más importante acuerdo de la asamblea y por el cual se creaba la segunda liga anfictiónica hispanoamericana, se componía de una exposición de motivos y 24 artículos. El enfoque general y las provisiones del documento retomaban con pocas diferencias el propósito panameño de articular y coordinar las fuerzas defensivas de los hispanoamericanos para evitar ser víctimas de su aislamiento. En la introducción, los delegados reconocían que, después de más de dos décadas de independencia, estas repúblicas habían sufrido usurpaciones y violaciones a sus indepen-

dencias y que la paz se había visto turbada en el continente.

En semejante situación nada más natural y necesario [...] que dejar el estado de aislamiento en que se han hallado y concertar medios eficaces para estrechar sólidamente su unión, para sostener su independencia, su soberanía, sus instituciones, su dignidad y sus intereses.

Conforme al ideal que había presidido la organización del Congreso de Panamá, se reconocía que las nuevas repúblicas “no pueden considerarse sino como partes de una misma Nación”.¹⁹

La novedad del *Tratado de Confederación* respecto del que se había negociado en 1826 era su mayor atención a las relaciones entre los aliados. Los artículos 4º, 9º, 10º a 14º y 22º buscaban normar los conflictos entre las nuevas repúblicas. El artículo 10º, típicamente anfictiónico, establecía que en caso de conflicto entre dos o más países, “los Gobiernos de las demás Repúblicas Confederadas interpondrán sus buenos oficios directamente o por medio de sus Plenipotenciarios”. Si esa mediación no resultaba suficiente, “entonces el Congreso de Plenipotenciarios, examinando los motivos en que cada una de las Repúblicas interesadas funde su pretensión, dará la decisión que hallare más justa”.²⁰

¹⁹ Protocolos de las sesiones del Congreso Americano de 1847, Preámbulo del Tratado de Confederación, Lima, 8 de febrero de 1848, *ibid.*, pp. 228-293 y 301-302.

²⁰ Sobre el mecanismo de solución del controversias de este tratado, véase Enrique Lagos Valenzuela, 1938, “El Arbitraje internacional de América”, *Anales de la Facultad de Derecho*, vol.

El artículo 7° insistía en el respeto de las fronteras heredadas de la Colonia o el *uti possidetis juris*, reflejo de las tensiones dominantes en la mesa de negociaciones.

Los artículos 7° y 8°, en particular, ponían un candado a la eventual restauración de la Confederación Perú-Boliviana, preocupación central de Chile y de sus aliados en Perú y Bolivia. Según la primera disposición, las “repúblicas que habiendo sido partes de un mismo estado al proclamarse la independencia, se separaron después de 1810, serán conservadas en los límites que se les hubieren reconocido”. La segunda advertía que aquel gobierno que quisiera “reunir dos o más de las repúblicas confederadas en un solo estado, o dividir en varios estados alguna de dichas repúblicas, o segregar de alguna de ellas para agregar a otra de las mismas repúblicas o a una potencia extranjera uno o más puertos, ciudades o provincias”, debía contar con la declaración de las demás repúblicas de que ese cambio no era perjudicial “a los intereses y seguridad de la Confederación”.²¹

El respeto a las soberanías constituyó la piedra de toque del Congreso. El 16 de diciembre, Ballivián propuso facultar al

Congreso para que controlase “el mayor de los males que sufren las repúblicas hispanoamericanas [...] las frecuentes revoluciones”. Luego de un apretado intercambio de opiniones, el pleno rechazó ese empoderamiento porque “podría acarrear más problemas que soluciones y crear un precedente peligroso para la libre determinación de cada país”.²² Merino y Ferreyros retomaron el asunto el 20 de diciembre, esta vez en la forma de la cláusula democrática. Según su propuesta, para conservar “el sistema democrático” americano, era necesario que los países se comprometiesen “mutuamente a no permitir que dicho sistema fuese destruido”. La cláusula tampoco se aceptó porque implicaba un principio de intervención en los asuntos internos.²³ Como conclusión, la asamblea refrendó en el artículo 12° “el pleno derecho” de las repúblicas a ejercer su independencia y soberanía, no pudiendo “intervenir en sus negocios internos, ni los gobiernos de las otras repúblicas, ni el Congreso”.

Cabe precisar que los compromisos en materia de relaciones exteriores eran relativamente elevados. El inciso tercero del artículo 1°, así como los artículos 3° y 4° adoptaron un enfoque activo en los asuntos de defensa común. Obsérvese que esto contradecía la posición de algunos gobiernos, en particular del peruano, cuyo canciller, José G. Paz Soldán,

IV, núm. 13-16, enero-diciembre, 1938. Obsérvese que el mecanismo era idéntico al de Panamá y éste al propuesto por el duque de Sully y el abate Saint-Pierre, dos de los principales proyectistas de la integración europea. Según el primero, la pacificación europea dependía de un consejo de arbitraje internacional, instancia donde debían estar representados todos los países miembros. El artículo 8° del *Proyecto de Paz Perpetua* de Saint-Pierre, por su parte, estipulaban el juicio arbitral para la solución de las diferencias entre los países. V. De la Reza, *La invención de la paz*, pp. 13-20.

²¹ Tratado de Confederación, Lima, 8 de febrero de 1848, *Congresos americanos de Lima, op. cit.*, 301-311.

²² *Observaciones hechas por algunos de los plenipotenciarios i extractadas de los protocolos del 16 i 20 de diciembre*, Protocolos del Congreso de Lima, José V. Lastarria et al., *Colección de ensayos y documentos*, pp. 82-83.

²³ *Protocolo de la Conferencia del 20 de diciembre*, Protocolos del Congreso de Lima, Lastarria et al., *ibid.*, pp. 83-84.

había instruido a sus ministros que fueran “muy circunspectos y previsores en nuestra política”, y que las medidas del Congreso no buscaran “alarmar a la Europa ni prestarle armas para que conspire y obre abiertamente contra nosotros”.²⁴

En la misma fecha, el 8 de febrero, se rubricaron la *Convención Consular* (9 artículos), la *Convención de correos* (10 artículos) y el *Tratado de Comercio y Navegación* (16 artículos).²⁵ Este último, primordial para revertir la indiferencia sistémica de los hispanoamericanos, tampoco pudo concitar el suficiente respaldo. Cuando se insistió en mejorar su contenido, el gobierno peruano instruyó a su delegado sobre no profundizar en el tema por su complejidad y por constituir una fuente de fricciones. Según el ministro de Hacienda de ese país sólo “un caso podría haber en que fuese posible que una resolución comprendiese a todas las naciones contratantes, y sería el de avenirse ellas a abolir toda traba y todo derecho en materias comerciales”; ese avenimiento era “imposible” y desaconsejaba que las concesiones recíprocas tuvieran vigencia prolongada. En realidad, esta preocupación tenía que ver con el posible incremento de las exportaciones de Gran Bretaña y Estados Unidos. Dado que el Perú había otorgado a ambos países el trato de la nación más favorecida, en caso que su delegado al Congreso de Lima negociara importantes

ventajas a nivel hispanoamericano, éstas tendrían que ser aplicadas al comercio con ambas potencias. Sin sorpresas, las instrucciones peruanas eran terminantes: evitar a todo trance que el Congreso se ocupara de los asuntos comerciales.²⁶

La política hacia los países ausentes se consignó en el artículo 23° del *Tratado de Confederación*. A diferencia del *Tratado* de Panamá, se buscó asociar a las naciones ausentes apelando a los buenos oficios de los países signatarios: se pidió al gobierno de Chile que enviara los tratados a Buenos Aires para su posible adhesión, a Ecuador para que hiciera lo propio con Centroamérica, a Nueva Granada con Venezuela, eventualmente México, y a Perú con Brasil. Respecto de Estados Unidos, cuyo ejército empezaba a desocupar México luego de imponerle a ese país el ominoso *Tratado Guadalupe Victoria* del 2 de febrero de 1848 (mediante el cual obtenía la mitad del territorio mexicano a cambio de 15 millones de dólares), los plenipotenciarios propusieron que se comunicara a ese país el resultado del Congreso “cuando los gobiernos de las repúblicas confederadas lo juzgasen conveniente”.²⁷

²⁴ Instrucciones del Plenipotenciario del Perú, Lima, 30 de noviembre de 1847, Protocolos del Congreso de Lima, Lastarria et al., *ibid.*, p. 87.

²⁵ Convención Consular, Convención de correos, Tratado de Comercio y Navegación, *Congresos americanos de Lima*, *ibid.*, pp. 312-319, 320-323, 324-333.

²⁶ Correspondencia del Ministerio de Hacienda del Perú, Lima, 3 de enero de 1848, Protocolos del Congreso de Lima, Lastarria et al., *Colección de ensayos y documentos*, *op. cit.*, pp. 92-96.

²⁷ Francisco de Paula González Vigil, 1856, “Paz perpetua o Confederación americana”, Lastarria et al. (eds.), *ibid.*, p. 327.

EPÍLOGO

En un fracaso similar al Congreso de 1826, sólo Nueva Granada ratificó la totalidad de los tratados; el resto los desechó con excepción de la *Convención Consular*. La similitud de los acuerdos negociados en ambos congresos alcanzaba también a sus desenlaces y en los dos casos se desandaban los pasos dados en el sentido de proteger a Hispanoamérica frente a la coerción extranjera. Guardando sus diferencias de contexto y detalle, ambos fracasos pueden verse como el resultado del tono defensivo y las aspiraciones supranacionales de los tratados confederativos. Una nota del ministro de Relaciones Exteriores de Chile, enviada a su plenipotenciario el 10 de septiembre de 1848 y conocida también por el representante peruano, objetaba la posibilidad de aplicar un embargo comercial a la potencia agresora porque “la suspensión del comercio con una nación como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, podría ser un mal más grave para algunas repúblicas americanas que para la potencia ofensora”. También recusaba el artículo 3º porque establecía una

autoridad anticonstitucional, depositando en el Congreso de Plenipotenciarios un poder soberano que dará leyes a todos los gobiernos [y podría] poner a dichas repúblicas en estado de guerra.²⁸

No fueron muy distintas las razones que tuvo el congreso mexicano para no rati-

²⁸ Carta del Plenipotenciario de Chile al del Perú con observaciones relativas al Tratado de Confederación, 10 de septiembre de 1848, Protocolos del Congreso de Lima, Lastarria et al., *op. cit.*, pp. 96-102.

ficar los tratados de Panamá: algunos legisladores observaron en 1827 que las contribuciones de cada país a la conformación del ejército confederado eran excesivas, al tiempo que recelaban de las eventuales facultades de la asamblea de plenipotenciarios.²⁹

Sin duda, estos rechazos no hacían sino reflejar la difícil avenencia entre el proceso de consolidación de las nuevas repúblicas y la necesidad de reforzarse ante la amenaza externa; entre estados celosos de sus prerrogativas y una asamblea de plenipotenciarios que pretendía coordinar sus políticas exteriores y uniformizar sus regímenes comerciales. Los términos en contradicción habían estado presentes en 1826 y volverían a manifestarse en el Congreso continental de Santiago de Chile, celebrado entre el 15 de septiembre de 1856 y el 3 de junio de 1857, y en el segundo Congreso de Lima, organizado a su vez entre el 14 de noviembre de 1864 y el 13 de marzo de 1865. Substanciamos esta idea.

Al igual que las ocasiones precedentes, el Congreso continental pretendía crear una “Unión [confederativa] de las repúblicas americanas” en un sentido anfictiónico. Además del país organizador, dos

²⁹ Las razones por las cuales se frustró el Congreso anfictiónico de 1826 son diversas. Para algunas de ellas, véase, entre otros: José María Tornel, *Breve reseña histórica de los acontecimientos más notables de la nación mexicana desde el año de 1821 hasta nuestros días*; Pedro A. Zubieta, *Congresos de Panamá y Tacubaya: Breves datos para la historia diplomática de Colombia*, segunda edición, p. 131; Yepes, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*, *op. cit.*, p. 116; Manuel Medina Castro, *Estados Unidos y América Latina, Siglo XIX*, p. 186; y Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá*, *op. cit.*, pp. 141-142.

repúblicas acreditaron a sus representantes: Ecuador y Perú. El factor aglutinante era, de nueva cuenta, la ambición territorial de algunas potencias y las expediciones de filibusteros en América Central, vistas como “la guerrilla de avanzada” de Estados Unidos,³⁰ “más segura” y “sin responsabilidad” política para ese país.³¹ De esta manera, al asentar las bases de la convergencia tripartita, el *Tratado de Confederación Continental* instituyó una Liga de los Estados Latinoamericanos con un congreso permanente. Casi como respuesta al Congreso de Lima, evitó compromisos importantes en materia defensiva.³² A pesar de ello, disensos entre los países miembros y problemas de interpretación del *Tratado* hicieron que el único acuerdo del Congreso no fuera ratificado por los países miembros.

El segundo Congreso de Lima pudo aglutinar a un número más importante de países: Perú, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela. El *Tratado de Unión y de Alianza Defensiva*, resultado de una cincuentena de conferencias, retomó la tarea de confederar a los países hispanoamericanos con el fin de detener las intervenciones extranjeras. En esa época, México se en-

contraba bajo ocupación francesa y la isla de Santo Domingo había sido invadida por España, país que a su vez estaba en guerra con Perú y Chile. En referencia a esas agresiones, el *Tratado* estipuló “la necesidad de no conceder ni aceptar de ninguna nación el protectorado o la superioridad en detrimento de su independencia y soberanía”. Tampoco en esta ocasión los tratados suscritos por los delegados fueron aprobados por las cámaras de los países contratantes.³³

Hacia 1867, los gobiernos de Colombia y Perú intentaron instalar una quinta asamblea de plenipotenciarios, pero la iniciativa no tuvo eco y en adelante Hispanoamérica pospuso toda iniciativa integracionista.³⁴ Hecho visible incluso para sus propios contemporáneos, el declive del movimiento confederativo se vio estimulado por el proceso de diferenciación y la rivalidad de los estados del subcontinente, así como por la desaparición de la amenaza de reconquista.³⁵

³⁰ Francisco Bilbao, *Iniciativa de la América. Idea de un Congreso Federal de las Repúblicas*, Lastarria et al., *Colección de ensayos y documentos*, op. cit., pp. 281, 290.

³¹ José M. Samper, “La Confederación Colombiana”, Lastarria et al., *ibid.*, p. 364.

³² Esta posición fue criticada por la Sociedad Santiaguina, cuyos informes señalaron la falta de compromiso del tratado. Cf. Bruno Larraín et al., 1856, “Informe sobre el Proyecto de Tratado de Unión Americana celebrado en 1856 entre las Repúblicas del Ecuador, Perú y Chile, leído a la Junta Directiva de la Sociedad de Unión Americana y aceptado por ésta”, Lastarria et al., *ibid.*, p. 134.

³³ Los tratados del segundo Congreso de Lima fueron cuatro: *Tratado de Unión*, *Tratado de sobre conservación de la paz entre los Estados de América Contratantes*, *Tratado de Correos y Tratado de Comercio y Navegación*.

³⁴ Iniciativas posteriores se concentraron en el desarrollo del derecho internacional mediante “congresos juriconsultos”. Algunos de ellos tuvieron una amplia repercusión, como el Congreso de 1877, compuesto de 117 conferencias.

³⁵ Según algunos analistas, la capacidad de resistencia a la intervención foránea convirtió a las confederaciones en innecesarias. Sobre esta posición, véanse: Juan M. Carrasco Albano, *Memoria presentada ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile sobre la necesidad i objetos de un Congreso sud-americano*, Santiago, 1855, p. 261, y Juan Bautista Alberdi, “Memoria sobre la conveniencia i objetos de un Congreso Jeneral Americano, leída ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile para obtener el grado de

OBSERVACIONES FINALES

Las iniciativas diplomáticas analizadas componen un proceso vasto y complejo, lo cual nos impide hacer enunciados categóricos. Sin embargo, aclaran algunos aspectos importantes del primer movimiento integracionista hispanoamericano. La investigación revela, en primer lugar, el grado y las formas de la influencia del Congreso de Panamá sobre las opciones de política exterior de las repúblicas hispanoamericanas. La impronta de la asamblea del Istmo no actúa exclusivamente como fuente de inspiración, sino como una agenda pendiente que tres sucesivos congresos intentaron validar con fines estratégicos.

El siguiente asunto de este estudio, el papel jugado por el Congreso de Lima en la continuidad del ideario integracionista, se observa sobre todo en las numerosas iniciativas confederativas que condujeron a la Asamblea de Lima y, que a pesar de su frustración, mantuvieron viva la opción anfictiónica.

Un tercer aspecto del tema y que arroja luz sobre las causas del fracaso del ciclo de congresos americanos, es el antagonismo entre los propósitos confederativos y la afirmación de las facultades soberanas de los nuevos estados. La importancia de ese factor la resume el hecho de que, en todos los casos, la frus-

tración de los planes anfictiónicos se debió a la acción legislativa de los gobiernos, lugar de expresión de las aspiraciones soberanas de cada república. En su conjunto, el ciclo anfictiónico se presenta como una faceta clave para la comprensión de las primeras aspiraciones internacionales de Hispanoamérica ■

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan Bautista, "Memoria sobre la conveniencia i objetos de un Congreso General Americano, leída ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile para obtener el grado de licenciado", Santiago de Chile, Imprenta del Siglo, 1844. Recogida por José V. Lastarria et al., *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos*, Santiago de Chile, Imprenta Chilena, 1862.
- Atard Palacio, Vicente, *El tercer Pacto de Familia*, Madrid, Marsiega, 1945.
- Bilbao, Francisco, *Iniciativa de la América. Idea de un Congreso Federal de las Repúblicas*, París, 1856. Recogido por José V. Lastarria et al., *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos*, Santiago de Chile, Imprenta Chilena, 1862.
- Carrasco Albano, Juan Manuel, *Memoria presentada ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile sobre la necesidad i objetos de un Congreso sudamericano*, Santiago de Chile, Anales de la Universidad de Chile, 1855.
- Clare Jr., Horacio, *Los delegados al Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826. Facsímil de los Protocolos firmados en*

licenciado", Lastarria et al., *op. cit.*, pp. 239, 288. Según otros autores, la pérdida de soberanía a favor de Estados Unidos, país cuya importancia parecía comprometer el futuro de Hispanoamérica, las hacía cada vez más necesarias. José M. Samper, "La Confederación Colombiana" y Francisco Bilbao, *Iniciativa de la América. Idea de un Congreso Federal de las Repúblicas*, ambos en Lastarria et al., *ibid.*, pp. 281 y 361-364.

- Panamá el 15 de julio de 1826*, Panamá, Editora El Mundo, 1967.
- Congresos americanos de Lima, Archivo Diplomático Peruano, vols. I-II, Recopilación de Documentos precedida de Prólogo por Alberto Ulloa, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1938.
- Cuevas Cancino, Francisco, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas-1826-1964*, t. I, Caracas, Gobierno de Venezuela, 1955.
- El Congreso de Panamá 1826*, Archivo Diplomático Peruano, Prólogo y estudio de Raúl Porras Barrenechea, Lima, Imprenta La Opinión Nacional, 1930.
- El pacto de familia. Historia de un episodio de la diplomacia mexicana en pro de la anfictionía*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Estudio preliminar de Francisco Cuevas Cancino, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1962.
- Escudero, Ignacio, "Dictamen del diputado Ignacio Escudero al Congreso Constituyente del Perú sobre el Tratado Tripartito de Confederación Americana de 1855", 5 de mayo, Lima, 1857. Recogido por José V. Lastarria et al., *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos*, Santiago de Chile, Imprenta Chilena, 1862.
- García Samudio, Nicolás, *El primer Congreso Americano de Lima en el año 1847-1848*, Bogotá, s.n., 1848.
- Garland Roel, Eduardo, *Los Congresos de Lima*, Caracas, s.n., 1952.
- González Vigil, Francisco de Paula, "Paz perpetua o Confederación americana", Lima, 1856. Selección publicada por José V. Lastarria et al. (eds.), *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos*, Santiago de Chile, Imprenta Chilena, 1862.
- Lagos Valenzuela, Enrique, "El Arbitraje internacional de América", *Anales de la Facultad de Derecho*, vol. IV, núm. 13-16, enero-diciembre, Santiago de Chile, 1938, pp. 15-28.
- Larraín, Bruno, Aniceto Vergara Albano e Isidoro Errázuriz, "Informe sobre el Proyecto de Tratado de Unión Americana celebrado en 1856 entre las Repúblicas del Ecuador, Perú y Chile, leído a la Junta Directiva de la Sociedad de Unión Americana y aceptado por ésta", 31 de agosto, Santiago de Chile, 1856. Recogido por José V. Lastarria et al., *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos*, Santiago de Chile, Imprenta Chilena, 1862.
- Reza, Germán A. de la, "Más allá de la negligencia racional. La Asamblea de Tacubaya, 1826-1828", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, IIH-UNAM, núm. 30, julio-diciembre, México, 2005, pp. 5-45.
- Reza, Germán A. de la, *El congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana en el siglo XIX*, UAM-Eón, 2006.
- Reza, Germán A. de la, *La invención de la paz. De la República cristiana del duque de Sully a la Sociedad de naciones hermanas de Simón Bolívar*, UAM/Siglo XXI, 2009.
- Samper, José María, "La Confederación Colombiana", *Diario Ferrocarril*, enero, Santiago de Chile, 1859. Recogido por José V. Lastarria et al., *Colección de ensayos y documentos relativos a la*

Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos, Santiago de Chile, Imprenta Chilena, 1862.

Vázquez, Josefina Z., "El pacto de familia. Intentos mexicanos para la integración hispanoamericana 1830-1847",

Revista de Indias, vol. LI, núm. 193, 1991, pp. 545-570.

Yepes, Jesús María, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*, t. I, Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1955.