Sergio Rodríguez Gelfenstein

El Congreso Anfictiónico de Panamá. Magna obra del Libertador Simón Bolívar

Contexto y repercusiones internacionales



MONTE ÁVILA
EDITORES LATINOAMERICANA

Centro de Estudios
Simón
Bolívar

ESTUDIOS

SERIE HISTORIA

El Congreso Anfictiónico de Panamá. Magna obra del Libertador Simón Bolívar

Contexto y repercusiones internacionales

Sergio Rodríguez Gelfenstein

El Congreso Anfictiónico de Panamá. Magna obra del Libertador Simón Bolívar

Contexto y repercusiones internacionales

MONTE ÁVILA
EDITORES LATINOAMERICANA

1.ª edición en Monte Ávila Editores Latinoamericana y Centro de Estudios Simón Bolívar, 2026

El Congreso Anfictiónico de Panamá. Magna obra del Libertador Simón Bolívar (Contexto y repercusiones internacionales)
© Sergio Rodríguez Gelfenstein

Dirección editorial
MaR

Coordinación editorial
Mariangélica Delgado Vilera

Edición
Karin Paola Pestano Acosta

Corrección
Yamila Bonilla

Diagramación
Sonia Velásquez

Diseño de portada
Alejo

© Monte Ávila Editores Latinoamericana, C. A., 2026
Centro Simón Bolívar, Torre Norte, piso 22, urb. El Silencio
municipio Libertador, Caracas 1010, Venezuela.
Teléfono: (58 212) 485 0444

Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal: DC2026000491
ISBN: 978-980-79-7598-8

Índice

Nota editorial 11

Prólogo 15

Introducción 21

Capítulo I
Llamamiento al Congreso 29

Capítulo II
Bolivia. "Un amor desenfrenado de libertad…" 37

Capítulo III
Situación política internacional 49

Capítulo IV
La situación política en América 63

Capítulo V
Antecedentes. El pensamiento internacional del
Libertador Simón Bolívar 73

Capítulo VI
Los líderes de las nuevas repúblicas comienzan a comunicarse. Preparativos para el Congreso de Panamá 93

Capítulo VII
El lugar de los acontecimientos 115

Capítulo VIII
El Congreso Anfictiónico de Panamá 131

Capítulo IX
Epílogo. Doscientos años después… 193

Anexos 213

Dedicatoria
A mis amigos y hermanos,
Luis Rojas,
Genaro González,
Carlos Jiles y
Antonio Romero,
que partieron antes de tiempo en 2025,
para seguir señalando el camino.

Nota editorial

El Bicentenario del Congreso Anfictiónico de Panamá (1826-2026) abre paso a la reflexión historiográfica latinoamericana que se enfrenta al enorme desafío de revisitar sus hitos fundacionales, despojándolos de las aproximaciones más románticas y tradicionalistas, para someterlos a un riguroso escrutinio geopolítico. En este horizonte se inscribe la presente obra de Sergio Rodríguez Gelfenstein, reconocido investigador y analista especializado en relaciones internacionales e historia política; la cual ha sido escrita en un contexto global signado por la reconfiguración de las hegemonías. Es así como el autor ofrece una lectura diacrónica que conecta las tensiones del siglo XIX con los actuales dilemas de la soberanía regional, abordando su estudio no solo con erudición, sino también con la agudeza estratégica.

La obra trasciende la tradicional narrativa descriptiva del cónclave istmeño para postular una tesis indudablemente analítica: el Congreso de Panamá no fue un mero evento diplomático, ni un idealismo extemporáneo, sino que, por el contrario, expresa la cúspide intelectual, estructural y operativa del proyecto supranacional bolivariano. El profesor

Roríguez Gelfenstein argumenta que la integración continental fue concebida por el Libertador como un mecanismo defensivo, un escudo de disuasión estratégica frente a una doble amenaza inminente: por un lado, la voracidad neocolonial de la Europa de la Restauración (articulada en torno a la Santa Alianza); y, por el otro, la incipiente pero calculada expansión del monroísmo estadounidense, que ya proyectaba su hegemonía hemisférica.

El texto traza un hilo temporal que abarca desde la consolidación militar obtenida con la victoria de Ayacucho (1824) hasta las complejas deliberaciones concretadas en 1826, mapeando las dinámicas de las nacientes repúblicas del sur, que antes estaban dominadas por la corona española. La hipótesis central de Rodríguez Gelfenstein demuestra que el bolivarianismo concibió la "Unión, Liga y Confederación Perpetua" como un imperativo categórico de seguridad colectiva, advirtiendo tempranamente que la balcanización de las repúblicas hispanoamericanas las condenaría.

Para sostener este andamiaje argumentativo, el autor entrelaza con solvencia la historia de las relaciones internacionales y la historia de las ideas. Su rigor se basa en una hermenéutica exhaustiva de fuentes primarias en la que, Rodríguez Gelfenstein, no se limita a citar los tratados resultantes del Congreso, sino que disecciona el acervo documental previo: las circulares y convocatorias, las instrucciones diplomáticas y, de manera particular, la correspondencia política cruzada entre Simón Bolívar, Antonio José de Sucre y Francisco de Paula Santander.

Este libro destaca por su genealogía del pensamiento del Libertador, la cual, lejos de presentarlo como un genio aislado, lo sitúa en un diálogo crítico con las corrientes filosóficas de su tiempo, demostrando cómo asimiló y subvirtió las ideas de los teóricos clásicos para forjar una doctrina política

auténticamente americana, adaptada a las contradicciones materiales de las sociedades que habían sido colonizadas.

El aporte del autor radica en su capacidad para desmontar el aparato ideológico que históricamente ha intentado disminuir el ideario bolivariano, así como también ha propiciado la idea de un panamericanismo tutelado. Es así como, Rodríguez Gelfenstein, pone en evidencia la incompatibilidad de origen entre el proyecto anfictiónico hispanoamericano y las pretensiones de los Estados Unidos, explicando las tensiones que generó la invitación a las potencias consideradas "neutrales", lideradas por los gobiernos de Washington y Londres, subrayando cómo el Libertador vislumbró el peligro de integrar al germen imperial en el seno de la confederación.

El Congreso Anfictiónico de Panamá. Magna obra del Libertador Simón Bolívar. Contexto y repercusiones internacionales editado por el Centro de Estudios Simón Bolívar y Monteávila Editores, se erige como una obra de consulta para historiadores, internacionalistas, politólogos, diplomáticos, estudiantes de posgrado, entre otros; ya que no solo entrega una reconstrucción histórica, sino que proporciona al lector una clave interpretativa fundamental: la integración nuestramericana no es una utopía agotada en el siglo XIX, sino una hipótesis de trabajo y una exigencia de supervivencia política absolutamente vigente en este presente.

Prólogo

Es para mí un honor, en mi doble condición de soldado de la Patria y estudioso de nuestras raíces históricas, prologar un libro tan necesario en las circunstancias actuales que vive Venezuela y América Latina. *El Congreso Anfictiónico de Panamá: Magna obra del Libertador Simón Bolívar, Contexto y repercusiones internacionales*, es el fruto de la rigurosa investigación del Dr. Sergio Rodríguez Gelfenstein, destacado intelectual y combatiente venezolano quien, a lo largo de este ciclo bicentenario de nuestra independencia, nos ha regalado estupendos trabajos dedicados a facilitar la comprensión de los eventos más resaltantes de nuestra gesta emancipadora. En la Patria Grande, recibimos este texto no solo como una contribución fundamental a la historiografía diplomática, sino como un mapa estratégico indispensable para comprender las batallas que seguimos disputando por nuestra soberanía continental.

La vigencia de estas páginas es absoluta y dolorosamente actual. Apenas hace unas semanas, el 3 de enero de 2026, fuimos testigos de un nuevo ataque de Estados Unidos contra nuestra soberanía. Este hecho, lejos de sorprendernos, confirma la profecía bolivariana: la fragmentación nos hace vulnerables. El momento histórico de la publicación de

este libro es idóneo, pues pone de manifiesto que la visión de unidad del Libertador Simón Bolívar era completamente acertada. Frente a la agresión externa la respuesta no es el aislamiento, sino la unión sagrada de los pueblos que Bolívar intentó forjar hace dos siglos.

Para diseccionar este escenario con la profundidad que requiere, no podríamos contar con un autor más idóneo que Sergio Rodríguez Gelfenstein, consultor y analista internacional de trayectoria impecable. Su voz tiene eco global, habiendo publicado en revistas especializadas de Puerto Rico, Bolivia, Perú, Brasil, Venezuela, México, Argentina, España y China. Su autoridad moral e intelectual está blindada por su servicio como Exdirector de Relaciones Internacionales de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, exembajador en Nicaragua, su actual labor como investigador-docente en la Universidad de Shanghái y profesor del doctorado en Seguridad Integral de la Nación en la UNEFA. Reconocido con varios galardones por su labor periodística e investigativa, Rodríguez Gelfenstein nos entrega aquí una obra esclarecedora.

El autor nos sitúa con maestría en el complejo escenario posterior a la Batalla de Ayacucho. En la Introducción y el Capítulo I nos recuerda que el 7 de diciembre de 1824, Bolívar entendió que la espada debía dar paso a la pluma para construir una "*nación de naciones*". La circular convocante buscaba un sistema de garantías como "escudo de nuestro nuevo destino". Rodríguez Gelfenstein revela las tensiones internas de este llamamiento: mientras el canciller Pedro Gual buscaba el reconocimiento de Colombia, Santander, operando con autonomía, invitó a Estados Unidos esperando una coincidencia estratégica que nunca llegó. Bolívar, con visión geográfica suprema, eligió Panamá como el centro del globo, el punto de encuentro entre Europa, África y Asia.

El rigor investigativo del autor brilla al abordar la creación de Bolivia en el Capítulo II, navegando los delicados principios del *uti possidetis juris* y el triunfo de Sucre. En el Capítulo III, nos sumerge en la política internacional dominada por la Santa Alianza y Metternich, contrastándola con la postura comercial de George Canning en Gran Bretaña. Aquí se destaca la formación filosófica de Bolívar —Rousseau, Locke, Smith— y su capacidad para adaptar ideas europeas a la realidad americana. Sin embargo, como se detalla en el Capítulo IV, la realidad en América era caótica: inestabilidad en el Río de la Plata, dictaduras en Chile, el imperio de Iturbide en México y la sombra del expansionismo brasileño y estadounidense sobre Texas, Cuba y Puerto Rico.

Rodríguez Gelfenstein rastrea la génesis de este pensamiento en el Capítulo V, desde la misión a Londres en 1810 hasta la Carta de Jamaica, pasando por la defensa de la soberanía frente al agente Irvine y el Tratado de Regularización de la Guerra de 1820. El Capítulo VI expone la intensa red diplomática tejida por Bolívar y Gual para firmar tratados de "Unión, Liga y Confederación Perpetua", revelando nuevamente el distanciamiento táctico con Santander y la preferencia del Libertador por una alianza con Inglaterra como contrapeso.

El escenario físico no es menor. En el Capítulo VII, se explora la tensión en el Istmo de Panamá tras su independencia en 1821, bajo la sombra de las élites locales y el mando del general José María Carreño. Finalmente, el Capítulo VIII nos lleva al corazón del evento: el Congreso sesionó del 22 de junio al 15 de julio de 1826. El autor detalla los cuatro documentos aprobados, incluyendo la trascendental *Convención de Contingentes* para un ejército de 60.000 hombres. No obstante, la obra no elude la verdad histórica: el tratado sólo fue ratificado por Colombia y su traslado a Tacubaya marcó el

inicio del olvido. Sin embargo, se trata de un olvido que, como casi todos los proyectos de Bolívar, aún están por realizarse y, como lo sugiere el autor y a pesar de la adversidad, hoy nos corresponde a nosotros concretar esta luminosa idea.

En el Epílogo, Rodríguez Gelfenstein, conecta doscientos años de historia, contrastando el bolivarianismo con el monroísmo y señalando la creación de la CELAC, en 2011, como la concreción moderna del ideal de Bolívar: una unión de iguales sin tutelajes externos.

Concluir este prólogo exige reflexionar sobre la vigencia estratégica de esta obra en el contexto actual de la República Bolivariana de Venezuela. Hoy, cuando nuestra Patria enfrenta asedios como lo vivido el pasado 3 de enero, la lectura de estas páginas se convierte en un acto de resistencia intelectual. El autor nos recuerda que la contradicción fundamental permanece: Bolivarianismo frente a Monroísmo. Mientras este último promueve una "integración tutelada", el bolivarianismo propone la seguridad colectiva y la solidaridad activa. En los claustros de nuestra Universidad Militar enseñamos que la historia es una herramienta de combate; esta obra es, en ese sentido, munición intelectual de primer orden.

Invito a los miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, a los estudiantes de historia y a todo patriota comprometido con el destino de América, a adentrarse en estas páginas. Comprenderán que la fragmentación que Bolívar intentó conjurar es la misma vulnerabilidad que hoy nos corresponde superar. Como sentenció el Libertador: "Lo imposible es lo que nosotros tenemos que hacer, porque de lo posible se encargan los demás todos los días".

Sergio Rodríguez Gelfenstein ha escrito no solo un libro de investigación histórica, sino un manual para la segunda

y definitiva independencia. Que el espíritu de Panamá, el escudo de nuestro destino ilumine la lectura de estas páginas necesarias.

General de División
Frank Zurita Hernández

Introducción[1]

La batalla de Ayacucho marcó el fin del imperio español en América del Sur, pero el pensamiento del Libertador volaba mucho más lejos. En su mirada, aún quedaban tareas por cumplir. Así se lo hizo saber al Congreso Constituyente del Perú, en la sesión solemne del 10 de febrero de 1824, al conmemorarse el primer aniversario de la dictadura que había asumido por mandato del Congreso. Tras informar de su gestión a los representantes del pueblo y dejar instalado formalmente el Congreso de la República, anuncia que sus responsabilidades ahora estaban en rendir el Callao y contribuir a la libertad del Alto Perú, después de lo cual regresaría a Colombia a comunicar a los diputados de su país noticias acerca del cumplimiento de la misión en el Perú, su independencia y la gloria del Ejército Libertador (Larrazábal, 2007).

---

[1] Parte importante de esta introducción fue extraída de mi Discurso de Orden de la Sesión Especial de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, con motivo de la conmemoración del Bicentenario de la creación de Bolivia; en Caracas, el 6 de agosto de 2025.

Como el gran estadista que era, incluso en las más difíciles condiciones de la guerra, no abandonaba sus responsabilidades políticas y económicas y sobre todo las internacionales. Pero ahora, imbuido de la necesidad de construir la gran nación de naciones que había soñado, comprendió que el esfuerzo principal debía ponerse en la diplomacia.

El 20 de diciembre, Sucre le escribió al Libertador para informarle que iniciaría su desplazamiento al Cuzco, quedando Huamanga bajo el mando del general Jacinto Lara. La idea de Sucre era trasladarse posteriormente al Alto Perú para tratar la situación del general rebelde español Olañeta, ojalá a través de la negociación. Le solicita al Libertador órdenes precisas y claras sobre cómo actuar en esa región.

Sucre le dice que a fin de mes estará en Cuzco y en dos meses en La Paz. Antes, el 7 de diciembre de 1824, aún sin saber que se acercaba el combate decisivo para la independencia de América del Sur y casi en la víspera de que este se produjera, desde Lima, Bolívar emitió una circular dirigida desde la más alta magistratura del Perú a los jefes de gobiernos de las repúblicas americanas, antes españolas (Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala) convocándolos a participar de un magno evento continental.

Sucre, por su parte, desde Cuzco, donde había llegado el 24 de diciembre, siguió hasta el río Desaguadero que marca el límite con el Alto Perú. Buscó a Olañeta para negociar, le agradeció la ayuda prestada al Perú en su campaña de liberación y el 11 de enero de 1825, el coronel José de Mendizábal e Imaz en nombre de los patriotas, junto al general español, firmaron un armisticio que suspendía las hostilidades por cuatro meses. Solo cinco días después, las tropas del último general español en el Alto Perú comenzaron a desertar para unirse al ejército patriota (Sobrevilla Perea, 2021). Así mismo, las tropas

al mando del general rioplatense Juan Antonio Álvarez de Arenales irrumpían desde el sur dejando a los españoles entre dos fuegos. Sucre, por orden de Bolívar, no ratificó el armisticio iniciando la campaña del Alto Perú. Las ciudades, casi sin resistir, fueron cayendo una a una en manos de los republicanos. El 14 de enero se juró la Independencia en Cochabamba y el 29 ocurrió lo propio en La Paz, que había sido ocupada por el coronel altoperuano José Miguel Lanza. El 22 de febrero Chuquisaca siguió los pasos de Cochabamba y La Paz. Sucre arribó a esta ciudad a finales de febrero y, pocos días después, siguió a Oruro con un contingente bastante reducido a causa de enfermedades.

Olañeta, refugiado en Potosí, había sido conminado a la rendición por el coronel español Carlos Medinaceli, pasado al bando independentista. Se le ofreció salvar su vida y las de sus tropas, pero Olañeta se negó y optó por enfrentarlo en combate. El 28 de marzo abandonó Potosí y el 1° de abril, con 700 hombres bajo su mando, presentó batalla en Tumusla siendo derrotado y herido él mismo. Al día siguiente, falleció a causa de sus lesiones. Algunos días después, en persecución de los remanentes de las tropas españolas que habían logrado huir en Tumusla, el general español José María Valdez al frente de 200 supervivientes se rindió en Chequelte, ante el general José María Pérez de Urdininea. De esta manera se puso fin al dominio español en la región, sellando la independencia del Alto Perú.

En paralelo, los preparativos del Congreso aún antes de la convocatoria del Libertador marchaban a toda velocidad. Ya en octubre de 1824, el canciller colombiano Pedro Gual había girado un oficio a José María Salazar, embajador de Colombia en Estados Unidos (con rango de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario). En el documento le informa que,

según Gaceta 143, el tratado de unión, liga y confederación entre Colombia y México aparece ratificado.

Asimismo, le hace saber que un acuerdo similar se firmó con Perú y que otro con Chile está a punto de ratificarse por el Congreso de ese país (ya Colombia lo había hecho) con la convicción de que no debía haber ningún obstáculo para que ello ocurriera. En el caso del Río de la Plata, el gobierno había encontrado opositores por lo que, Joaquín Mosquera, embajador plenipotenciario colombiano en los países del sur del continente, se había limitado a celebrar un tratado preliminar de amistad y alianza defensiva que abría el camino para una posterior negociación, puesto que Colombia también había ratificado este acuerdo.

En el extenso manuscrito, Gual dice que cree que los intereses de Colombia y Estados Unidos eran coincidentes, toda vez que ambos países rechazaban a la Santa Alianza como ente colonizador perjudicial para la paz y la seguridad. Por esta razón, insta al embajador a que haga las gestiones pertinentes para que Estados Unidos envíe a sus plenipotenciarios a la reunión que se estaba preparando para realizarse en Panamá y que aún no había decidido fecha de inicio. El interés de Gual por invitar a Estados Unidos exhibía urgencias sustentadas en negociaciones ya realizadas entre Colombia y ese país, que duraron casi un año y exteriorizaban fuertes demandas estadounidenses para que Colombia abriera sus mercados. Estados Unidos, el 27 de mayo de 1823, había enviado en calidad de ministro plenipotenciario para Colombia a Richard C. Anderson, a fin de convenir tal instrumento y el oficio enviado a Salazar.

Similares concesiones se estaban haciendo con el Reino Unido que, mostrando preocupación por la posibilidad de que las nacientes repúblicas americanas actuaran en bloque y se acogieran a la Doctrina Monroe, manifestó reclamaciones

directas en voz del primer ministro Canning. En esta situación, Santander, sin consultar con Bolívar, ordenó hacer las correcciones y otorgar las concesiones que el Ministerio de Relaciones Exteriores británico exigía. El mismo Santander se lo hace saber a Bolívar en un reporte que le envía para informarle del asunto (Cortázar, 1953).

Bolívar decide que es imperativo concretar el llamamiento al Congreso, al hacerlo, el Libertador decidió enfrentar la oposición que se manifestaba en las nuevas repúblicas a la realización de éste. Las trabas provenían de la suposición de que Bolívar no sería capaz de llevar adelante su idea y su propuesta. Las invitaciones pusieron sobre el tapete estas y otras contradicciones que emanaban de la pequeñez de algunos líderes y partidos que no superaban una mirada localista y estrecha.

Aunque las invitaciones también manifestaron la decisión y la voluntad de Bolívar de confrontar esas corrientes, estas se agruparon y ahora manifestaron su disidencia de forma abierta. Paradójicamente, se había iniciado la lucha por la unidad de América y, junto a ella, la lucha por mantenerla dividida. Este último pensamiento era expresión no sólo de estas ideas provincianas, también de la voracidad de las potencias que comprendían la fuerza que podría adquirir una América unida por lo que, desde un primer momento, comenzaron a pujar para apoderarse de sus riquezas y sus mercados. Resistir esta avalancha necesitaba de unión y fortaleza. Estados Unidos, Gran Bretaña y, en alguna medida, también Francia operaron para impedir que la unidad se concretara y desde el inicio comenzaron a "torpedear" la organización del Congreso en Panamá.

Por otra parte, la independencia total iniciaba la disputa del poder entre las fuerzas políticas que, desde diversos intereses, habían concurrido a la gesta emancipadora. Ya en la

carta de Jamaica, escrita en septiembre de 1815, Bolívar visualizaba que a la lucha por la independencia acudían intereses variados, no necesariamente homogéneos, pero que por distintas razones se habían incorporado a la confrontación contra el colonialismo:

> Porque los sucesos hayan sido parciales y alternados, no debemos desconfiar de la fortuna. En unas partes triunfan los independientes, mientras que los tiranos en lugares diferentes obtienen sus ventajas, y ¿cuál es el resultado final? ¿No está el Nuevo Mundo entero, conmovido y armado para su defensa? Echemos una ojeada y observaremos una lucha simultánea en la misma extensión de este hemisferio (Bolívar, 1947, p. 160).

A continuación, se adentra en un pormenorizado análisis de la situación política y militar de las provincias americanas en guerra contra España. Asimismo, de las condiciones sociales y demográficas que propiciaron la contienda. Da cuenta de las diferentes manifestaciones del conflicto, de la correlación de fuerzas y de las perspectivas. Tomaba nota de las fuerzas en pugna que participaban de la lucha y sabía que algunas de ellas se movían por intereses sectoriales, de grupo, de clase. Sabía también, ¡ya en 1815! que tendría que lidiar con ellas.

Ahora, una vez superadas las dificultades que provenían de los preparativos para organizar el Congreso, las fuerzas retrógradas se manifestaron en una u otra dirección entorpeciendo "desde adentro" la realización del cónclave. Una vez más, unos y otros se tendrían que plantar ante la voluntad y la persistencia del Libertador Simón Bolívar que los encaró mientras pudo y los enfrentó hasta el último día de su vida.

La victoria de Ayacucho, el nacimiento de Bolivia y su Constitución, y el Congreso de Panamá son componentes de

un hecho único que exponía el esfuerzo de guerra, la voluntad de construir repúblicas y el anhelo integracionista impresos en la vida y la obra del Libertador.

El Congreso unionista, como colofón de la larga lucha de los pueblos de la América meridional, vendría a consolidar desde el punto de vista estructural lo que había sido un pensamiento político largamente incubado por el Libertador desde su juventud. Las ideas que surgieron de la Revolución francesa e incluso de la inglesa hasta las enseñanzas de su maestro Simón Rodríguez, amalgamaron un pensamiento propio que fue sembrando la visión política y jurídica que, según él, debía ser adoptada por las nuevas repúblicas para configurar un cuerpo sólido que le diera presencia y relevancia en el devenir de la historia.

En particular, en lo referido a su pensamiento unionista, podríamos tomar como punto de partida el plan del Abate de Saint Pierre –que menciona en la carta de Jamaica– y que se propone ofrecer un proyecto confederacional para Europa. El propio Rousseau, a quien Bolívar leyó y estudió con efusividad, fue un gran promotor de las ideas de Saint Pierre en esta materia.

La compenetración del Libertador con las ideas de los filósofos más avanzados de la Europa de la época, en particular del mismo Rousseau, pero también de Montesquieu y Voltaire marcaron una diferencia en su formación. Estas ideas que tuvieron más influencia en el norte de América y que intervinieron en la conformación ideológica de los libertadores de la América del Norte, la inglesa, también se presentaron en la América española. De la mano de Francisco de Miranda, el precursor y otros patriotas, Bolívar las transformó en práctica y acción para la guerra. Ahora, una vez concluida ésta, se proponía que también fueran habilidades

y ejercicios efectivos para la ejecutoria de los gobiernos de las nuevas repúblicas. Para ello, se hacía necesario dotarlas de la fortaleza jurídica antes de pensar en avanzar hacia una unidad que podría devenir vacua y superflua. De ahí que se volcara en primera instancia a la libertad e independencia del Alto Perú y, una vez consolidada ésta, a partir de la decisión de los altoperuanos de edificar su propia república, ofrecer sus servicios para redactar una Constitución en la que vaciaría todo su acervo e ideario político.

I. Llamamiento al Congreso

Apelando al discurso del presidente Monroe, en diciembre del año 1823 (devenido posteriormente en doctrina de política exterior de Estados Unidos), el canciller colombiano Pedro Gual supuso que Washington se orientaba por puntos de vista similares a los de las nuevas repúblicas meridionales de América, es decir, poner término a cualquier tipo de colonización europea y denunciar a la Santa Alianza como ente perjudicial para la paz y la seguridad. Como se dijo antes, es en este sentido que consideraba que los intereses de Colombia y Estados Unidos eran coincidentes.

Como expresamente lo dice el oficio que Gual le había enviado al embajador Salazar, como argumentos que intentan explicar la indefinición de Estados Unidos respecto de su participación en un eventual evento anfictiónico, se expone la situación de inestabilidad política en México y la guerra no concluida en el Perú. El canciller colombiano afirma que la convocatoria depende de que estos dos países estabilicen su situación interna y asegura que, si esto se llegara a conseguir, como era probable durante ese año, "la Asamblea podrá reunirse en el siguiente de 1825 o cuando más tarde en 1826" (Bolívar, 1983, Vol. 30. pp. 277-279).

Gual pensaba que la firma de dicho tratado iba a ser fundamental para Colombia, porque abriría la posibilidad al establecimiento de relaciones internacionales que conducirían a que una cantidad cada vez mayor de países la reconocieran como Estado independiente y procedieran a establecer vínculos formales con ella. Estas premisas permitieron la aprobación de las exigencias estadounidenses por parte del gobierno colombiano. Es así, que el 3 de octubre de 1824 se firmó un tratado denominado "Convención General de Paz, Amistad, Navegación y Comercio entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América". Colombia no maniobró positivamente en el debate, lo que le impidió obtener resultados beneficiosos perdiendo la posibilidad de conseguir condiciones preferenciales en su comercio con las otras repúblicas americanas o con otras potencias como el Reino Unido (Citado por Maita Ruiz, 2016).

Aunque se entra en el terreno de la suposición, es probable que el oficio a Salazar enviado solo 4 días después de la firma del tratado, era expresión de la urgencia y relevancia con que veían en Bogotá un acercamiento con Estados Unidos mientras Inglaterra presionaba por análogas licencias.

Metido de lleno en la problemática del Perú, sabedor del acontecimiento decisivo que estaba a punto de ocurrir en la guerra, informado de las resistencias que algunos sectores conservadores de las repúblicas americanas estaban haciendo para impedir la unidad necesaria, después de constatar que en Bogotá (tras su destitución como jefe del ejército) el gobierno estaba dando pasos sin su conocimiento y/o aprobación, Bolívar entendió que debía apresurar la marcha que condujera a la realización de la gran Asamblea que allanara el camino a la unidad de las repúblicas hispanoamericanas.

Sabía lo que se jugaría en Panamá y estando imbuido del carácter trascendental de las decisiones que allí se tomarían,

hizo obstinados esfuerzos para convencer al vicepresidente Santander de la dimensión extraordinaria que tenía este proyecto. Alejado de la sede del gobierno, el Libertador se daba cuenta con absoluta impotencia que era Santander quien podría mover los hilos de la convocatoria, preparación y desarrollo del magno encuentro (Liévano Aguirre, 2006). De ahí que comenzara a pensar que debía tomar una decisión inmediata que cambiara el cuadro de ambigüedad que permeaba el ambiente en torno a este trascendental asunto.

El 7 de diciembre de 1824, sin saber que se acercaba el combate decisivo para la independencia de América del Sur, pero casi en la víspera que este se produjera, desde Lima, Bolívar emitió una circular dirigida desde la más alta magistratura del Perú a los jefes de gobiernos de las repúblicas americanas antes españolas (Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala) convocándolos al magno evento continental:

Lima, 7 de diciembre de 1824

> Grande y buen amigo:
> Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América por obtener el sistema de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, 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 1822, 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 el 6 de julio de aquel año un tratado de alianza y confederación con plenipotenciarios de Colombia; y por él quedaron ambas partes comprometidas a interponer sus buenos oficios con los gobiernos de 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 3 de octubre de 1823 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 las demás, sería privarnos de las ventajas que produciría aquella asamblea desde su instalación. Estas ventajas se aumentan prodigiosamente, si se contempla el cuadro que nos ofrece el mundo político y, muy particularmente, el continente europeo.

La reunión de los plenipotenciarios de Méjico, Colombia y el Perú se retardaría indefinidamente, si no se promoviese por

una de las mismas partes contratantes; a menos que se aguardase el resultado de una nueva y especial convención sobre el tiempo y lugar relativos a este grande objeto. Al considerar las dificultades y retardos por la distancia que nos separa, unidos a otros motivos solemnes que emanan del interés general, me determino a dar este paso con la mira de promover la reunión inmediata de nuestros plenipotenciarios, mientras los demás gobiernos celebran los preliminares, que existen ya entre nosotros, sobre el nombramiento e incorporación de sus representantes.

Con respecto al tiempo de la instalación de la asamblea, me atrevo a pensar que ninguna dificultad puede oponerse a su realización en el término de seis meses, aun contando desde el día de la fecha; y también me atrevo a lisonjearme de que el ardiente deseo que anima a todos los americanos de exaltar el poder del mundo de Colón, disminuirá las dificultades y demoras que exigen los preparativos ministeriales, y la distancia que media entre las capitales de cada Estado y el punto central de reunión.

Parece que si el mundo hubiese de elegir su capital, el Istmo de Panamá sería señalado para este augusto destino, colocado, como está en el centro del globo, viendo por una parte el Asia, y por la otra el África y la Europa. 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.

Defiriendo, por mi parte, a estas consideraciones, me siento con una gran propensión a mandar a Panamá los diputados de esta república, apenas tenga el honor de recibir la ansiada respuesta de esta circular. Nada ciertamente podrá llenar tanto los ardientes votos de mi corazón, como la conformidad que

espero de los gobiernos confederados a realizar este augusto acto de la América.

Si V. E. no se digna adherirse a él, preveo retardos y perjuicios inmensos, a tiempo que el movimiento del mundo se acelera todo, pudiendo también acelerarlo en nuestro daño.

Tenidas las primeras conferencias entre los plenipotenciarios, la residencia de la asamblea, como sus atribuciones, pueden determinarse de un modo solemne por la pluralidad; y entonces todo se habrá alcanzado.

El día que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal. Cuando después de cien siglos, la posteridad busque el origen de nuestro derecho público y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrarán con respeto los protocolos del Istmo. En él encontrarán el plan de las primeras alianzas, que trazará la marcha de nuestras relaciones con el Universo. ¿Qué será entonces del Istmo de Corinto comparado con el de Panamá?

Vuestro grande y buen amigo.
Simón Bolívar

El Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores,
José Sánchez Carrión

(Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, pp. 1012-1014).

La ola revolucionaria que comenzó en el Alto Perú con las sublevaciones de las ciudades de La Plata (o Charcas, actualmente Sucre) el 25 de mayo de 1809 y La Paz, el 16 de julio de 1809, para formar sus propias juntas de gobiernos provisorios que tuvieron continuidad en Caracas, México, Guayaquil y el Río de la Plata entre otras, pasando por Boyacá,

Carabobo, Bomboná, Pichincha, Junín y Ayacucho en su fase bélica, retornaba ahora al mismo Alto Perú, 16 años después. De esta manera, se podría lograr el colofón deseado y necesitado que se estaba planeando para Panamá.

II. Bolivia. "Un amor desenfrenado de libertad…"

La llegada de Sucre al Alto Perú lo inserta en una difícil disyuntiva que debe resolver. El territorio había sido incluido en el Virreinato del Río de la Plata por el rey Carlos III. Bolívar no deseaba tener conflictos con los gobernantes de las Provincias Unidas del Río de la Plata, nombre adoptado por este país tras la Revolución de mayo de 1810.

Por su parte el Perú, donde el Libertador ejercía como dictador constitucional había preferencia porque las provincias del Alto Perú fueran puestas bajo su soberanía, incluso pensando que la capital debía estar en el Cuzco (Sucre, citado por Basadre, 1969, p. 63)

Pero el Libertador era firme creyente de la necesidad de sostener el principio de *uti possidetis juris para* establecer los territorios de las nuevas repúblicas. Ello, que era racional y ordenador se enfrentaba a la "ambición nacional, llena de torceduras y acechanzas" (Rangel, 2005, p. 124). La formación de las nuevas repúblicas engendraba intereses locales de las fuerzas políticas que iban asumiendo el control de los gobiernos, su pequeñez de miras no les permitía ver más allá de sus limitados beneficios particulares. En esa medida, utilizaban sus

influencias para establecer poderes territoriales. Así se fueron incubando conflictos que se mantienen hasta hoy.

Sucre, ubicado en una encrucijada de la historia se ve obligado a tomar decisiones, después de entrar al Alto Perú y aún antes de haberse producido la derrota final de los españoles, ya estaba tomando medidas para la administración del territorio. En primera instancia quiso dejar claramente establecido que la presencia del ejército libertador en el Alto Perú obedecía única y exclusivamente al objetivo de redimirlo del dominio español para que pudieran ser dueños de sus derechos. Así mismo, hizo patente que el ejército no se proponía intervenir en los asuntos domésticos de estas provincias y que eran ellas las que debían organizar su gobierno y su soberanía. El héroe de Ayacucho opinaba que, habiendo intereses tanto del Río de la Plata como del Perú en este territorio, debía haber una deliberación que condujera a un arreglo entre las partes que tomara en cuenta la opinión de las provincias altoperuanas.

En este ámbito, el 9 de febrero desde La Paz, emitió un decreto convocando a una asamblea de diputados que decidiera sobre su futuro. Instruyó que dicho decreto debía ser enviado a los gobiernos del Río de La Plata y el Perú para que tomaran nota de este y emitieran su opinión. Lo más importante de esta disposición es que hacía patente y reiteraba que el ejército libertador respetaría las decisiones de la Asamblea siempre y cuando "se conserven el orden, la unión, concentren el poder y eviten la anarquía". Así mismo reafirmaba que el ejército no tenía "miras ni aspiraciones sobre los pueblos del Alto Perú…" (Sucre, 1981, pp. 209-212).

Pero Bolívar, que siempre tenía una visión que rebasaba cualquier frontera, intuyó el peligro que ello entrañaba. Ya en carta dirigida al vicepresidente Santander, el 23 de febrero de 1825, señala que:

> Yo pienso irme dentro de diez o doce días al Alto Perú a desembrollar aquel caos de intereses complicados que exigen absolutamente mi presencia. El Alto Perú pertenece de hecho al Río de la Plata, de hecho a España, de voluntad a la independencia de sus hijos que quieren su Estado aparte, y de pretensión pertenece al Perú, que lo ha poseído antes y lo quiere ahora. Hoy mismo se está tratando en el Congreso de esto y no sé qué resolverán. Yo he hecho mi dictamen a todo el mundo, haciendo la distribución en los mismos términos que arriba quedan indicados (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1050).

Interesante debate que nos retrotrae las dificultades en la elaboración, gestión y ejecución de las responsabilidades de Estado y gobierno. ¿Qué debe primar en el momento de la decisión? ¿el hecho? ¿la voluntad? o ¿la pretensión? He ahí una discusión abierta que supera lo estrictamente académico o intelectual porque encara los aprietos que entraña el proceso de toma de decisiones que cualquier estadista debe asumir en el ejercicio de sus funciones.

Dos días antes de la misiva enviada a Santander, el 21 de febrero, el Libertador le había escrito a Sucre para manifestarle la razón de su descontento:

> Ni Vd., ni yo, ni el Congreso mismo del Perú, ni de Colombia, podemos romper y violar la base del derecho público que tenemos reconocido en América. Esta base es que los gobiernos republicanos se fundan entre los antiguos virreinatos, capitanías generales o presidencias… (Ibid., p. 1045)

A continuación, hace un recorrido por los episodios de la guerra de independencia que habían derivado en la creación

de repúblicas. Su preocupación emanaba de su visionaria perspectiva de futuro que le permitía advertir que, tras el fin de la guerra, apetitos particulares iban a devorar la América utilizando como subterfugio fronteras no fijadas o mal establecidas. Sin detenerse a cuestionar la justeza de límites instituidos en los palacios imperiales de Madrid, que seccionaron el territorio de la Abya Yala para entregar premios y prebendas a los conquistadores, el Libertador quería asegurarse que fuera la paz y no la guerra lo que orientara el comportamiento político de las repúblicas americanas antes españolas.

De ahí su preocupación por la decisión tomada por Sucre. Refiriéndose al decreto que citaba a las provincias del Alto Perú a una asamblea constituyente, le señala:

> Según dice, Vd., piensa convocar una asamblea de dichas provincias. Desde luego la convocación misma es un acto de soberanía. Además llamando Vd. estas provincias a ejercer su soberanía, las separa de hecho de las demás provincias del Río de la Plata (Ibid.).

El fantasma de la secesión que angustiaba a Bolívar de cara al futuro, hace presencia en la intranquilidad que se le había generado.

En este contexto, la opinión de Bolívar expresada con nitidez en carta enviada al Mariscal Sucre el 26 de abril fue:

> Cualquiera que sea mi determinación, no será, sin embargo, capaz de violar la libertad del Alto Perú; los derechos del Río de la Plata ni mi sumisión al poder legislativo de este país[2]. Vd. sabe perfectamente que mi profesión ha sido siempre el

[2] Se refiere al Perú.

> culto popular y la veneración a las leyes y a los derechos. Yo no mandaré por ahora a buscar un ejército a Buenos Aires; tampoco dejaré independiente, por ahora, al Alto Perú y menos aún someteré ese país a ninguna de las repúblicas pretendientes. Mi designio es hablar con verdad política a todo el mundo, convidándoles a un congreso de los tres pueblos con apelación al gran congreso americano. Entonces se verá que yo he respetado a todos y no me he inclinado a nadie; mientras tanto el ejército unido ocupará el país militarmente (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, pp. 1084-1086).

He ahí la prueba indeleble de la existencia de un lazo que vinculó a Ayacucho, la creación de Bolivia y el Congreso de Panamá. El Libertador pensaba que, una vez obtenida la victoria militar, los conflictos entre las nuevas repúblicas (en este momento, lo relacionado con la potencial creación de Bolivia como ente independiente) se debían resolver en el marco del "gran congreso americano".

Es evidente que el Mariscal de Ayacucho (1981) tomó nota del error cometido. El 4 de abril, tan solo una hora después de haber recibido la carta de Bolívar del 21 de febrero se apresura a contestarle. Mencionando el contenido de la misiva le dice que:

> Ella me ha dado un gran disgusto, pero no con Vd. sino conmigo mismo que soy tan simple que doy lugar a tales sentimientos. Este disgusto es lo que Vd. me habla en cuanto a las provincias del Alto Perú, respecto de las cuales he cometido un error tan involuntario. (p. 223)

Años después, ante la decisión tomada por Sucre y las críticas emitidas en su contra en un artículo publicado en el

periódico político peruano "El Fénix", Simón Rodríguez acudió en defensa del Mariscal de Ayacucho. Contestando al libelo peruano, el 6 de septiembre de 1827, en el periódico boliviano "El cóndor de Bolivia", el sabio caraqueño expone que la decisión de Sucre no se debe analizar bajo los parámetros de la legalidad española y que la disposición emitida tiene que ser examinada considerando que los derechos y la moralidad española fenecieron en América tras la batalla de Ayacucho. Argumenta que, en febrero de 1824, buena parte de las autoridades civiles peruanas y 315 altos jefes militares resolvieron pasarse al bando español, circunstancias que obligaron a Colombia, en defensa de su seguridad, a confrontarlos a fin de exterminar los remanentes del ejército español en América. El Congreso del Perú, en sesión del 10 de febrero de ese año le dio a Bolívar el título de dictador para que asumiera plenos poderes que condujeran al Perú a la independencia definitiva.

En una visión radical del asunto, Rodríguez razona que, en los hechos, al enviar Colombia a su ejército al Perú y tras las victorias en Junín y Ayacucho podría haber asumido el dominio del país, pero Bolívar se negó a ello y reunió al Congreso para que se creara formalmente la nueva nación. Ese fue el contexto en que Sucre cruzó el Desaguadero, sin esperar instrucciones del Perú para enfrentar a los enemigos de América que aún subsistían en esa región y en esas condiciones no le cabía al Perú cuestionar tal decisión. Con amplitud de explicaciones y evidencias jurídicas, políticas e históricas, Simón Rodríguez concluye que no solo la acción militar de Sucre, sino también su impronta como líder y estadista, pusieron a Bolivia en una situación superior desde el punto de vista político y económico, incluso si se le compara con el Perú (Rodríguez, 2019).

Es alegórico de algunos historiadores poner el acento en las contradicciones y diferencias, como si ellas fueran ajenas

al pensamiento y a la conducta humana. El debate sostenido entre el Mariscal de Ayacucho y el Libertador respecto del futuro del Alto Perú recogió esta discrepancia cuando Sucre convocó al Congreso Constituyente de Bolivia. El excelso cumanés tuvo que tomar una decisión acorde a la situación concreta que se le presentaba en un momento de tensiones y caos.

Este amplio debate, además de su riqueza intelectual y humana, es expresión de la admiración y respeto mutuo que ambos patriotas se profesaban. Es también manifestación de las elevadas responsabilidades que se debían asumir en las condiciones del fin de la guerra y las muchas más complicadas que introducía la razón de Estado en las nuevas repúblicas que estaban naciendo para lo cual estos grandes hombres no se habían podido preparar. Debemos recordarlo, Sucre solo tenía 30 años y ya era Mariscal del ejército y debía encarar responsabilidades de Estado en los frágiles límites de una institucionalidad que desaparecía y otra que estaba naciendo.

No obstante a ello y ante la insistencia del impetuoso Sucre, Bolívar le termina reconociendo que:

> Vd. supone que a mí me parecerá bien la convocatoria de la asamblea cuando llegue al Alto Perú. Tiene Vd. razón en suponerlo y diré más que me gusta y añadiré todavía más, que a mí me conviene sobre manera, porque me presenta un vasto campo para obrar con una política recta y con una noble liberalidad; pero lo dicho, dicho; y con la añadidura de que no siempre lo justo es lo conveniente, ni lo útil lo justo. Yo no debo obrar para mí ni por mí. Por lo mismo, no sé todavía lo que me tocará hacer con ese Alto Perú, entonces yo sabré cual es mi deber, y la marcha que yo seguiré (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947 (pp. 1084-1086).

Buenos Aires y Lima manifestaron su apoyo a la independencia del Alto Perú. El Río de la Plata lo hizo a través del general Arenales que llegó al Cuartel General de Sucre, en abril, manifestando que las provincias del Alto Perú debían manifestarse libremente sobre su suerte y futuro. Arenales sabía que en el territorio no había un sentimiento de apoyo a la idea de mantenerse atado a Buenos Aires. Al contrario, recogió la impresión de que había animadversión a tal propuesta. Por ello, opinó que el Alto Perú debía ser independiente o unirse al Bajo Perú[3].

Por su parte, el Congreso peruano tenía pendiente la demarcación de todo el territorio nacional lo cual debía hacerse de acuerdo a lo que establecía la Constitución, es decir que "los límites del territorio de la República se forjarían [al concluir] la total independencia". De ahí que, sin oponerse y en un marco de ambigüedad, el Congreso del Perú priorizó la consumación de la independencia avalando que el ejército (formado en su mayoría por colombianos) fuera al Alto Perú a cumplir esa misión. Adelantándose a los hechos la máxima autoridad legislativa del Perú, hizo público lo que al parecer era lo único que le interesaba: que, si se concluía la independencia del Alto Perú, su gobierno debía pagar los costos causados al Perú por su emancipación.

Todo esto allanó el camino para que, el 16 de mayo, el Libertador emitiera un decreto que avalaba el de Sucre, de 9 de febrero, por medio del cual se convocaba a la asamblea que debía dirimir el futuro político del territorio. En este contexto, no existía ya inconveniente alguno para la realización de la magna cita. Bolívar ofreció su apoyo para la redacción de la nueva Constitución.

---

[3] Actual Perú.

Finalmente, le tocó al ejército colombiano actuar como mediador y defensor de una ponderación necesaria que permitiera este acto de "equilibrio continental" (Basadre, 1969, p. 66). No fueron generales peruanos o rioplatenses los que propiciaron que los altoperuanos decidieran su futuro. Unos y otros tenían intereses nacionales que los colombianos, alejados de consideraciones nacionalistas, podían actuar como árbitros que propiciaban los ánimos autonomistas del Alto Perú. Por supuesto, había intereses oligárquicos presentes. Sabían que podían seguir teniendo cierto control del Estado en tanto fueran independientes, una subordinación a Buenos Aires o a Lima, geográficamente distantes y políticamente poseedoras de grupos oligárquicos más poderosos, le iban a restar posibilidades a su ambición de seguir sosteniendo el poder.

Unos días antes del inicio de la cita, Bolívar le dirigió una carta a José Mariano Serrano, presidente de la Asamblea Deliberante del Alto Perú, en la que transmite su felicidad por el paso dado por los altoperuanos. Le dice que:

> Bien dignos eran ciertamente los hijos de La Plata y de La Paz de representar en el orden político y de hacer uso de sus derechos, antes sumergidos en el abismo de una esclavitud inmemorial. Ya que los destinos han querido que sean los altoperuanos, los últimos que en América han entrado en el dulce movimiento de la libertad, debe consolarles la gloria de haber sido los primeros que vieron, diecisiete años ha, el crepúsculo que dio principio al gran día de Ayacucho (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1212).

El 10 de abril, Bolívar se despide de Lima e inicia su marcha hacia el sur en ruta hacia el Alto Perú. En una proclama dirigida a los limeños les dice: "Yo me ausento con el

mayor dolor de vuestra hermosa capital, para ir a los departamentos del Sur a llenar el dulce deber de mejorar la suerte de vuestros hermanos recientemente incorporados a la República" (Puyo Vasco & Gutiérrez Cely, 1983, p. 693). Después de pasar por Chincha Baja, Pisco, Ica y Ocoña, llega a Arequipa el 14 de mayo. Aquí permanece casi un mes y emprende la subida a la sierra en dirección al Cuzco, el 10 de junio, arribando el 25 del mismo mes. Se detiene algo más de 30 días en la antigua capital imperial y continuó viaje el 28 de julio entrando a Puno el 5 de agosto. Solo permanece 4 días en esta ciudad, continuando su ruta y aprovechando de visitar los pueblos principales de la provincia y el lago y la isla de Titicaca.

Sucre lo estaba esperando en Zepita, población peruana a orillas del lago Titicaca y a 10 km. de Desaguadero. Allí se encuentran el 16 de agosto. Juntos irrumpen en territorio altoperuano al día siguiente, llegando el 18 de agosto a La Paz.

Unos días antes, el 10 de julio, habiéndose elegido los 48 diputados de las provincias de La Paz, Santa Cruz, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba, se instaló la asamblea en la Universidad de Chuquisaca con la presencia de 39 diputados. Un intenso debate precedió la votación: al final, 45 diputados votaron a favor de la independencia. Se decidió que el 6 de agosto, en conmemoración del primer aniversario de la victoria de Junín, se celebraría el nacimiento de la república que se llamaría Bolívar.

La llegada de Bolívar a La Paz se produjo en medio de una estruendosa fiesta cívica. El Libertador, llamado a partir de entonces "Buen Padre" en el Alto Perú se abocó a la elaboración de su Constitución. Pensaba que las circunstancias le habían proporcionado la posibilidad de volcar en un nuevo Estado y en su Carta Magna el primer capítulo de la obra que se había propuesto crear muchos años antes.

Aunque la Constitución elaborada por el Libertador para Bolivia fue objeto de profundas polémicas, sobre todo por establecer una presidencia y un senado vitalicio, vale decir que en el pensamiento de Bolívar siempre estuvo presente la idea de crear un Estado fuerte que dirigiera eficientemente el país. Jamás estuvo en su ideario instaurar un modelo hereditario monárquico. Clara demostración de ello es la abolición de los privilegios hereditarios y el establecimiento de que todos los ciudadanos eran iguales ante la ley. Entre los aspectos más relevantes de la Constitución de Bolivia debe mencionarse la creación de la figura del poder electoral que daba la posibilidad de votar por los integrantes del Ejecutivo y el legislativo. Así mismo, declaró enajenables todas las propiedades incluyendo las de la iglesia católica (Pérez, 2025). En paralelo a estos acontecimientos, los preparativos del Congreso en Panamá marchaban a toda velocidad aún antes de la convocatoria del Libertador.

III. Situación política internacional

Al comenzar el año 1825, las conmociones que había provocado en Europa la revolución francesa y el subsiguiente imperio napoleónico estaban totalmente sofocadas. Las consecuencias más visibles de este tormentoso período de la historia de Europa fueron la desaparición del Sacro Imperio Romano Germánico y una reducción política de Alemania, así como la reunificación de los Países Bajos en un reino independiente. De igual manera, la dinastía borbónica había sido restaurada en Francia, ahora en la persona del rey Carlos X, que se esforzaba por consolidar el absolutismo y borrar cualquier reliquia de la revolución. Ese mismo año se aprobó una ley que favorecía la formación de comunidades religiosas y que condenaba el sacrilegio con la pena de muerte. Otra ley establecía cuantiosas indemnizaciones para los franceses que habían tenido que emigrar durante la revolución y para aquellos a los que la república les había confiscado sus bienes.

Durante el reinado de Fernando VII, España se convirtió en país deudor por primera vez en su historia lo que estuvo considerablemente influido por la pérdida de los grandes recursos que obtenía de sus colonias americanas, del comercio

y los enormes ingresos que obtenía como metrópoli. No era un factor que podía desestimarse que la guerra estaba en sus últimos momentos, que el país se había desangrado y que al tener que acudir en 1823 a fuerzas extranjeras para restaurar la monarquía, el sistema administrativo estaba en total desorganización y absolutamente inerte para enfrentar los avatares de esta nueva situación (Payne, 1986).

Las grandes potencias que habían emergido con esa condición (Austria, Prusia, Rusia, Gran Bretaña y Francia) del momento político que se vivía, se habían erigido en directoras de la política europea. El ideólogo de esta alianza era el príncipe von Metternich, hombre de confianza del emperador Francisco I de Austria, cuya máxima aspiración era preservar el orden establecido contra cualquier clase de oposición. Según Kissinger (1995), Metternich jugó el papel decisivo en la administración del sistema internacional creado tras el Congreso de Viena que restableció el orden monárquico del Antiguo Régimen.

No obstante, Metternich enfrentaba contratiempos, el número y la naturaleza de los "opositores" aumentaba paulatinamente. De una parte, se encontraban sectores nacionalistas que se oponían a la dominación extranjera de cualquier signo y lugar como era el caso de Bohemia y Hungría, controladas por Austria; Polonia y Finlandia, bajo dominio ruso y Grecia y los principados balcánicos, bajo potestad otomana. En otro campo estaban los nacionalistas italianos que incluso iban más allá porque estaban en contra del dominio austriaco sobre la Toscana y aspiraban a dotar a Italia de unidad política. Así mismo, había germanos de igual orientación política que deseaban una Alemania unida y vacilaban ante Prusia a la que consideraban capaz de llevar a cabo la unificación, pero de cuyo autoritarismo recelaban al mismo tiempo. En los Países Bajos también

había fuerzas nacionalistas latentes ya que la convivencia del sur católico y franco hablantes con el norte protestante y de lengua neerlandesa, era muy precaria.

Por otro lado, estaban los sectores liberales, deseosos de regímenes constitucionales que limitaran la autoridad gubernamental y reconocieran los derechos fundamentales de los individuos. El liberalismo era influyente en Francia y muchos otros países europeos. En España había sido derrotado recientemente y en Portugal todavía contaba con el amparo del rey Juan VI.

Por último, en los países más desarrollados, fundamentalmente Gran Bretaña y Francia, había un tercer grupo de descontentos con los regímenes establecidos. Eran pensadores "socialistas", que denunciaban los estragos que la revolución industrial estaba produciendo entre las clases más humildes y diseñaban modelos alternativos de sociedades.

Entre sus primeros representantes se encontraban el británico Robert Owen y los franceses Henri de Saint-Simon y Charles Fourier. Owen era un empresario industrial, propietario de textileras de algodón en las que trabajaban varios centenares de obreros. Preocupado por la suerte de sus trabajadores, introdujo una serie de reformas de carácter social al mismo tiempo que tomaba medidas revolucionarias para la época como la supresión del trabajo infantil, la calificación de los trabajadores y la retribución según la productividad de cada uno. Igualmente, construyó viviendas y escuelas para sus operarios. Hizo llegar al parlamento una propuesta de ley en la que incorporaba estas ideas y otras más que fueron rápidamente rechazadas.

El pensamiento de Owen fue evolucionando desde sus primeras obras, como "Una nueva visión de la sociedad", y otros ensayos sobre la formación del carácter humano que

eran bastante conservadoras hasta intentar dar una explicación de la causa de la desolación que impregnaba las partes civilizadas del mundo.

Owen se trasladó a Estados Unidos donde creó, en el estado de Indiana, una comuna socialista a la que llamó la colonia "Nueva Armonía", lo cual le significó un nuevo fracaso porque no existían las condiciones políticas ni se había desarrollado un alto nivel en la lucha de clases que permitiera llevar adelante tal utopía.

Saint-Simon, por su parte, pertenecía a una familia aristocrática. Como muchos jóvenes de su clase, tomó la carrera de las armas que lo llevó a participar en la revolución independentista de Estados Unidos. Pronto abandonó la milicia para adentrarse en los estudios de economía e ingeniería a los cuales dedicó el resto de su vida. En especial, se preocupó de las relaciones entre producción de riqueza y poder político llegando a la conclusión de que en la sociedad existen dos clases contrapuestas, la de los productores y la de los "parásitos". Lo argumentaba a partir de la parábola de que, si en Francia desaparecían los trabajadores y los pensadores, la sociedad se vendría abajo, mientras que si los que se esfumaban eran de la familia real, los nobles, los militares, los obispos y los terratenientes, no ocurriría absolutamente nada porque eran "parásitos innecesarios".

El interés imbricado de Saint-Simon entre ingeniería y economía lo llevó a pensar grandes obras encaminadas a la búsqueda del bienestar social y el desarrollo económico a los que veía como la única manera de elevar el nivel de vida de todos los ciudadanos. Sus discípulos que en un comienzo habían sido escasos, aumentaron aceleradamente ampliando su incidencia de manera considerable en la opinión pública.

En la época, otro pensador francés, Charles Fourier, había publicado su Tratado de la asociación doméstica-agrícola, en la

que exponía su propia utopía, basada en el concepto de "falansterio", un género de comunidad rural integrada por unas mil o dos mil personas sujetas a normas que determinaban con minucioso detalle todos los aspectos relacionados con el trabajo y la convivencia. En el modelo de Fourier, el Estado no intervenía. Los falansterios debían ser asociaciones voluntarias que funcionaban en el marco de una sociedad en la que predominaban la felicidad y la justicia. Según su hipótesis cuando los capitalistas tomaran nota de la rentabilidad de las comunas, las empresas tradicionales irían desapareciendo y la sociedad se llenaría de falansterios que conducirían a la felicidad y la justicia deseada (Gispert, s/i).

En otro plano, quienes habían alcanzado mayor reputación como conspiradores en contra del orden establecido, eran los masones. El Papa León XII, que ejerció su magisterio hasta 1829, los condenó severamente en una serie de documentos emitidos al respecto, entre los que destacó la constitución apostólica "Quo graviora" de 1825, que prohibió a los católicos asociarse a logias masónicas de forma perpetua.

En la cruzada contra todo movimiento que enfrentara el orden establecido, Metternich no dudó incluso en apoyar militarmente al imperio otomano –a pesar de ser este un tradicional enemigo de Austria– contra la revolución griega. La única gran potencia que disentía oficialmente de sus planteamientos era Gran Bretaña, cuya política exterior estaba en manos del ministro George Canning.

Canning, que había sustituido a Castlereagh en 1822, era más radical que su antecesor, estaba enfrentado a Estados Unidos tras el discurso del presidente Monroe del 2 de diciembre de 1823 ante el Congreso de su país, en el que sostuvo que cualquier intervención en los asuntos políticos de América por parte de potencias extranjeras de otros continentes sería considerada

como un acto potencialmente hostil contra Estados Unidos. Aunque el Congreso de Verona realizado en 1822 decidió la intervención en España para restaurar al rey Fernando VII como monarca absoluto, en referencia a la América española que iba desapareciendo, tanto Gran Bretaña como Estados Unidos en realidad lo que buscaban era su control económico y político. El principal interés de ambos en América era comercial.

La invasión napoleónica a España había desarticulado el sistema político europeo y creado condiciones para la independencia de las colonias españolas de América lo cual condujo a que, al entrar el año 1825, España sólo dominaba las islas de Cuba y Puerto Rico. Gran Bretaña, detrás de la gran habilidad de Canning, movía en las sombras los hilos para que los nuevos Estados hispanoamericanos estuvieran endeudados con ella y dispuestos a concederle toda suerte de privilegios comerciales.

La situación política y diplomática en Europa durante este período estaba caracterizada por una "congelación del *status quo* internacional" o, al menos, para que no hubiera grandes contratiempos que desestabilizaran el sistema. La Revolución francesa había sido un reto difícil de superar tras la profunda remoción de las estructuras políticas y sociales que trajo consigo y que también tuvo "maligna" influencia en las relaciones internacionales. En esa medida, las fuerzas conservadoras lideradas por Metternich recelaban de cualquier movimiento a favor del progreso.

Así, la diplomacia europea se volcó a evitar cualquier guerra y a impedir el impulso de doctrinas de autodeterminación como las que se desarrollaban en América. La idea general del poder europeo se orientaba a contener turbulencias internas y controlar movimientos sectoriales que se manifestaban activos en las nuevas clases que emergían de la revolución

industrial y el naciente capitalismo manufacturero. Todo esto impedía un involucramiento amplio en "conflictos exteriores".

En este contexto, las acciones militares que se verificaron en este período se orientaban a defender el orden existente. Así ocurrió en Piamonte, en 1823, con la intervención del ejército austríaco y las acciones de la Santa Alianza para restablecer a Fernando VII en el trono de España. La condición insular de Gran Bretaña, principal potencia europea de la época, le permitía mantenerse alejada de las turbulencias en el continente, de igual forma, potenciales cambios territoriales sólo podían verificarse bajo la tutela del "concierto europeo". De esta manera, podría catalogarse este período como de "estabilidad básica, aunque precaria, [del] sistema de Estados existente (Kennedy, 1994, p. 263).

Tras el fallecimiento del zar Alejandro I, Canning consideró que era el momento de llevar a Rusia a posiciones más próximas a las británicas sobre el tratamiento que convenía dar a la rebelión griega que, al igual que las rebeliones americanas, también estaba siendo financiada y apoyada extraoficialmente por Gran Bretaña. Por ello, envió inmediatamente al duque de Wellington a entrevistarse con el nuevo zar Nicolás I.

Mucho antes, Canning había fijado posición respecto de Francia y era de la opinión de que, siendo que España estaba ocupada por Napoleón, no debía permitirse lo mismo con sus colonias. En una alocución en la Cámara de los Comunes dijo que Gran Bretaña había acudido al Nuevo Mundo para mantener el balance en el Viejo.

Bolívar, tal vez como ningún otro líder político, comprendió que tras el supuesto altruismo de la declaración del presidente Monroe, en realidad se escondía un talante imperialista y una voluntad hegemónica que serviría en el futuro para justificar intervenciones en los asuntos internos de las

nuevas naciones independientes antes españolas. Seguía de cerca los acontecimientos en Europa, al tiempo que estudiaba y analizaba las repercusiones que ellos tuvieran en América.

El 6 de enero de 1825, para reforzar su idea en torno a la necesidad de realización del Congreso en Panamá, le escribe a Santander. Una vez más expone su conocimiento sobre Europa para reforzar su pensamiento:

> Los grandes soberanos de Europa se han visto obligados a ocurrir [sic] a estos congresos para establecer relaciones cordiales y familiares entre sus respectivos estados; mientras que estuvieron con simples relaciones diplomáticas, la maldita división los tenía separados; así que reunieron un congreso y sus intereses son invencibles: Nosotros que no somos nada y que empezamos a ser, parece que no debemos vacilar un momento en seguir aquel ejemplo (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1029).

Dos meses más tarde, el 8 de marzo, en otra misiva a Santander vuelve a hacer referencia a Europa. Le dice que el asunto que más le ocupaba en ese momento era una nota del "ministro francés", publicada en el periódico londinense Morning Chronicle, que se suponía dirigida a Benoît Chassériau agente comercial francés acreditado en Colombia. En ella se exponían ciertas ideas que según Bolívar expresaban el pensamiento de Francia. Deduce que Europa está utilizando todo tipo de intrigas contra Colombia. Así mismo, valora que Francia ha enviado 20 mil hombres a sus posesiones insulares en el Caribe. Cree que se deben enviar espías a verificar tal información y saber cuáles son sus objetivos.

Asimismo, considera la conveniencia de conocer realmente los planes de Francia considerando que Jules de Polignac,

embajador de ese país en el Reino Unido, había manifestado que su país deseaba que América tuviera gobiernos monárquicos o, al menos, aristocráticos sin importar que estos fueran europeos o americanos. El Libertador considera que esta era una manifestación clara del deseo de Europa de que en América se establecieran gobiernos similares a los del Viejo Continente a fin de que nuevamente pudieran ser sometidos por Europa.

Lo explica aseverando que, durante la guerra de independencia de España del dominio napoleónico, Francia había insistido en una reforma de la Constitución española para que se estableciera una similitud con la francesa. Igualmente, explica que la negativa española los condujo a la derrota y que seguir un camino similar en América tendría el mismo resultado porque se uniría toda Europa contra las nuevas repúblicas americanas. Recuerda que Estados Unidos e Inglaterra eran "aliados eventuales y muy egoístas". Recomienda por tanto dialogar y negociar con los europeos usando "un lenguaje dulce e insinuante para arrancarles su última decisión, y ganar tiempo, mientras tanto". Cree que Colombia debía tomar la iniciativa en ese sentido hasta que en Panamá las repúblicas americanas tomen una decisión colectiva (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, pp. 1056-1059).

A pesar de su incansable agenda política y militar, la problemática del Perú que lo agobiaba y la intensidad de las acciones que se realizaban en el Alto Perú, Bolívar no estaba ajeno a la situación de Europa porque sabía el impacto que ella tendría en lo inmediato y de cara al futuro. Incluso intentaba estar al tanto del debate intelectual que ocurría en el Viejo Continente. Aunque no hay evidencias de algún conocimiento, mucho menos acercamiento a las ideas de los socialistas utópicos contemporáneos, de la mano de su maestro Simón

Rodríguez, se había aproximado a las ideas más avanzadas de la época en Europa. Ahora, cuando se aproximaba la realización del congreso que haría realidad el más caro de sus anhelos, tales ideas cobraban mayor presencia en su impronta política de estadista.

Las dificultades en las comunicaciones y los avatares de la guerra no le permitieron al Libertador estar al tanto de los debates que se daban sobre las ideas de los socialistas utópicos en Europa. No obstante, en una interesante reflexión, el cientista social venezolano Jorge Dávila exterioriza –a través de un pormenorizado estudio de la obra de Daniel Florencio O´Leary, edecán de Bolívar– que se podría llegar a la conclusión de que el Libertador se acercó a la metafísica y a la filosofía escéptica que formaron parte temprana de su acervo. La obra de los filósofos materialistas franceses del siglo XVIII, Claude Helvetius (Helvecio), Paul Henri Thiry d'Holbach y del escocés David Hume, referentes del pensamiento avanzado de su época, pasaron por las manos de Bolívar gracias a los consejos de Simón Rodríguez.

Así mismo, en su etapa juvenil, el joven Bolívar tuvo acceso al pensamiento del filósofo inglés Thomas Hobbes, uno de los precursores de la filosofía política moderna. Pero quien, según O´Leary, marcó realmente al Libertador fue el filósofo neerlandés de origen judío del siglo XVII Baruch Spinoza, de quien extrajo el escepticismo que estuvo presente en el ideario político de Bolívar. En este punto se establece una aparente contradicción del pensamiento del Libertador desde la mirada de O´Leary cuando señala, por una parte, su carácter "irreligioso", en contraposición de su convicción de la necesidad de mantener armonía con la religión de los ciudadanos, a saber, la católica. Dávila considera que más allá de cualquier especulación y de los vacíos que dejó O'Leary en estos aspectos,

hay elementos que permiten afirmar "que en la filosofía de Spinoza se pueda encontrar los fundamentos ("*may be traced the foundation*")[4] de la doctrina política del Libertador (Citado por Dávila, 2013).

Desde otra perspectiva, el historiador y economista chileno Luis Vitale ubica a Bolívar en el marco histórico de la revolución industrial y en el contexto de la transición del feudalismo al capitalismo que, sobre todo, hacía implosión en los principales países de Europa Occidental. Bolívar fue testigo de este proceso durante su viaje de estudios por el continente, presenciando la agonía de las relaciones de servidumbre que resistían su desaparición en Italia. Así mismo, tomaba nota de los cambios en la producción agrícola y pecuaria sobre todo en Inglaterra y la reforma agraria implementada en Francia tras la revolución. Todo ello fue maravillando a Bolívar, en particular el poderoso movimiento industrializador que se vivía en Inglaterra. Fue de particular interés para él la forma como se ampliaba el mercado interno a fin de absorber el crecimiento de la producción industrial, lo que era posible sólo mediante el reparto de tierra entre los campesinos y el aumento del poder adquisitivo de los ciudadanos (Vitale, 2000).

Estas ideas estuvieron presentes en el análisis de Bolívar acerca de la sociedad y el Estado y se hicieron práctica en su gestión como gobernante. Tenía "una visión totalizante del Estado, la política y la estructura social" (*Ibid*., p. 15). No obstante, en ningún momento trató de copiar lo que había visto en Europa. Entendió que debía adaptar tales experiencias a las condiciones propias de la América que nacía.

---

[4] Tomado de las Memorias del General O'Leary, en inglés en el original. Esta frase que no tiene traducción literal podría entenderse como: "… la filosofía de Spinoza puede ser encontrada en los principios fundacionales de la doctrina política del Libertador".

Así como su pensamiento filosófico se nutrió de Spinoza, Helvecio, Holbach y Hume, su ideario económico se nutrió de economistas que intentaban construir un paradigma alejado del mercantilismo y de las variadas formas del monopolio comercial que imponían los Estados absolutistas. Su intención era poner el énfasis en el valor de la producción, especialmente de la manufactura, por lo que se abocaron a estudiar la incidencia de la mano de obra asalariada con el objetivo de saber si el beneficio de la producción era el resultado de la inversión de capital, tanto en maquinaria como en salarios. Llegaron a la conclusión de que la ganancia era proporcional al monto de capital invertido, al establecer la diferencia entre dinero y capital y entre capital productivo y el utilizado por la banca.

Economistas como William Petty, John Locke (muy estudiado por Bolívar) James Stewart y los fisiócratas[5] Francisco de Quesnay y Roberto Jacobo de Turgot, así como el inglés Adam Smith ejercieron gran influencia en el Libertador. Varios de ellos imbricaban pensamiento filosófico y económico. Vitale (ibid.) opina que Bolívar "bebió" de la savia de estos científicos sociales y trató de imponer tales ideas en su gestión de gobierno en Colombia. De Turgot arrancó la idea de que la propiedad no era de orden natural y divino, sino que el resultado de un proceso histórico-social que se propuso implementar en América, "como base teórica para su planteamiento sobre el carácter social de la propiedad" (p. 27). Siempre según

[5] Los fisiócratas fueron economistas franceses del siglo XVIII, liderados por François Quesnay, que sostenían que la agricultura era la única fuente de riqueza de una nación, ya que creaban un "producto neto" o excedente. Creían en un orden natural y en la necesidad de un libre mercado (*laissez faire, laissez passer*) con un Estado mínimo, aunque esto requiriera una intervención inicial para remover barreras.

la opinión de Vitale, de Smith, Bolívar debe haber tomado "los criterios para fijar impuestos: pago proporcional a los ingresos, puntualidad y tributación sobre la tierra" (p. 28).

Todos estos temas eran de debate en los círculos que Bolívar frecuentó en Europa. Es difícil determinar cuál de ellos tuvo mayor influencia en los hispanoamericanos que pasaban por el Viejo Continente, pero sí se sabe que eran sujetos de estudio permanente en la logia londinense fundada por Miranda. En cualquier caso, un estudio pormenorizado de la gestión gubernamental del Libertador descubrirá el conocimiento que tenía sobre los clásicos de la economía política[6].

Ahora, cuando reflexionaba sobre los potenciales debates que se debían librar en Panamá, su amplia erudición y sapiencia sobre estos temas que debían ser parte de las decisiones a futuro, daban vueltas por su atribulada cabeza que se debatía entre lo que creía que debía hacer y lo que realmente podía en medio de contradicciones y diferencias, que

---

[6] En carta desde Arequipa, dirigida a Santander el 20 de mayo de 1825, como respuesta a opiniones emitidas por el marino y diplomático francés Gaspard Théodore de Mollien, quien criticó el sistema de gobierno y al propio Bolívar, el Libertador escribe: "Ciertamente que no aprendí ni la filosofía de Aristóteles, ni los códigos del crimen y el error; pero puede ser que Mr. de Mollien no haya estudiado tanto como yo a Locke, Condillac, Buffon, D'alembert, Helvetius, Montesquieu, Mably, Filangieri, Lalande, Rousseau, Voltaire, Rollin, Berthot y todos los clásicos de la antigüedad, así como filósofos, historiadores, oradores y poetas; y todos los clásicos modernos de España, Francia, Italia y gran parte de los ingleses. Todo esto lo digo muy confidencialmente a Vd. para que no crea que su pobre presidente ha recibido tan mala educación como dice Mr. de Mollien; aunque, por otra parte, yo no sé nada, no he dejado sin embargo de ser educado como un niño de distinción puede ser en América bajo el poder español (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1099).

ya arrojaban sombras sobre la posibilidad de dar continuidad desde el poder a lo que arduamente se había conseguido en los campos de batalla.

IV. La situación política en América

Aunque Bolívar evaluó que el año 1824 no "había estado malo en los negocios de América", a pesar de que había comenzado con muy malos augurios, aún no se había extinguido el fuego de Ayacucho cuando las nuevas repúblicas respiraban el aire de la inestabilidad. No se lograba consolidar el sistema político, las perversiones propias de la democracia representativa occidental se comenzaban a manifestar en todo el amplio ámbito de la política. El autoritarismo asomaba por doquier; algunos de los jefes militares de la independencia, cuyos méritos los habían hecho adquirir aureolas de héroes y que en esa condición emergieron a la política, se transformaban rápidamente en autócratas y promotores de golpes de Estado que pasaban a llevar la incipiente institucionalidad. Se elaboraban constituciones "a la medida", por lo que no tenían largos períodos de vigencia. A poco andar, las repúblicas se abalanzaban hacia la confrontación armada en forma de enfrentamientos que anunciaban guerras civiles.

En México, Agustín de Iturbide forzó al congreso constituyente a que lo nombrara emperador de los territorios de México y Centroamérica e inició una dictadura que fue recortando

y pervirtiendo paulatinamente las instituciones democráticas hasta que fue obligado a abdicar. Entonces, el país se organizó como una república federal a imagen de los Estados Unidos, con Guadalupe Victoria como presidente. Poco antes de esto, Iturbide había tratado de recuperar el poder por la fuerza.

Sobre Iturbide, Bolívar fue implacable y certero:

> El tal Iturbide ha tenido una carrera algo meteórica, brillante y pronta como una brillante exhalación […] En fin, este hombre ha tenido un destino singular, su vida sirvió a la libertad de Méjico [sic] y su muerte a su reposo. Confieso francamente que no me canso de admirar que un hombre tan común como Iturbide hiciese cosas tan extraordinarias. […] Dios nos libre de su suerte, así como nos ha librado de su carrera a pesar de que no nos libraremos jamás de la misma ingratitud. (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1031)

La antigua capitanía general de Guatemala fue anexionada a México por Iturbide, para lo cual tuvo que someter por la fuerza a El Salvador. Después, se separó de México para convertirse en las Provincias Unidas del Centro de América y luego, tras aprobar una Constitución, en la República Federal de Centroamérica. Las elecciones presidenciales dieron la victoria al conservador José Cecilio del Valle, pero los liberales del Consejo Federal no respetaron este resultado y nombraron presidente a Manuel José de Arce y Fagoaga. Éste a su vez había roto sus relaciones con los liberales y ahora gobernaba dictatorialmente con el apoyo de los conservadores y el clero. Después de este primer año, el Congreso y el Senado previstos por la constitución no se reunirían ni una sola vez.

Como dice Guerra (2006):

> …el oportuno giro aristocrático en los reductos realistas de México y Centroamérica le permitió a la élite criolla llenar el vacío de poder creado con la retirada de España y evitar cualquier alteración del orden tradicional, aun cuando después de la caída del imperio de Iturbide estos territorios se organizaron como sendas repúblicas federales independientes (p. 127)

El caos en las Provincias Unidas del Río de la Plata estaba en su apogeo. Según Bolívar su situación amenazaba a toda América con su anarquía, pues su territorio "pertenece a cinco estados diferentes, todos igualmente enemigos unos de otros" (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1047). Una de esas provincias se había independizado como República del Paraguay para acabar poco después bajo la dictadura de José Gaspar Rodríguez de Francia. Las demás habían pasado más tiempo luchando entre ellas que contra los españoles, de hecho, Brasil lo había aprovechado para apoderarse de una de ellas, la provincia Oriental o Cisplatina, el actual Uruguay.

Su primera organización política fue una Asamblea Constituyente que nombró un triunvirato. Éste fue sustituido por un segundo triunvirato por la fuerza y finalmente degeneró en la dictadura de Carlos María de Alvear sin que se aprobara constitución alguna. Alvear fue depuesto por una revuelta popular en Buenos Aires y una junta provisional convocó el Congreso de Tucumán que, a su vez, nombró a Juan Martín de Pueyrredón como nuevo director supremo y luego aprobó una constitución que no fue aplicada. Pueyrredón dimitió porque nadie acataba su autoridad y el congreso nombró director supremo a José Rondeau, pero las provincias entraron

en guerra civil y varios caudillos trataron de implantar un modelo federal. El resultado final fue la anarquía.

Finalmente, el gobernador de Buenos Aires, a la sazón Juan Gregorio de las Heras, había convocado un Congreso Nacional que reconoció a los gobernantes de cada provincia y estaba elaborando una nueva constitución. Recientemente, una exitosa acción militar contra la ocupación brasileña de la provincia oriental había permitido a Buenos Aires proclamar su soberanía sobre ella; pero, a su vez, la consecuencia fue una declaración de guerra por parte de Brasil.

La secuela de esta situación según Bolívar era que una vez más se cernía sobre América el peligro de una intervención militar de la Santa Alianza. El Libertador observaba que, tras la derrota del colonialismo, Europa optaba por un modelo neocolonial de dominación y entendía que debía ganar tiempo hasta el Congreso de Panamá en el que se podría, a través de la unión, generar estabilidad para toda América:

> …yo creo que nosotros debemos imitar a la Santa Alianza en todo lo que es relativo a seguridad política. La diferencia no debe ser otra que la de los principios de justicia. En Europa todo se hace por la tiranía, acá es por la libertad; lo que ciertamente nos constituye enormemente superiores a los tales aliados. Por ejemplo: ellos sostienen a los tronos, a los reyes; nosotros a los pueblos, a las repúblicas; ellos quieren la dependencia, nosotros la independencia. […] mil opresores de la Europa moderna tienen subyugados hasta los extremos el mundo. Los ejércitos de ocupación de Europa es una invención moderna y hábil. Conserva la independencia de las naciones y el orden que se establece en ellas. Y, al mismo tiempo, evita esa necesidad de conquistar para impedir la guerra. Por lo mismo, nosotros debemos tener este ejército

> nuestro en el Alto y Bajo Perú, hasta la reunión de los estados que deben decidir del modo y medio de mantener la tranquilidad entre los confederados (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1048).

La historia política de Chile era casi igual de deplorable que la de las Provincias Unidas. Su primera institución fue un Congreso Nacional con normas electorales arregladas por sectores que se consideraban "radicales". Aun así, éstos quedaron en minoría e intentaron un golpe de estado, que resultó fallido. Finalmente, José Miguel Carrera instauró una dictadura que fue anulando poco a poco las instituciones democráticas. Los españoles reconquistaron el poder, dando por finalizada la "Patria Vieja".

O'Higgins, apoyado por San Martín, aceptó el cargo de director supremo, pero también tuvo fuerte oposición interna de Carrera y sus hermanos. Finalmente, en 1823, O'Higgins fue derrocado por un golpe de Estado llevado a cabo por el general Freire, que se hizo nombrar director supremo. Freire disminuyó hasta casi eliminar totalmente el apoyo que le brindaba el gobierno de Chile a San Martín quien trataba de derrotar a los españoles en Perú.

La situación de Brasil era muy distinta a la de los estados hispanoamericanos. Se había independizado prácticamente sin lucha y casi sin discontinuidad dinástica, pues había aceptado la soberanía del emperador Pedro I, hijo del rey de Portugal. A esta estabilidad política añadía una situación económica mucho más saludable, pues, mientras los estados hispanoamericanos se habían endeudado con Gran Bretaña en su lucha por la independencia, Brasil no tenía deuda externa.

Bolívar observaba con preocupación la voluntad expansionista de las élites brasileñas. El ejército había invadido la

provincia de Chiquitos en el Alto Perú. El Libertador dudaba que hubiera sido una decisión tomada por el Emperador, pensaba que este no estaba dispuesto a envolverse en conflictos con sus vecinos. En una carta fechada desde Arequipa, el 8 de mayo de 1825, dirigida a Gregorio Funes sacerdote rioplatense con quien conservaba excelentes relaciones, le solicita que lo mantenga informado a él o a Sucre sobre todo "lo que sepa sobre Brasil y muy particularmente lo que tiene relación con el último atentado contra Chiquitos" (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1102).

Después de informarle sobre temas diversos, casi al final de la misiva, Bolívar vuelve sobre Brasil. Le dice al Deán[7] Funes que le parecía muy importante conocer la opinión del gobierno británico en caso de que el ejército patriota tuviera que entrar en guerra con Brasil para liberar Chiquitos. Le pide que consulte con el embajador diciéndole que, si este se niega a responder, le diga que la consulta había sido hecha por el propio Libertador. Bolívar pensaba que ese mensaje alertaría a los británicos que harían todo lo posible por evitar las acciones de Brasil, sobre la base de que el Reino Unido solo pugnaba por "la paz de sus mercados" (Ibid., p. 1103).

En medio de esta azarosa situación, el Libertador hacía sus mayores esfuerzos para fortalecer y darle cohesión a las repúblicas, en particular a Colombia. Sabía de las tensiones internas existentes, la resistencia de un sector de la sociedad venezolana a ser gobernada desde Bogotá era patente. Por otro lado, los españoles no cesaban en sus intenciones de reconquistar la América. Había una amenaza de invasión española

---

7 En la Iglesia Católica, un deán es un sacerdote que preside el cabildo catedralicio. Es decir, es el responsable de la administración de la catedral. Funes había sido nombrado en 1804, deán de la catedral de Córdoba.

desde Cuba que hizo que en Venezuela se proclamara la ley marcial. Ahora, José Antonio Páez concentraba todo el poder político y militar en calidad de Comandante General del Departamento de Venezuela. A su alrededor se agruparon partidarios de separar a Venezuela de Colombia.

Perú acababa de lograr la independencia. Su capacidad de maniobra era mínima, envuelto todavía en profundas contradicciones internas, sólo atenuadas por el liderazgo de Bolívar nombrado presidente por el Congreso, esperando las elecciones que debían definir su futuro político. Mientras tanto, Bolivia apenas comenzaba su transitar republicano.

En esas condiciones, Bolívar dedicó toda la primera parte de ese año 1825 a la gestión pública en Perú, creando instituciones y reformando otras, tanto de carácter político como económico. Especial dedicación puso en el establecimiento de un sistema de educación lancasteriano[8]. Cuando partió al Alto Perú a mediados de año, dejó el poder en manos de un gobierno tripartito en el que el general colombiano Tomás de Heres estaba al frente del departamento de guerra; el científico y catedrático peruano Hipólito Unanue dirigiendo los asuntos exteriores y al diplomático también peruano José María Pando como secretario de hacienda (Lynch, 1985).

Este es el escenario que debe enfrentar Bolívar en el momento de los preparativos del Congreso de Panamá. Está convencido que la estabilidad de las nuevas repúblicas depende

---

8 El sistema de educación lancasteriana, o sistema de enseñanza mutua, es un método pedagógico del siglo XIX ideado por Joseph Lancaster para impartir educación masiva y económica, a través de estudiantes que fungían como monitores para enseñar a grupos de compañeros bajo la supervisión de un maestro, permitiendo que un solo adulto instruyera a cientos de alumnos, masificando de esa manera la educación y bajando los costos de esta.

en gran medida de la gobernabilidad que pueda generar la existencia y fortaleza del ejército colombiano. No puede dejar de pensar cómo la América se está envolviendo en un manto de desorden, anarquía y caos. Le angustiaba asumir que este desastre entorpecería el éxito del Congreso en Panamá. Sabía que la sola convocatoria de este no bastaba para que se produjeran debates exitosos, hacía falta esperar el curso de los acontecimientos y actuar previsoramente a fin de evitar un rotundo fracaso. Él mismo había analizado con acierto en varias ocasiones la escasa –sino nula– capacidad de las sociedades hispanoamericanas en su presente estado para adoptar un sistema político democrático, mucho menos si éste se pensaba a gran escala.

En este contexto, Estados Unidos –que se había declarado independiente hacía casi 50 años– desarrollaba un modelo propio de Estado y sociedad en un territorio en el que habían avasallado a los pueblos originarios. Después de haberse consolidado, las 13 colonias originales iniciaron un impetuoso proceso de expansión hacia el sur y el oeste usando para ellos todos los instrumentos legales a su alcance, pero sobre todo utilizando una fuerza y una violencia que sustentaban en basamentos bíblicos.

Construyeron un modelo político original basado en las diferencias y el debate de los asuntos menores de orden interno y el consenso en los temas estratégicos referidos a seguridad, defensa, política internacional y moneda. En 1825, John Quincy Adams había sido elegido para sustituir a James Monroe como presidente. Su gestión de política exterior no fue tan exitosa como la que desempeñó como secretario de Estado. A Adams le correspondió elaborar el discurso de su antecesor ante el Congreso que pasó a la historia como "Doctrina Monroe".

Después de haber presionado militarmente a España, ésta cedió la Florida a Estados Unidos a través del tratado Adams-Onis firmado en 1819, lo cual le permitió dominar toda la costa Este desde Canadá hasta el golfo de México mientras que iniciaba la expansión hacia el oeste. Cada nuevo territorio ocupado pasaba a formar parte de la "Unión americana" como un estado con idénticos derechos a los de los fundadores.

Aunque, el Tratado Adams-Onis reconoció la soberanía de España sobre Texas y aun cuando en 1822 al acceder México a la independencia, Washington ratificó su respeto a los acuerdos territoriales vigentes, pudo más la voluntad expansionista de los grupos dominantes, sobre todo del sur, que deseaban extender sus dominios hacia Texas y California, provincias ricas aptas para la ganadería y la agricultura. Así, en 1821 se inició la colonización de Texas y la de California un poco después.

El territorio de Texas tenía una población muy escasa. Juan O'Donojú, gobernador español de México, no disponía de medios para protegerla y consideró que, si el número de habitantes aumentaba, éstos podrían defenderse por sí mismos por lo que inició una política de fomento de la inmigración a Texas, tanto de mexicanos como de extranjeros. Entre los interesados por esta política estuvo un empresario estadounidense arruinado, llamado Moses Austin, que llevó a las primeras trescientas familias estadounidenses a Texas en calidad de colonos. Su hijo dio continuidad a su proyecto que en 1823 tuvo ratificación del nuevo Congreso mexicano.

A pesar de que Iturbide dio su aprobación al proyecto, tras su abdicación, cuando las trescientas familias de colonos ya estaban en Texas, el permiso fue denegado. Austin violó sus compromisos, el número de familias llevadas a Texas superaron lo acordado. Los colonos desde el comienzo desconocieron las

leyes mexicanas llegando incluso a introducir el esclavismo como instrumento de dominación.

Para ello era prioritario dominar los mares, en particular el Caribe y el Golfo de México que servían como frontera sur de Estados Unidos. En esa medida, Washington se volcó a impedir la independencia de Cuba y Puerto Rico y su transformación en naciones autónomas que se incorporaran a la ola integracionista que venía desde el sur y plantearon abiertamente su interés en la anexión de Cuba. En esto Adams coincidía con las afiebradas mentes de los latifundistas del sur, aun entendiendo que su ideal chocaba con los acuerdos firmados con los españoles y por tanto con las nuevas repúblicas independientes que habían adoptado el *uti possidetis* como principio de organización territorial republicano.

Es así como, durante ese año 1825, Adams ordenó al secretario de Estado Henry Clay que negociara la compra de Texas con México, bajo supuestos puntos de vista que "indicaban" que a este país le favorecería deshacerse de una enorme provincia que no podía controlar. México rechazó la propuesta. En esta situación, Estados Unidos se abocó a obtener el territorio utilizando lo que, con el tiempo, habría de transformar en sus principales instrumentos de política exterior: el chantaje, la amenaza, la violencia, la fuerza y, en última instancia, la guerra.

Adams, como secretario de Estado primero y como presidente después, fue un gran promotor de estas medidas que eran expresión de la voluntad expansionista de Estados Unidos y de una concepción imperialista temprana que Bolívar observaba desde el sur. La visión de Adams incluía construir una hegemonía sobre América que impidiera y se opusiera a la que Inglaterra quería edificar (Böersner, 1996).

V. Antecedentes. El pensamiento internacional del Libertador Simón Bolívar

En fecha tan temprana como 1810, en un artículo publicado el 27 de abril en el influyente periódico liberal británico *Morning Chronicle* en Londres, a donde había llegado como líder de una misión diplomática junto a Luis López Méndez y Andrés Bello con el objetivo de obtener apoyo británico para la recién formada Junta de Caracas, Bolívar proclamaba que una de las primeras decisiones de un gobierno independiente en Venezuela sería la convocatoria a todos los nuevos gobiernos americanos a unirse bajo una confederación (De la Reza, 2017).

En diciembre de 1813, en la Memoria de Relaciones Exteriores, presentada por el secretario de Hacienda y Relaciones Exteriores Antonio Muñoz Tébar, Bolívar adelantó lo que sería el eje de su pensamiento en materia internacional. Dijo:

> Es menester que la fuerza de nuestra nación sea capaz de resistir como suceso a las agresiones que pueda intentar la ambición europea; y este coloso de poder que debe oponerse a aquel otro coloso no puede formarse sino de la reunión de toda la América meridional bajo un mismo cuerpo

> de nación, para que un solo gobierno central pueda aplicar sus grandes recursos a un solo fin que es el de resistir con todos ellos las tentativas exteriores, en tanto que interiormente multiplicándose la mutua cooperación de todos ellos nos elevará a la cumbre del poder y la prosperidad (Citado por Martínez, 2015).

Unos meses después, en una proclama del 12 de noviembre de 1814, dirigida en Pamplona, Colombia, a los soldados de la División Urdaneta en su calidad de Libertador de Venezuela y General en Jefe de sus ejércitos, les dice: "Para nosotros, la Patria es la América" (Bolívar, Documentario de la Libertad, Vol. 8, 1983). Con ello esboza una idea de supranacionalidad que es la marca más prominente de su pensamiento estratégico en materia internacional.

Esto ocurre apenas 174 años después de haberse realizado en Westfalia el congreso que consagró la existencia de Estados nacionales en Europa, un concepto nuevo en la historia de las relaciones internacionales. Cuando en Europa se construían alianzas para la guerra, Bolívar proponía una alianza para la paz y el desarrollo, para la cooperación y la hermandad.

El pensamiento internacional y la idea internacionalista están presentes desde muy temprano en su vida. Se podría estudiar en dos grandes etapas: La primera de su quehacer internacional, que va desde 1810 cuando forma parte de esa misión que la Junta de Gobierno envía a Londres, hasta agosto de 1817 cuando instala el gobierno de Venezuela en Angostura y comienza a fungir como jefe de Estado. La segunda, cuando en su calidad de Jefe de Estado le corresponde dirigir la política exterior de Venezuela primero y de Colombia después de haber sido creada en 1817.

En 1810, cuando la Junta de Gobierno triunfante en abril de ese año se planteó enviar misiones a buscar apoyo en el extranjero, Bolívar se auto propuso y tuvo que ser aceptado pese al desdén de los miembros de la Junta de Gobierno que no veían con buenos ojos a aquel joven liberal. Pero pesó el apellido y la insistencia. Él mismo financió su viaje ante la situación paupérrima en que se encontraban las arcas del país. Su misión era lograr el reconocimiento diplomático del Reino Unido, pero advirtiendo que Venezuela se adheriría a los intereses generales de América y su lealtad al rey de España. La carta que portaba aseguraba que Venezuela manifestaba sentirse parte del imperio español. Así mismo, entre sus instrucciones estaban que no debía reunirse con Miranda, quien era considerado un radical incontrolable.

Bolívar incumplió la orden. En su reunión con Lord Wellesley, ministro de asuntos extranjeros, le hace entrega de la carta, pero a continuación no se limita a eso al exponer con verbo seguro y apasionado su ideal de total independencia, al tiempo que desata un furibundo ataque a la monarquía española ante la estupefacción de Wellesley quien, de inicio, le había manifestado que Gran Bretaña se oponía a cambiar el status de las colonias de España, su aliada en la lucha contra Napoleón. Cuando Bolívar finalizó su discurso, el ministro inglés le dijo que su retórica no coincidía con el contenido de la carta que le había entregado. Andrés Bello, presente en la reunión afirmó que no sabía si Bolívar había leído la carta, tampoco se sabe si actuó como un novato en materia internacional o si, por el contrario, estaba consciente de todo y aprovechó la oportunidad para exponer su pensamiento revolucionario ante el país más poderoso del mundo.

De regreso a Caracas, el 4 de julio de 1811, un día antes de la firma del acta de la independencia al pronunciar su

primer discurso público, Bolívar fijó posición al definir claramente que cuando hablaba de independencia se estaba refiriendo a la libertad de su pueblo. Como se pregunta Francisco Pividal "Y… ¿cuál era su pueblo? Lo define con precisión al decir: "Pongamos sin temor, la piedra fundamental de la libertad sudamericana" (Pividal, 1977, p. 57).

La pérdida de la segunda república significó el exilio para Bolívar, pero su ánimo no decayó. En el Manifiesto de Cartagena del 15 de diciembre de 1812, insiste en la idea: "Yo soy de sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas" (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, pp. 41-48).

Los años de exilio van forjando en Bolívar la solidez de su pensamiento liberador. El 8 de mayo de 1815, desde el Cuartel General de la Popa, le escribe al presidente de las Provincias Unidas de la Nueva Granada y le dice que "cualesquiera que sean los días que la Providencia me tengan aún destinados, todos, hasta el último, serán empleados en el servicio de la América" (Ibidem, pp. 130-131). El pensamiento de la identidad supranacional se va haciendo vocación de servicio.

Pareciera, sin embargo, que es en la Carta de Jamaica del 6 de septiembre de 1815, cuando termina de pulir su pensamiento internacional:

> Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria. Aunque aspiro a la perfección del gobierno de mi patria, no puedo persuadirme que el Nuevo Mundo sea por el momento regido por una gran república; como es imposible, no me atrevo a desearlo; y menos deseo aún una monarquía universal de América, porque este proyecto sin ser útil es también imposible.

> […] Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo. Seguramente la unión es la que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración […] más esta unión no nos vendrá por prodigios divinos, sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos. (Ibid., pp. 159-175).

En su gestión como estadista desde el año 1817, tras la instauración de la Tercera República desde Angostura, comenzó el proceso de institucionalización real del Estado venezolano, tomando medidas como Jefe de la República y asumiendo personalmente las responsabilidades de su política exterior.

El día 5 de enero de 1817, Bolívar había emitido las credenciales mediante las cuales ratificaba a Luis López Méndez (en ausencia) y a Andrés Bello –quienes habían formado parte junto a él de la misión diplomática que la Junta Suprema de Caracas había enviado a Inglaterra, en 1810, para solicitar al gobierno británico el reconocimiento del nuevo gobierno venezolano, que había surgido el 19 de abril de ese año– como agentes y comisionados especiales de la República de Venezuela en Londres.

En términos similares designó al General de Brigada Lino de Clemente y a Pedro Gual, quienes para el momento residían en la ciudad de Filadelfia, para cumplir encargos equivalentes en Estados Unidos. En ese sentido, las tareas encomendadas a los agentes diplomáticos venezolanos superaban la mera aspiración de conseguir el reconocimiento político de otras naciones, en particular el de las grandes potencias. El abastecimiento con material bélico y logístico se transformó en misión de primer orden para los funcionarios que actuaban a favor de la República fuera de sus fronteras.

En carta de 3 de septiembre de 1817, Bolívar le anuncia al Gobernador General de Curazao, Vicealmirante Albert Kikkert, la absoluta libertad de la provincia de Guayana, que se había rendido un mes antes. Así mismo, le informa que como consecuencia había quedado abolido el bloqueo del Orinoco, por lo cual éste quedaba expedito para que Holanda pudiera comerciar con Venezuela a través de sus puertos. Le solicita al gobernador que comunique tal información a los comerciantes holandeses que tengan interés en hacer negocios con Venezuela.

Manteniendo un objetivo similar y, en la misma fecha, remite una misiva al Gobernador de Trinidad, Sir Ralph Woodford. Con fecha 22 de julio de 1818, le encarga específicamente a Clemente que haga las gestiones necesarias para lograr el reconocimiento de Estados Unidos a Venezuela como Estado libre e independiente y lo autoriza en nombre de la República a firmar tratados y convenios que formalicen de manera permanente las relaciones entre los dos países.

En este contexto se debe resaltar el trascendental papel jugado por López Méndez en cumplimiento del cometido que se le había encargado. Ese año 1817 firmó dos contratos, uno para que oficiales y soldados británicos viajaran a Venezuela a fin de adiestrar y mandar un regimiento que se denominaría

"Húsares Rojos de Venezuela", constituido por 600 soldados venezolanos y otro, de las mismas características, para crear el primer regimiento "Húsares de Venezuela".

El valor que el Libertador daba al trabajo diplomático y a la misión que López Méndez realizaba en Londres se explica a través de la profusa comunicación que mantuvo permanentemente con él. En ellas, le daba instrucciones para que monitoreara la situación en Europa, en particular, para que diera seguimiento a aquellos países que se involucraban con la lucha de los independentistas americanos y cuáles se mantenían indiferentes. Creía que se debían fortalecer las relaciones con Gran Bretaña a partir de la consideración de que, en el contexto, el enemigo principal era España. Por ello se proponía evitar cualquier tipo de conflicto con Londres e incluso, de ser posible, transformarlo en aliado.

Por otra parte, Bolívar consideraba que la diplomacia debía desarrollar el comercio como plataforma necesaria para conseguir recursos. Instaba a López Méndez y a los otros diplomáticos venezolanos a valorar las posibilidades de incorporación de militares españoles de alto nivel como el general Mariano Renovales por el impacto que podría tener tal decisión. Así mismo exigía que lo mantuvieran permanentemente informado sobre cualquier noticia que se considerara útil para tomar decisiones.

En el plano regional y sin descuidar las relaciones con las otras repúblicas nacientes, el 12 de junio de 1818, Bolívar le dirigió una misiva a Pueyrredón en la que le dice "Una sola es la patria de todos los americanos, ya que en todo hemos tenido una perfecta unidad" (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947). El impulso de ese día lo llevó también a dirigir una emotiva proclama a los habitantes del Río de la Plata:

> La República de Venezuela, aunque cubierta de luto, os ofrece su hermandad; y cuando cubierta de laureles haya extinguido los últimos tiranos que profanan su suelo, entonces os convidará a una sola sociedad, para que vuestra divisa sea unidad en la América Meridional (Bolívar, Documentario de la Libertad, Vol. 14, 1983, p. 218)

Este intercambio epistolar es expresión de un nuevo tipo de comunicación entre los gobiernos de Venezuela y el Río de la Plata, estableciéndose una novedosa forma de relacionarse entre naciones independientes de la América. Dando persistencia a la Carta de Jamaica, Bolívar continuaba esbozando su ideal integracionista para la región. En otro ámbito, El Libertador se preocupaba de revelar las maniobras de los españoles encaminadas a desinformar sobre el curso de la guerra, minimizando los éxitos de los patriotas venezolanos.

En la relación con Estados Unidos, entendió que debía considerar cuanto servían las acciones del país norteamericano para favorecer o no, la causa de la lucha de la América Meridional en la medida que se enfrentaba a los españoles. Cuando el 29 de junio de 1817, un grupo de 150 venezolanos bajo el mando del general de origen escocés Gregor MacGregor desembarcaron en la Isla Amelia (Amalia para los españoles) y ocuparon el Fuerte Fernandina izando la bandera venezolana y la de la Cruz Verde de Florida, Bolívar entendió que ese hecho no ayudaba a la causa de la independencia.

Contrario a lo que comúnmente se opina, lo cierto es que Bolívar jamás dio órdenes para efectuar esta operación bélica. La misma surgió de la iniciativa de Lino de Clemente, designado representante de Venezuela en Washington con el supuesto objetivo de establecer una posición que permitiera actuar militarmente para impedir el comercio entre Estados Unidos y España.

Jamás Bolívar dio instrucciones en ese sentido. En la correspondencia del Libertador no existe orden alguna a los representantes diplomáticos en Estados Unidos que mencione tal acción.

Bolívar tenía una mirada de largo plazo y una visión estratégica que sus subordinados no alcanzaban a comprender. Por ello es imposible suponer que haya decidido dar tal misión a MacGregor cuando en carta del 14 de junio, dirigida al general Manuel Piar, le informaba que esperaba el arribo del general escocés con siete barcos procedentes de Baltimore cargados de armas y municiones. Esta acción fue muy negativa para la lucha de Venezuela. Bolívar tuvo que resolver sobre la marcha al respecto e incluso dar explicaciones posteriormente al enviado del presidente Monroe, Juan Bautista Irvine.

En este contexto, ocurrió otro acontecimiento que para fortuna de la causa patriótica no tuvo repercusiones trascendentes de cara al futuro pero que hubiera podido ensombrecer el esfuerzo del Libertador para abrir un espacio a la nueva república en la región y en el mundo. Un gobierno paralelo, creado en el oriente del país, intentó establecer vínculos diplomáticos con Estados Unidos asumiendo la máxima autoridad del Estado venezolano y desconociendo en la práctica el liderazgo y dirección del gobierno que conducía Bolívar. Tan solo una respuesta del presidente Monroe a ese "gobierno" efímero y espurio hubiera enrarecido aún más el nebuloso panorama que se avecinaba para las relaciones entre los dos países. Hubo dudas en el gobierno estadounidense de cómo manejarse en el asunto, pero no hubo respuesta de Monroe; Bolívar pasó por alto este incidente y designó a Lino de Clemente como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Venezuela en Estados Unidos.

En 1817, durante el bloqueo de las fuerzas patriotas a Angostura, dos goletas estadounidenses la Tigre y la Libertad,

intentaron abastecer al ejército español sitiado. Bolívar ordenó la confiscación de los dos navíos y el gobierno del presidente Monroe envió al diplomático Juan Bautista Irvine a negociar su devolución y a exigir explicaciones por el suceso de la isla Amelia. Al comienzo, Bolívar supuso que la misión principal de Irvine era la de reconocer a Venezuela como nación independiente y que los otros cometidos eran secundarios, ante lo cual reiteró su voluntad de considerar el reclamo por los dos barcos. Con relación al requerimiento por los hechos de la isla Amelia, el Libertador dejó claro que las acciones emprendidas por el general McGregor no estaban avaladas por el gobierno de Venezuela. En el intertanto, Bolívar confirmó la designación de Lino de Clemente como Enviado Especial de Venezuela en Estados Unidos y exigió a este país que aceptara tal nombramiento.

La llegada de Irvine a Angostura y el nombramiento de Lino de Clemente como Enviado Especial de Venezuela en Estados Unidos parecían marcar un cambio en la forma como hasta el momento se estaban llevando adelante las relaciones bilaterales. Empero, Irvine porfió en disputar con Bolívar los términos de su misión en vez de intentar acercar las posiciones, los puntos de vista radicalmente opuestos no permitieron llegar a acuerdos toda vez que Bolívar no aceptó intromisiones de Estados Unidos en los asuntos internos de Venezuela; tampoco en este caso particular, en el que se pretendía dictar pautas respecto del derecho de Venezuela a tomar medidas políticas o militares para el mejor desarrollo de la guerra contra el colonialismo español.

Cuando Bolívar comprendió que Irvine no se proponía establecer formalmente los vínculos bilaterales en un ambiente de armonía y entendimiento; y se dio cuenta que el tema de la devolución de las goletas era –en realidad– el

motivo principal del viaje de Irvine a Venezuela, se propuso enfrentar al estadounidense en el campo de la diplomacia y el derecho. Entendía la alta responsabilidad que significaba que por primera vez tuviera que defender, en calidad de Jefe de Estado del naciente país, los intereses de la República en el terreno diplomático.

Rechazó y refutó la idea de Irvine de que Estados Unidos era neutral en el conflicto que se vivía en Venezuela al recordarle que: "No son neutrales los que prestan armas y municiones (…) a unas plazas sitiadas y legalmente bloqueadas" (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 314). Irvine trató de argumentar que el bloqueo del Orinoco era ilegal a la luz del derecho internacional y que la apropiación de las goletas por Venezuela era un acto ilícito. Bolívar le contestó que no era a Venezuela a quien debía reclamar sino a los propietarios de las goletas y al señor Lamson quien contrató las mismas. Bolívar le recuerda a Irvine que:

> …la prestación de auxilios militares a una potencia beligerante es una declaratoria implícita contra su enemiga, es un principio incontrovertible y que está confirmado por la misma conducta de Estados Unidos, donde no se permite que se hagan armamentos de ninguna especie por independientes contra los países españoles…" (Ibid., p. 317)

Agregando, más adelante, que Estados Unidos no era neutral porque:

> La imparcialidad que es la gran base de la neutralidad desaparece en el acto en que se socorre a una parte contra la voluntad bien expresada de la otra, que se opone justamente y que además no exige ser ella socorrida (Ibid., p. 328)

Elevando, por primera vez, el tono del debate le dice que el derecho de Venezuela de condenar las acciones de las goletas da lugar a recordar hechos que "desearía ignorar para no verme forzado a lamentarlos" (Ibid., p. 329). Se refiere directamente a la conducta de Estados Unidos respecto de la lucha independentista en la América meridional y de la absoluta ausencia de apoyo que han recibido en situaciones en que se ha llegado incluso a aplicar leyes que castigan con severas penas a ciudadanos que han querido sostener y proteger la causa de la justicia y la libertad de los pueblos del sur de América.

Con erudito conocimiento de la historia y la jurisprudencia va desgranando, una a una, las tesis de Irvine, haciendo uso de tratados y prácticas europeas en la materia. Hace uso del derecho, retomando el artículo 33 de las Ordenanzas de Corso españolas, para sostener la posición de Venezuela. Se permite reiterarle a Irvine que la República no ha tenido tiempo de legislar totalmente por encontrarse en situación de guerra, lo que ha impedido construir un entramado legal completo. En esa medida.

> Esta ley española, única que puede regir nuestra conducta, así porque no conocemos otra, como porque la represalia nos obliga a aplicarla, fue promulgada en 1796, y desde entonces ha estado en uso, en presencia de toda la Europa y de los mismos Estados Unidos del Norte (Ibid., p. 339).

Con gran altura y ante la insolencia de Irvine en una de las cartas, le contesta que se va a desentender de un párrafo de su misiva por considerarla "en extremo chocante e injurioso al gobierno de Venezuela" y que para contestarle sería preciso usar el mismo lenguaje de Irvine "contrario a la modestia y el decoro con que por mi parte he conducido la cuestión".

Con firmeza le dice que no va a forzarlo a reciprocar los insultos; pero que, aunque no lo hará, no va a permitir que "ultraje ni desprecie al Gobierno y a los derechos de Venezuela". Finaliza, contundente: "Lo mismo es para Venezuela combatir contra España que contra todo el mundo entero, si todo el mundo la ofende" (Ibid., p. 355).

No obstante, se despide con los usos protocolares de su elevada investidura, el respeto, la decencia y la alta responsabilidad que tiene al regir los destinos de Venezuela y su representación en el escenario internacional. A pesar que Venezuela no había consolidado su independencia y el gobierno aún no tenía autoridad sobre todo el territorio de la república, Bolívar actuó como un avezado jefe de Estado en términos del manejo de la diplomacia con honor, dignidad y firmeza, entendiendo la valía de establecer –en este contexto– sólidas relaciones de amistad con Estados Unidos sin dejar de salvaguardar los intereses soberanos de la naciente república, sembrando con ello parámetros insoslayables de comportamiento republicano, independiente y soberano en los manejos de la política exterior de la Nación.

En medio de todo esto, agradecido, consideró un deber enviar una carta al nuevo presidente haitiano Jean Pierre Boyer para manifestar su sentimiento de dolor y hacer llegar sus condolencias por el fallecimiento del Presidente Petión. Finalizó expresando los sentimientos del pueblo venezolano y los suyos propios de fraternidad y amistad. Así mismo, toma nota de la brillante ejecutoria militar que condujo a la victoria de las armas conjuntas del Río de la Plata y Chile, bajo el mando del general José de San Martín que trajo la libertad a este último país.

Siguiendo de cerca los acontecimientos en Estados Unidos, en una misiva al general Zaraza, el Libertador aprovecha

de distinguir la importancia del ataque del general estadounidense Andrew Jackson contra el fuerte español de Pensacola en Florida, ocasionando la retirada de los españoles y la ocupación de esta provincia por Estados Unidos. Le da sumo valor a este hecho y lo analiza en conjunción con los conflictos que España estaba teniendo con Portugal y sus reveses en las colonias americanas, destacando que Fernando VII no posee capacidad económica propia y tampoco ha recibido auxilios de sus aliados europeos –en especial de Rusia– como para enviar una nueva flota con refuerzos a América; todo lo cual configura, según su evaluación, exponer una situación favorable para la causa independentista.

Otra arista del pensamiento internacional del Libertador se hizo patente al dejar una impronta en el derecho internacional humanitario en el que, a través del tratado de regularización de la guerra auspiciado por él y por el general español Pablo Morillo y firmado en Santa Ana, Trujillo, en noviembre de 1820, integró un basamento legal al derecho público americano no sólo por sus aportes en materia jurídica también por su proyección y el mérito de haber sido el primero de su tipo firmado en la América meridional.

En esta medida, la guerra de independencia iberoamericana que se desarrolló en marcos de crueldad e inhumanidad inaudita –si nos atenemos al derecho moderno– obtuvo un sustento jurídico –si se pudiera medir a la luz de las doctrinas actuales– impugnando principios aún válidos en aquella época, en particular al rechazar el colonialismo en todas sus formas.

Así, el hecho de que colombianos y españoles hayan llegado a un acuerdo que le ponía normas al desarrollo de la guerra, fue expresión de una glorificación de principios de interlocución que apuntaban a lo mejor de la especie humana, sobre todo, porque en este caso, la guerra aún no había

concluido y solo se había firmado junto a éste, otro tratado de armisticio que paralizaba las acciones en la búsqueda de una salida negociada.

En este contexto, debe reiterarse que este tratado es un instrumento primigenio del derecho internacional público americano que en los hechos ratificó al de armisticio que se había firmado el día anterior. Pero, lo sustancial del mismo es que con su firma se le daba implícito reconocimiento internacional a Colombia como sujeto de derecho internacional.

En realidad –visto en la coyuntura–, este es el gran logro obtenido por Bolívar con la suscripción de este acuerdo. Por hecho, pero también por derecho, en 1820, el Libertador le arrancó a España un reconocimiento que se habría de verificar con posterioridad. En el campo de batalla, en Carabobo, solo siete meses después de Trujillo se habría de consolidar la victoria tras once largos años de lucha en pro de la independencia.

De igual manera, este Tratado se transformó en documento generador de principios de derecho internacional, mostrando elementos tal vez desconocidos del perfil jurídico en la formación teórica del Libertador que se agregan a su ya inmensa hoja de vida política, militar y diplomática a tal punto que, 125 años después, cuando en Ginebra, Suiza, entre el 21 de abril y el 12 de agosto de 1949, sesionó la "Conferencia Diplomática para elaborar convenios internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra", este documento fue un punto de referencia ineludible. Para América Latina es jurisprudencia inexcusable y, como se ha visto, argumento necesario en este largo tránsito de la sociedad internacional hacia la humanización de la guerra.

Cuando daba instrucciones a los negociadores colombianos encabezados por el general Antonio José de Sucre, Bolívar, no solo estableció los propósitos de los patriotas para una

eventual negociación con España, también sentó las bases de lo que habría de configurarse como cuerpo doctrinario de Venezuela en materia de negociaciones. Al estudiar los elementos de su idea en este ámbito, es posible aprehender lo siguiente:

1. Una negociación es un tipo de confrontación en la que ambas partes van a correr riesgos.
2. En la negociación, se hace necesario tener la habilidad para supeditar los intereses de coyuntura a los de carácter estratégico.
3. Si es de interés propio realizar la negociación y si ésta se ve constreñida por factores externos, es obligación oportuna facilitar los métodos y los medios para que la misma se realice.
4. Estos métodos y medios pueden y deben ser múltiples y diversos.
5. Cualquier negociación debe estar subordinada a las regulaciones jurídicas de la República, sin posibilidad alguna de ponerse por encima o al margen de ellas.
6. Una negociación ofrece –al igual que el campo de batalla– la posibilidad de vencer al enemigo, pero evitando muertes e infortunios.
7. Aun cuando se tenga la superioridad en términos militares, una negociación como forma pacífica de resolución de conflictos es siempre más deseable que intentar obtener la victoria por vía armada.

De esta manera, el pensamiento internacional del Libertador se fue nutriendo con la práctica de su gestión como líder político y militar y como estadista. Tal como se indicó previamente, el 7 de diciembre de 1824, redactada en primera persona, es decir, asumiendo personalmente la responsabilidad,

Bolívar emite la convocatoria al Congreso de Panamá. En ese documento se resume el esfuerzo de integración de los últimos 14 años y la necesidad de marchar a la unión de repúblicas. En el contexto, no fueron pocos los que consideraron que este Congreso y la posibilidad de la integración no pasaba de ser una quimera. Bolívar seguía siendo un incomprendido. Sus pares no entendían la necesidad y la urgencia de realizar un cónclave con estas características.

Entre los aspectos fundamentales que se desprenden del llamamiento al Congreso, se debe destacar que se estaba convocando a "naciones libres", aunque el Libertador inexplicablemente no convocó a Haití al limitar la participación a "repúblicas americanas antes españolas"[9]. Tampoco se convocó a Brasil, el cual, aunque independiente, seguía siendo una monarquía.

Bolívar, propuso la creación de una autoridad supranacional de carácter federal que se preparara para una negociación conjunta con España. Le preocupaban las intenciones imperiales de las potencias europeas, agrupadas en la Santa Alianza. Al sugerir una "anfictionía", expresada previamente en "tratados de unión, liga y confederación defensiva y ofensiva", exponía su idea de integración para la región. En ese momento, también comenzaba a revelarse en él una inquietud por las manifestaciones expansionistas y hegemónicas de Estados Unidos, tras el discurso del presidente Monroe ante el Congreso de su país en diciembre de 1823.

Según Germán de la Reza (2017) la idea de "Anfictionía" en Bolívar ya estaba impresa en los tratados de unión,

---

[9] Mucho se ha conjeturado al respecto. La idea más aceptada es que Bolívar pensó que una identidad hispanoamericana le daría más fuerza a una integración que todavía era frágil y limitada.

liga y confederación perpetua que Colombia había acordado con México, en particular en su artículo 17 que establecía que este pacto no interrumpía el ejercicio de la soberanía nacional de las partes. Este investigador mexicano establece una comunidad, por lo menos en cinco puntos sustanciales con la anfictionía griega: la obligatoriedad de las partes a renunciar a las vías de hecho; la protección que daría la alianza para garantizar la independencia de cada miembro; la aplicación del arbitraje como mecanismo de solución de controversias; la responsabilidad de la asamblea de atender los asuntos cotidianos de la confederación y la inviolabilidad de las fronteras a partir de las demarcaciones vigentes.

Por otro lado, los elementos que las diferencian que "no eran pocos", tenían una importancia menor toda vez que referían a asuntos de carácter coyuntural como la concesión de preferencias arancelarias comerciales, la abolición de la esclavitud, la independencia de Cuba y Puerto Rico, el derecho consular, el rechazo a la intención española de comprar el reconocimiento diplomático y la organización del ejército, entre otros.

Asimismo, de la Reza sugiere que Bolívar debió haber conocido la obra del chileno Juan Egaña y del mexicano Fray Servando Teresa de Mier, pero también la del político, filósofo, escritor y jurista romano Cicerón, del político e historiador romano Tácito y del historiador y filósofo griego Plutarco, así como del historiador griego Polibio, uno de los que había desarrollado con mayor amplitud la idea de anfictionía en 14 de los 39 libros que componen sus "Historias".

Bolívar también consultó obras de la filosofía política en boga esos años, la más importante de las cuales fueron las "Observaciones sobre la historia de Grecia", del filósofo francés del siglo XVIII Gabriel de Mably y las del abate Saint

Pierre, escritor, académico y diplomático francés de los siglos XVII y XVIII, quien fue promotor de la Ilustración e inspiró una propuesta que se denominó "Proyecto de paz universal entre las naciones" y que, indudablemente, ejerció un fuerte influjo sobre el Libertador.

Estas influencias que estuvieron presentes en el proceso de construcción del pensamiento integracionista de Bolívar cobraron vigencia cuando, a diferencia de años anteriores, Estados Unidos comenzaba a cambiar su política hacia la región. Ya desde noviembre de 1822, Estados Unidos había enviado un agente a las repúblicas americanas antes españolas con la misión de impedir que se consumaran los tratados entre estas repúblicas. A partir de entonces, se manifestó lo que Pividal llamó una embestida de Estados Unidos para evitar que la unidad se concretara (Pividal, 1977).

Las ideas bolivarianas manifestadas por el Libertador, ya en 1815 en la Carta de Jamaica, tienen su colofón en la citada Convocatoria al Congreso de Panamá de 7 de diciembre de 1824, que debían servir de base a las deliberaciones y acuerdos que debía adoptar el Congreso, en el cual se esperaba llegar a un acuerdo entre partes iguales relacionados por vínculos de fraternidad y cooperación entre sus pueblos.

Por ello, el Congreso fue citado con la convicción del Libertador de que: **"**El día que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal" (Bolívar, Ob. Cit., Vol. II, 1947, pp. 1012-1014).

VI. Los líderes de las nuevas repúblicas comienzan a comunicarse. Preparativos para el Congreso de Panamá

A partir de 1821, ya vislumbrando la cercanía del fin de las guerras de independencia, se comienza a observar el interés del Libertador por mantener e incrementar una comunicación permanente con sus pares iberoamericanos de otras latitudes.

Comenzando ese año, el 10 de enero, Bolívar le escribió a su antiguo amigo el político ecuatoriano Vicente Rocafuerte anunciándole su desplazamiento al sur, en particular hacia Quito y Guayaquil a fin de cooperar para la obtención de la total independencia de América. Ese mismo día, también emite una carta para el general José de San Martín. Le hace saber que se encuentra en marcha hacia el sur para cumplir con su compromiso con la libertad del Perú, le informa sobre los acontecimientos de Colombia y le reitera que está seguro que muy pronto habrán de reunirse. Esta es la primera de cuatro cartas que le escribiría Bolívar a San Martín en el transcurso de ese año.

El 4 de febrero, desde Tunja, el Libertador envía una larga misiva al Director Supremo del Río de la Plata. Evalúa y establece un intercambio a objeto que, ante eventuales tratados, las repúblicas americanas negociaran con "identidad

de causa, principios e intereses" para arrancar de España el reconocimiento de la independencia (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, pp. 531-534). También le informa sobre la situación de Colombia al Director Supremo de Chile, Bernardo O´Higgins, para reiterar su voluntad y decisión de coordinar esfuerzos con San Martín.

Antes de finalizar el año, Bolívar vuelve a comunicarse con San Martín. El 16 de noviembre, ya desde Bogotá, le solicita que en la medida de las posibilidades y sin mermar la seguridad del Perú, envíe un batallón a Guayaquil para incorporarlo a las fuerzas colombianas, a fin de impedir cualquier intento español de recuperar la provincia. También, le comenta los sucesos de México dejando entrever su preocupación por la decisión de Iturbide de establecer una monarquía constitucional bajo el dominio de Fernando VII. Por lo anterior, le reitera su consideración de que se deben acelerar los planes que concurran a una unidad que conduzca a la total derrota española.

No obstante, unos días antes, el 10 de octubre, en manifestación clara de fina diplomacia, Bolívar le había dirigido una cuidadosa carta a Iturbide en la que se limita a expresarle su congratulación por la independencia de México, que se había consumado el 27 de septiembre de ese año con la entrada del ejército patriota a la capital. Bolívar aclaró posteriormente en carta a Santander, de 29 de marzo de 1823, que aunque él no aprobaba la monarquía ni la investidura de Iturbide, no tenía derecho a juzgar su conducta.

El 1° de enero de 1822, en preparación de las operaciones en Ecuador, Bolívar envió una epístola al patriota guayaquileño José Joaquín de Olmedo, a la sazón presidente de la Junta de Gobierno de esa provincia. Unos días después, el 8 de enero, se comunica con el Director Supremo de Chile,

Bernardo O´Higgins, a través de una breve nota en la que le refiere que a pesar de las victorias obtenidas, el día final de la derrota española no ha acaecido.

A mediados de año, ya estando en territorio ecuatoriano, escribió cuatro cartas a San Martín en el lapso de un mes, las dos primeras desde Quito y las dos últimas desde Guayaquil, cuando era inminente el encuentro entre los dos próceres. Opina sobre la complicada situación de esta ciudad-puerto y las tensiones que ello producía. Bolívar despliega su indudable bagaje teórico en materia de política y derecho para aclarar que piensa distinto a San Martín, en cuanto a su opinión de que debería haber una consulta parcial sobre la soberanía nacional "porque no son las partes sino el todo del pueblo, el que delibera en las asambleas generales reunidas libre y legalmente". Le recuerda, además, que la Constitución de Colombia le concede una representación a Guayaquil como a todas las otras provincias (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, pp. 649-650).

Finaliza esta trascendente comunicación afirmando que, tal como San Martín le había dicho, el encuentro entre ambos "sellará la armonía y la unión de nuestros estados, sin que haya obstáculo que no se remueva definitivamente" (Ibid.). Bolívar exalta esa actitud del protector del Perú, reiterando que no puede ser que las desavenencias sobre Guayaquil puedan:

> … turbar la marcha majestuosa de América meridional, que unida de corazón, de interés y de gloria, no fija sus ojos sobre las pequeñas manchas de la revolución, sino que eleva sus miras sobre los más remotos siglos, y contempla con gozo generaciones libres, dichosas y anegadas en todos los bienes que el cielo distribuye a la tierra, bendiciendo la mano de sus protectores y libertadores (Ibid.).

En esta carta quedan patentadas contradictorias impresiones. En lo táctico y coyuntural, las diferencias naturales que exponían dos líderes con formación y origen distinto. En lo estratégico, el punto de vista común de ambos que se orientaba a la búsqueda de la independencia y la libertad, a fin de construir la América unida necesaria para forjar su presencia en el mundo.

Con este objetivo es que Bolívar visualiza la importancia de conquistar Panamá, a fin de que las tropas trasladadas desde Venezuela al istmo, una vez atravesado éste, pudieran embarcar en el Pacífico para ser llevados a Perú. Bolívar siempre pensó que el istmo sería como la bisagra necesaria para unir el norte y el sur del continente, en pos de la independencia y como centro del futuro desarrollo político de las nuevas repúblicas.

Algunos historiadores ponen como esencia del encuentro entre Bolívar y San Martín –que se concretó en Guayaquil en julio de 1822–, las desavenencias propias de hombres distintos, con origen diferente, pasado disparejo y que acudieron al cónclave en desigualdad de condiciones, pero lo cierto es que coincidieron en la mayor parte de los asuntos que debatieron. Es verdad que Bolívar dio por "solucionado" el asunto de Guayaquil con la ocupación de la ciudad por parte del ejército de Colombia, pero eso no oscurece ante la historia el encuentro y conversación fraterna entre los dos hombres más grandes nacidos en toda la historia de esta región del mundo.

Vale decir que la decisión de ocupar Guayaquil fue tomada por Bolívar por la preocupación que le generaba la debilidad política de San Martín, quien podría estar influido por los intereses de la aristocracia limeña muy proclive a España y que se había acercado a la independencia por interés, no por pensamiento. Ello era premonitorio de conflictos e inestabilidad,

rasgo característico del Perú desde entonces y hasta ahora, 200 años después, cuando una vez más la oligarquía que otea la pérdida de sus intereses, apuesta al desequilibrio, la inseguridad y el caos.

Queriendo hacer un resumen de la entrevista se puede concluir que las diferencias entre Bolívar y San Martín estuvieron circunscritas a dos aspectos:

1. Desde el punto de vista político, Bolívar era un republicano convencido, mientras que San Martín pensaba que un sistema de monarquía constitucional podía garantizar estabilidad y unidad en el contexto de las nuevas naciones que estaban emergiendo. En este aspecto, Bolívar coincidía con él en que América no estaba preparada para instaurar sistemas republicanos democráticos a la usanza de Europa o Estados Unidos, por el desconocimiento y los bajos niveles culturales de la generalidad de los ciudadanos como herencia de 300 años de colonialismo.
2. Desde el punto de vista militar, Bolívar no coincidió con San Martín en el plan de operaciones para el Perú. El Protector opinaba que había que dividir el ejército para atacar desde dos direcciones, una desde Lima hacia el este en la sierra de Junín, otra desde la costa sur entre Arequipa y Tarapacá hacia el norte y noreste. El Libertador era de la idea de que se debían concentrar las fuerzas patriotas y atacar en una sola dirección al ejército español.

Así mismo, coincidieron en la mayoría de los aspectos tratados. Entre ellos vale resaltar:

1. La amistad mutua entre los dos Libertadores y las repúblicas que dirigían.
2. La voluntad de trazar una delimitación fronteriza ventajosa para ambas partes.
3. La aceptación del status de Guayaquil bajo soberanía colombiana.
4. El acuerdo para avanzar hacia una federación absoluta y completa, aunque fuera solo entre Perú y Colombia, con sede en Guayaquil.
5. Una negociación mancomunada con España.
6. Instar a Chile y Buenos Aires a incorporarse a la federación.
7. Intercambiar guarniciones de los ejércitos para que hubiera unidades militares de una república en el territorio de la otra y viceversa.

Este es el contexto en que Bolívar decide enviar misiones a las otras repúblicas: Perú, Chile, Provincias Unidas del Río de la Plata y México. Se confió esa misión a Joaquín Mosquera y Miguel Santa María, autorizados a negociar tratados y convenios comerciales.

En los preparativos del Congreso, Bolívar desplegó todas sus capacidades diplomáticas, pero le cupo al canciller Pedro Gual el esfuerzo principal en términos prácticos, toda vez que el Libertador se encontraba aún inmerso en la resolución de la problemática del Perú y de Bolivia. Se trataba de un trabajo sumamente engorroso, habida cuenta el estado político de cada uno de los países que se proponían participar del evento. Al final, esta situación disímil entre las repúblicas tuvo importantes consecuencias en el desarrollo del Congreso. Bolívar y Gual debieron atravesar un mar tempestuoso que solo pudo ser superado gracias a la acción y la perseverancia

del Libertador desde su concepción, convocatoria, desarrollo y realización.

Como se destacó anteriormente, desde muy temprano en la vida, Bolívar fue desarrollando su visión integracionista. En 1813, en medio de la fragilidad de la segunda república, ordenaba a sus representantes en Inglaterra que todo asunto que fuere a ser tratado con las potencias europeas debía ser negociado conjuntamente con los representantes de otras regiones de América. Posteriormente, cuando ya estaba claro para él que el proceso independentista era indetenible empieza a desenvolver una extensa red diplomática para obtener un acuerdo político entre los nacientes Estados. En ese marco, la realización del Congreso en Panamá debía constituirse en el momento culmine indispensable para la construcción de la "Nación de Repúblicas".

Aunque el arquitecto de la idea integracionista de la América era Bolívar, el ingeniero de la obra fue Pedro Gual. En septiembre de 1821, después de consumada la independencia de Venezuela en Carabobo y cuando en el marco de la celebración del Congreso Constituyente de Cúcuta, Bolívar es designado presidente de la república de Colombia, ya no con carácter interino sino que con toda la legitimidad y legalidad que daba el Congreso, procede a nombrar el 7 de octubre como ministro de relaciones exteriores a Pedro Gual. Ante la incertidumbre producida por desavenencias en algunos casos y aspiraciones personales en otros que cuestionaban el liderazgo del Libertador, varios congresistas le escriben para expresarle su preocupación. El Libertador recurre a Gual para explicarle que:

> …falta redondear a Colombia, antes que se haga la paz, para completar la emancipación del Nuevo Continente […] yo no veo más peligros que en las fronteras. Solo los godos son

> nuestros enemigos; los otros son enemigos del general Bolívar, y a estos no se les presenta batalla; se les debe huir para vencerlos (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I., 1947, p. 590).

En las instrucciones elaboradas por Bolívar para los plenipotenciarios que debían representar a Colombia en Panamá, se establecen los parámetros que debían servir de base para el cumplimiento de la misión:

> Nada en este momento interesa tanto al gobierno de Colombia como la formación de una Liga verdaderamente americana. La confederación proyectada no debe fundarse únicamente en el principio de una alianza defensiva y ofensiva ordinaria; debe, en cambio, ser más estrecha que la que se ha formado recientemente en Europa contra la libertad de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero. Es indispensable que ustedes encarezcan la necesidad que hay que poner desde ahora los cimientos de un cuerpo anfictiónico o asamblea de plenipotenciarios que dé impulso a los intereses comunes de los Estados americanos, que dirima las discordias que puedan suscitarse en lo venidero entre pueblos que tienen unas mismas costumbres y unas mismas habitudes, pero que por falta de una instrucción tan santa pueden quizá encender las guerras funestas que han asolado a otras regiones menos afortunadas (Zubieta [Comp]., 1912, citado por Yepes, 1955, p. 42-43).

En estas instrucciones se pueden percibir aspectos del pensamiento integracionista de Bolívar que debían estar

presentes en el documento que se firmaría en Panamá. Algunos puntos impresos en los documentos suscritos establecen principios que debían servir de fundamento del edificio jurídico que se pretendía construir. Entre ellos destacan la necesidad de nombrar una asamblea formada por dos plenipotenciarios de cada parte, a fin de establecer la equidad entre todos los miembros, independientemente de su dimensión geográfica, población o potencial económico. Este principio es el origen de la contradicción que a futuro habría de establecer la forma integracionista de las Américas y que hasta hoy no ha tenido resolución: una integración desigual y subordinada a un hegemón, o una que acepte la equidad como principio de relacionamiento.

Así mismo, era idea del Libertador que se debían instituir los buenos oficios a fin de lograr la incorporación de la mayor cantidad de Estados americanos al pacto de liga, unión y confederación perpetua que habría de firmarse. De igual manera, se proponía instaurar la idea de que la asamblea de plenipotenciarios debía ser el instrumento aceptado por todos para resolver los conflictos y enfrentar los peligros comunes.

De inmediato, Gual se abocó a implementar y concretar las tareas trazadas por el Libertador, además de la celebración de los tratados con los países hermanos de la América antes hispana para construir un bloque que le diera presencia negociadora ante el mundo, también se debía trabajar por el reconocimiento de la independencia de Colombia por las potencias extranjeras.

En el cumplimiento de sus misiones, Gual se aproximó a grandes estadistas de la época como Adams y Monroe de Estados Unidos, Castlereagh y Canning de Inglaterra, Metternich de Austria y otros con quienes debatió acerca de las repercusiones y consecuencias de la independencia de las colonias americanas antes españolas. Sin embargo, durante los primeros años no se obtuvieron grandes resultados, salvo

algunos créditos, además de la incorporación de oficiales europeos a la lucha de los pueblos de América, casi siempre a título personal y privado, sin participación gubernamental.

No obstante, Ayacucho había sido la consolidación de una nueva época. Estados Unidos y Europa comenzaban a mirar a América con otros ojos no exentos de ambición y voracidad. En este contexto, Bolívar creyó necesario mostrar fuerza ante el mundo construyendo una confederación de naciones libres.

Confirmando las instrucciones de Bolívar, Gual se allegó personalmente a redactar en Cúcuta las instrucciones que debían llevar los enviados extraordinarios y plenipotenciarios, autorizándolos a negociar tratados y acuerdos comerciales. Le señaló a Mosquera que:

> Mas repito a usted que de cuanto llevo expuesto nada interesa tanto en estos momentos como la formación de una liga verdaderamente americana. Pero esta confederación no debe formarse simplemente sobre los principios de una alianza ordinaria para ofensa y defensa; debe ser mucho más estrecha que la que se ha formado últimamente en Europa contra las libertades de los pueblos: Es necesario que la nuestra sea una Sociedad de Naciones hermanas separadas ahora en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero (Citado por Cruz Santos, 1983, pp. 41-42).

Como se ha mencionado con anterioridad, las instrucciones dejaban ver con claridad las ideas que debían irse sembrando para que echaran raíces en Panamá. En ellas destacaba el mutuo compromiso que tenían que asumir las partes de no acordar la paz definitiva con España, sino sobre la base de la

aceptación y reconocimiento de la independencia e integridad de todas. Incluso, se estableció la posibilidad de suscribir un acuerdo para crear una ciudadanía común (Rojas, 2005).

En noviembre de 1823, estando en Huaraz, Bolívar le escribe una breve carta a Mosquera para contestar otra que éste le había enviado. Le apremia para que le haga llegar cualquier información que posea acerca de lo que estaba ocurriendo en Europa y de lo "que sepa de los enemigos del interior". En la misiva dirigida a "mi apreciado amigo", además de informarle acerca de la situación del Perú en ese momento, lo conmina a concluir los tratados que debía negociar y firmar con las otras repúblicas y a que, después de finalizar su misión y antes de regresar a Colombia, se encuentre con él en algún lugar del Perú (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947. p. 835).

En las conversaciones sostenidas por Mosquera en Lima, en mayo de 1822, con Bernardo Monteagudo, que fungía como ministro de relaciones exteriores en el protectorado de San Martín, fueron acordados y aprobados todos los puntos propuestos por Mosquera según las instrucciones de Gual, a excepción del que establecía el *uti possidetis* de 1810, como elemento fundador de la nueva territorialidad en América. En julio de ese año se firmó el tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre Perú y Colombia, como expresión de la voluntad de San Martín y Bolívar de avanzar hacia la unidad de la América antes española.

El documento, primero de su tipo firmado en América, comprendía 12 capítulos. Los tres primeros dicen en relación a la alianza entre países y el establecimiento de la ciudadanía común; el cuarto establece que los ciudadanos de ambos países gozarán de los derechos y prerrogativas del otro como si fueran nacionales de ese país; el quinto acepta que los ciudadanos de ambos países tendrían libre entrada en los puertos

y territorios de la otra parte; el sexto refería a relaciones comerciales basadas en la reciprocidad; el séptimo a la ayuda entre barcos mercantes en caso de guerra y avería; el octavo extiende la jurisdicción de sus cortes marítimas a los corsarios que naveguen con una u otra bandera; el noveno establece la demarcación de límites precisos entre ambos países y fija su concreción a partir de un convenio especial que se firmaría al efecto; el décimo permite la intervención de un país en otro, en caso de perturbación del orden interno y la tranquilidad ciudadana; el décimo primero acepta la extradición y el último ratifica el pacto (República de Venezuela. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1957).

Así mismo, se firma un tratado adicional al anterior en el que ambos países se comprometen a ejercer sus buenos oficios con las otras repúblicas americanas antes españolas, a fin de que acuerdos como el firmado entre Colombia y Perú puedan ser replicados. Igualmente, ambas partes se obligan a la participación en la gran asamblea de plenipotenciarios, que se deberá organizar a fin de que sirva para solucionar los conflictos, enfrente enemigos comunes y actué como juez y árbitro en las disputas y diferencias. El artículo 4 de este tratado adicional establecía que Panamá sería el lugar más adecuado para la realización de este congreso.

Mosquera debió continuar su viaje al sur. Chile y el Río de la Plata iban a ser sus próximos objetivos en la búsqueda de acuerdos. Cristóbal de Armero quedó como Encargado de Negocios de Colombia en el Perú. A principios de septiembre, Mosquera arribó a Santiago y se abocó a los debates con sus contrapartes chilenas.

En el caso de Chile, donde gobernaba Bernardo O´Higgins, el tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua con Colombia fue firmado en Santiago por Mosquera, en

representación de Colombia y José Antonio Rodríguez, ministro de Guerra y Marina y Joaquín Echeverría ministro del Interior y Relaciones Exteriores por Chile, el 21 de octubre de 1822[10]. Similar al firmado por Colombia con el Perú, este documento está contenido en 17 artículos, además de uno adicional que establecía que en el plazo de cuatro meses serían canjeadas, sin demora, las ratificaciones. Sin embargo, Chile tampoco aceptó la idea de considerar el *uti possidetis* de 1810 como límite territorial entre los nuevos Estados.

Un tratado análogo fue acordado por Chile y Perú y suscrito el 23 de diciembre de ese año, en Santiago, por los mismos ministros Rodríguez y Echeverría por Chile y por José Cabero y Salazar en su calidad de ministro plenipotenciario del Perú ante el gobierno chileno.

Sin embargo, en julio de 1825, el gobierno chileno manifestó que, no obstante, estar ligado por "sentimiento y por deber" con los propósitos del Congreso de Panamá, necesitaba autorización legislativa para el envío de sus plenipotenciarios al Istmo. En una carta de 4 de julio de ese año, escrita por Juan de Dios Vidal del Río, ministro del Interior y de Relaciones Exteriores de Chile[11], dirigida a su colega peruano, se argumenta que a pesar de que los tratados celebrados con Perú en el año 1822 fueron ratificados por el Congreso de Chile, en diciembre de 1823, aún no se había cumplido la formalidad mediante la cual el embajador del Perú en Chile, Juan Salazar, debía ratificar ese tratado.

---

[10] En un evidente lapsus, Armando Rojas cita que este documento fue firmado en igual fecha, pero de 1823.

[11] Es curioso que Vidal del Río aparezca como firmante de esta carta, enviada a su colega peruano el 4 de julio, cuando su nombramiento como Ministro del Interior y de Relaciones Exteriores por el director supremo Ramón Freire data del 18 de julio.

El canciller chileno reitera que su gobierno esperaba que tal trámite se solventara a la brevedad para lo cual ejercería su mayor influencia a fin de verificar la presencia de Chile en Panamá (Egaña Risco, 2023). Estas explicaciones evidencian una situación política inestable en el país en la que el gobierno no quiere contravenir al Congreso por lo que decide postergar la participación de Chile en la Asamblea de plenipotenciarios a desarrollarse en Panamá.

En cuanto al tratado firmado con Buenos Aires, se obvian los artículos relacionados a la necesidad de la asamblea de plenipotenciarios que debía reunirse en Panamá, limitándose a un pacto de amistad y alianza defensiva. Variados argumentos se ofrecieron al respecto para justificar dicha actitud de Buenos Aires, el principal de los cuales hacía referencia a la necesidad de salvaguarda de la soberanía de cada país que no podía ser supeditado a una supra soberanía que podría impedir la resolución de conflictos regidos por las relaciones bilaterales. Todo esto derivado de la situación de profunda dispersión interna, la amenaza de una guerra con Brasil, además de la minusvalía intelectual y el talante provincial de su líder Bernardino Rivadavia.

Ante esta situación, Mosquera, considerando que no había tenido éxito en este punto ni en Lima ni en Santiago, optó por obviarlo a fin de no poner cortapisas a la discusión y aprobación de un tratado sin importar que este se limitara a un acuerdo de amistad y alianza al que se llegó en marzo de 1823, reducido a "contraer a perpetuidad alianza defensiva, en sostén de independencia de la nación española y de cualquier otra dominación extranjera" (Citado por Rojas, 2005, p. 65).

Santamaría no tuvo tanta suerte como Mosquera debiendo enfrentar graves dificultades para el logro de su misión. La entronización de Iturbide como emperador de México, en

mayo de 1822, conspiró contra la posibilidad de llegar a un pronto acuerdo entre Colombia y ese país. Santamaría tenía plenos poderes para negociar con una república, no con una monarquía. Llegar a un acuerdo con un reino podría entenderse como su reconocimiento y Bolívar era acérrimo enemigo de esa forma de gobierno. Todo ello condujo a la paralización por varios meses de la gestión, a la espera de instrucciones de su gobierno respecto de cómo debía actuar y qué debía hacer en las nuevas condiciones creadas.

Bogotá consideró que se debía actuar con prudencia y esperar que la situación política se decantara y definiera. En marzo de 1823, Iturbide fue defenestrado y Santamaría pudo retomar su labor que tuvo feliz término tras la firma del Tratado de "Unión, Liga y Confederación" entre Colombia y México, que en 18 artículos similares a los firmados por Mosquera en el sur. Sin embargo, en este caso, sí fue aceptado el *uti possidetis* de 1810.

El resultado de todas esas operaciones, significaron una red amplia de tratados si se consideran los suscritos por Mosquera con el Perú, el 6 de junio de 1822; con Chile, el 23 de octubre de ese mismo año y con Buenos Aires, el 10 de junio de 1823; así como el firmado por Santamaría con México, el 3 de diciembre de 1823. De igual forma, el de Colombia con Centroamérica suscrito por el propio canciller Gual, en Bogotá, el 15 de marzo de 1825 (Yepes, 1955)[12].

Según Polanco Alcántara (1983), hay un hilo conductor entre esos tratados que viene dado por dos atributos: el primero, las instrucciones emanadas de Bolívar para los negociadores y, en segundo lugar, "la coincidencia en el texto de

[12] Es curioso que, consultados varios autores, se puede percibir que citan otras fechas de firma de estos tratados.

ciertos artículos fundamentales, todos ellos redactados siguiendo el modelo dictado por Bolívar", en los que se advierte que la formación de una liga americana debe ocupar la atención primordial de las negociaciones, porque "nada interesa más en estos momentos" (p. 683).

Un primer inconveniente surgió al emerger propuestas diferentes respecto de la conveniencia o no de invitar a Estados Unidos al congreso. Gual era de la idea de que la potencia del norte debía estar presente en Panamá. Pensaba que de esa manera se podía influir en ella para propiciar un mayor acercamiento con las repúblicas del sur, pero Bolívar no tenía tal percepción.

Como se sabe, en la Carta de Jamaica, el Libertador se refiere a Estados Unidos para expresar su frustración por la poca ayuda entregada para la lucha independentista en la América meridional. Bolívar decía que, en los hechos, esa actitud significaba un apoyo a España. Tal vez, esta crítica expresaba cierta animadversión que ya sentía hacia el país del norte.

Pero Gual, secundado por el vicepresidente Santander, pensaba que las Américas debían avanzar hacia una confluencia de intereses e instituciones para, de esa manera, enviar un fuerte mensaje a Inglaterra. A espaldas de Bolívar, Santander y Gual invitaron a Estados Unidos.

No sólo eso, Santander propuso hacer cambios a la convocatoria de Bolívar del 7 de diciembre de 1824, al plantear la eliminación de un artículo esbozado en los tratados bilaterales que, según Santander, debilitaban la soberanía de los pueblos. A partir de ello, actuó unilateralmente en muchos aspectos, sin esperar el visto bueno de Bolívar.

En cuanto a este asunto, el Libertador manifestó su desacuerdo en sendas cartas a Santander, de 8 de marzo, 8 de mayo, 30 de mayo, 7 de julio y 21 y 25 de octubre de 1825,

pero el vicepresidente continuó su labor de zapa involucrando a otros actores en la invitación. De la Reza (2017) opina, sin embargo, que estas actuaciones de Santander y Gual no buscaban "cambiar el proyecto confederativo, sino rodearlo de un sistema de alianzas internacionales" (p. 85). Es decir, Santander no estaba invitando a Estados Unidos a incorporarse a la confederación sino a establecer una alianza, según él, mutuamente ventajosa.

Bolívar recelaba de Estados Unidos, vislumbraba su carácter expansionista, pero sobre todo reprobaba su talante esclavista. El Libertador pensaba que la Asamblea de Panamá debía adoptar una resolución tajante no solo contra el comercio de esclavos, sino también manifestar repudio ante la esclavitud como institución de los países americanos (Böersner, 1996). Esto influiría sobremanera en la decisión de Bolívar de no invitar a Estados Unidos ni a Brasil. Si él hubiera tenido la potestad absoluta sobre el Congreso, éste hubiera sido hispanoamericano, republicano y antiesclavista, pero debía manejarse en torno a las circunstancias de la época que le imponían ciertas limitaciones.

En este contexto, existían dudas entre los líderes respecto de cuál podría ser la respuesta de Inglaterra ante la invitación a Estados Unidos. Santander procedió a informar a Londres que no debía preocuparse por ello. El vicepresidente concebía a Estados Unidos como un aliado. Bolívar consideraba que ese rol debía ser jugado por Inglaterra, ya que desde entonces temía que Estados Unidos se abalanzara sobre sus pares del sur y consideraba que una manera de evitarlo era establecer relaciones más firmes con Londres.

Es importante señalar que, el mismo año que escribió la carta de Jamaica, en otra misiva dirigida al empresario inglés Maxwell Hyslop, fechada desde Kingston el 19 de mayo, el

Libertador reclama un mayor involucramiento de Inglaterra en la causa de la lucha de los hispanoamericanos. Advierte que, "¡quizás cuando la Inglaterra pretenda volver la vista hacia la América, no la encontrará!" (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p.133). En ese momento, tras la caída de la segunda república, Bolívar le señalaba a Hyslop las grandes pérdidas financieras y comerciales sufridas por Inglaterra en Venezuela. Tras exponerle a Hyslop el gran potencial de Venezuela, le dice que esas "ventajas tan excesivas pueden ser obtenidas por los más débiles medios", que eran los que según él se necesitaban "para dar la libertad a la mitad del mundo y poner el universo en equilibrio" (Ibid.).

Así se lo hace saber al político británico Richard Wellesley, en carta fechada también en Kingston, el 27 de mayo de 1815:

> Si me hubiese quedado un rayo de esperanza de que América puede triunfar por sí sola, ninguno habría ambicionado más que yo el honor de servir a mi país sin degradarle a la humillación de solicitar una protección extraña: Esta es la causa de mi separación de la Costa Firme. Vengo a procurar auxilios: iré en su busca a esa soberbia capital; y si fuese preciso marcharé hasta el Polo; y si todos son insensibles a la voz de la humanidad, habré llenado mi deber, aunque inútilmente y volveré a morir combatiendo en mi Patria (Ibid., p. 138).

Ahora, diez años después, en preparación del Congreso y cuando solo pensaba en su éxito, Bolívar seguía cavilando acerca de que se debía establecer una alianza estratégica con Inglaterra, a fin de aislar al enemigo principal y lograr el objetivo inmediato que era construir la unidad de las repúblicas americanas antes españolas.

Pero esta idea siempre tuvo carácter táctico. En ningún lugar de su extensa obra se podrá encontrar que fue proclive a favorecer a alguna potencia como objetivo estratégico. Por eso, hay que comprender que, al establecer la necesidad de una alianza con Inglaterra, el Libertador hacía una exacta lectura de la situación política internacional del momento, aprovechando las contradicciones emergentes entre Gran Bretaña y Estados Unidos que luchaban por los mercados y las rutas marítimas.

Sabía los peligros que entrañaba solicitar ayuda a una nación poderosa, pero estaba convencido que debía hacerlo si quería lograr los objetivos que se proponía que no eran otros que la independencia y la libertad. El 28 de junio de 1825 desde Lima, en carta a Santander, Bolívar advierte que establecer una alianza con los ingleses:

> … no tiene más que un inconveniente y es el de los compromisos en que nos puede meter la política inglesa; pero este inconveniente es eventual y quizás remoto. Yo le opongo a este inconveniente esta reflexión: la existencia es el primer bien y el segundo es el modo de existir; si nos ligamos a la Inglaterra existiremos y si no nos ligamos nos perderemos infaliblemente. Luego es preferible el primer caso. Mientras tanto creceremos, nos fortificaremos y seremos verdaderamente naciones para cuando podamos tener compromisos nocivos con nuestra aliada. Entonces nuestra propia fuerza y las relaciones que podamos tomar con otras naciones europeas nos pondrán fuera del alcance de nuestros tutores y aliados (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947. pp. 1119-1121).

En cualquier caso, no se hacía ilusiones ni de una ni de otra, ni de Estados Unidos ni de Inglaterra; pero actuando con exquisito olfato político, extraordinaria mirada estratégica

y acentuado talante diplomático, alertaba en ese sentido y exponía la trascendencia del Congreso que se debía celebrar en Panamá y lo que se debía ir haciendo para prepararlo. Le dice a Santander, en carta del 8 de marzo de 1825, fechada en Lima:

> Los ingleses y los norteamericanos son unos aliados eventuales y muy egoístas. Luego, parece político entrar en relaciones amistosas con los señores aliados, usando con ellos un lenguaje dulce e insinuante para arrancarles su última decisión, y ganar tiempo, mientras tanto. Para esto, yo creo que Colombia, que está a la cabeza de los negocios, podría dar algunos pasos con sus agentes en Europa, mientras que el resto de la América reunido en el Istmo se presentaba de un modo más importante. (Ibid. p. 1057).

En esta situación, la definición que en el Congreso era muy precisa: "repúblicas americanas antes españolas". No había cabida para Estados Unidos, tampoco para Brasil que era una monarquía. Desde la raíz se confrontaba la idea panamericana de una alianza regional tutelada.

Con respecto a Brasil, Bolívar lo concebía como una avanzada de la Santa Alianza en América, en esa medida no lo veía como un aliado sino como parte de un imperio seductor. Desde 1821, mantuvo una permanente observación de sus actos ante la eventualidad que desde el extenso territorio brasileño se desatara una guerra contra alguna de las repúblicas antes españolas, colmando de esa manera el deseo de las aristocracias europeas de destruir la raíz independentista que se había sembrado en la América meridional. En esa medida manifestaba su preocupación por las acciones que el emperador del Brasil pudiera intentar contra el Río de la Plata, tal como ocurrió en abril de 1825. Por ello, Bolívar incluso

conjeturó la posibilidad de establecer una alianza con el Río de la Plata para hacerle la guerra al Brasil (Martínez, 2015). Pero, nunca pasó de eso, la verdad es que Bolívar nunca lo asumió como una posibilidad real.

A partir de ese momento, la preocupación por las acciones de Brasil se hicieron patentes en el talante de Bolívar y ocuparon parte importante de su tiempo de trabajo en el Alto Perú. Con ese objetivo le escribió a Santander para que solicitara al Congreso autorización para llevar el ejército colombiano hasta la Tierra del Fuego, si fuera necesario. "¿Qué arriesgamos?", se pregunta e interroga a Santander: "Este ejército no es necesario por allá y las naciones del sur necesitan, para su reposo y su libertad, de una parte de los vencedores de Ayacucho" (Citado por Martínez, 2015, p. 47). Esta fue la razón más poderosa que lo llevó a rechazar de plano la posibilidad de invitar a Brasil al Congreso como constantemente se lo insinuaba Santander.

Ya en 1823, se elaboraron planes en Estados Unidos para preparar una expedición desde Colombia a fin de liberar a Cuba y en años sucesivos se insistió en la idea (Guerra Vilaboy, 2007); pero fue en 1825 que la misma tomó forma como manera de negociar con España o evitar probables ataques de esta. Bolívar pensaba que este asunto, el de la expulsión definitiva de los españoles de Cuba, debía debatirse en Panamá (Guerra, 1973). El punto de vista de Colombia con respecto a este tema está claramente expuesto en una nota que José María Salazar, embajador de Colombia en Estados Unidos, hace llegar a Henry Clay, secretario de Estado, el 30 de octubre de 1825. Salazar manifiesta que, una vez finalizada la guerra en el sur, era menester de una vez por todas proponerse la expulsión absoluta de España de las islas de Cuba y Puerto Rico, a fin de evitar que cayeran en poder de alguna potencia europea (Cavelier, 1976).

En este marco, Colombia designó a Pedro Briceño Méndez y al propio Gual como sus enviados plenipotenciarios al Congreso de Panamá. Toda vez que tal encargo requería de dedicación absoluta, José Rafael Revenga fue designado como secretario de Relaciones Exteriores, en septiembre de 1825. Bolívar, desde Perú, avaló con entusiasmo tales nombramientos.

Gual y Briceño viajaron a Panamá, en octubre de 1825; pero, al llegar al istmo, se encontraron con que ninguno de los delegados de los países que habían comprometido su asistencia se encontraban en el lugar, lo cual auguraba (como finalmente ocurrió) que la inauguración de la magna reunión se retrasaría por varios meses. Lo cierto es que las causas del retraso en el inicio del Congreso fueron diversas, las dificultades para comunicarse y transportarse hacían que cualquier trámite en este sentido fuera sumamente engorroso. El propio Bolívar, alejado de los acontecimientos y conocedor de ellos por la correspondencia que le llegaba, conjeturó la posibilidad de trasladar la sede del evento de Panamá a Quito, coadyuvando de esa manera a la incertidumbre de gobiernos y delegados.

VII. El lugar de los acontecimientos

Hablar de Panamá en la modernidad retrotrae de inmediato a la existencia del canal interoceánico que, desde 1903, existe en su territorio y que marca la identidad del país; pero, ese asunto que comenzó a debatirse incluso en tiempos de la colonia es, finalmente, un tema del siglo XX. En todo caso, la condición ístmica de la geografía panameña y su ubicación en el centro de las Américas le ha concedido al país una importancia de primer orden en términos de la geopolítica regional y global. Tal vez nadie lo señaló con tanta vehemencia como Bolívar, cuando en la Carta de Jamaica dijo: "¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!". Vale decir que, estudios antropológicos realizados en el istmo permitieron llegar a la conclusión de que los habitantes originales del territorio, en una fecha tan lejana como 11 mil años antes de Cristo, ya poseían noción de su "istmeñidad".[13]

Los primeros habitantes del istmo estaban agrupados en unas 60 tribus, alrededor de medio millón de pobladores.

---

[13] Este importante dato me fue entregado por el profesor Arturo Guzmán en conversación telefónica el 13 de diciembre de 2025.

Según estudios realizados por especialistas, los pueblos congregados en el Pacífico provenían de los nahuas y los mayas. Por su parte, en el Atlántico, se fueron asentando pueblos Caribes que se extendieron hasta la costa de los Mosquitos en Centroamérica. Cuando llegaron los españoles a comienzos del siglo XVI, estos tres grandes pueblos estaban divididos en tribus, las más importantes al norte eran las de Cioba, Careta, Ponca y Cuarecuá. Al sur vivían los Chiape, Chitarraga y Terarequi.

Estas tribus y otras fueron las que primero resistieron los embates de los colonialistas por expulsarlos de su territorio. Panamá fue visitada por Colón, en 1502, durante su cuarto viaje al territorio de lo que posteriormente serían las Américas. Antes, también en 1502, había sido recorrida brevemente por otro conquistador español, Rodrigo de Bastidas. Ambos quedaron obnubilados por las grandes cantidades de oro que usaban como adorno los habitantes de la zona. En febrero de 1503, Colón fundó el primer asentamiento al que llamó Santa María de Belén. A pesar de que fueron recibidos con muestras de amistad por los habitantes, el hermano de Colón, Bartolomé, atacó a los indígenas y a su jefe Quibián quien fue capturado.

Sin embargo, el astuto cacique escapó para organizar a su pueblo y sublevarlo contra los colonialistas hasta que estos abandonaron el territorio. En septiembre de 1513, otro aventurero español, Vasco Núñez de Balboa, gracias a la información obtenida del cacique indígena Panquiaco, cruzó el istmo y descubrió para los españoles el mar del sur, el que posteriormente sería rebautizado como Pacífico.

Ese año, el conquistador Pedro Arias Dávila llamado Pedrarias, quien destacó por una permanente acción criminal, entabló una fuerte rivalidad con Balboa. En 1519, fue capturado y sometido a juicio acusado de traición y de intentar crear un

gobierno paralelo y sentenciado a muerte por decapitación. En agosto fue fundado, en la costa del Mar del Sur, el asentamiento que recibió el nombre de Panamá, tomando su denominación de los grandes árboles existentes en el entorno, según algunos o, por un caserío indígena que había en el lugar, según otros. En septiembre de 1521, recibió el título de ciudad. Panamá se transformó en el punto de partida de grandes expediciones al sur (Castillero Reyes, 2004) que le dieron importancia y realce en el esquema colonial español en América.

En 1539, en Panamá fue instalada la Audiencia con jurisdicción sobre el territorio panameño y anexos. Estos eran tribunales judiciales que incorporaban bajo su tutela las decisiones en el ámbito civil, jurídico y hasta eclesiástico. La de Panamá fue la tercera audiencia instalada en América, después de las de Santo Domingo y México.

En 1671, tras el asalto realizado por el pirata inglés Henry Morgan, la ciudad fue incendiada eclipsando el señorío y la riqueza que la había caracterizado hasta entonces. Dos años después, en 1673, fue fundada una nueva ciudad en San Felipe. No obstante, Panamá y las ciudades anexas estuvieron bajo permanente acoso de piratas y corsarios que actuaban desde el Caribe bajo protección inglesa, francesa y holandesa.

En 1739, a través de una Real Cédula del rey de España, fue establecido el Virreinato de Santa Fe formado por las provincias de Nueva Granada, Venezuela, Quito y las dos del istmo: Panamá y Veraguas. La Audiencia de Panamá no fue suprimida, pero quedó subordinada al virreinato con capital en Bogotá. El presidente de la Audiencia continuó siendo gobernador y Capitán General del istmo. Sin embargo, su jurisdicción gozó de una "sorprendente autonomía" respecto del virreinato, produciéndose en los hechos una subordinación directa a la metrópoli, que comprometió la acostumbrada

subordinación estructural de las instancias coloniales (Guzmán Navarro, 1987).

Panamá se transformó en un paso importante del oro y la plata del Perú, que era transportado hasta la ciudad de Panamá en el Pacífico y de ahí a Portobelo en el Caribe, a través de los caminos Real de Cruces construido en 1530, el cual junto al Real de Portobelo y al posterior de Gorgona, eran las únicas vías para atravesar el istmo de océano a océano. Los metales preciosos eran trasladados hasta el borde del río Chagres, desde donde eran enviados a Portobelo por vía fluvial. Eran tiempos de prosperidad.

Pero, hacia finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, la caída de la actividad comercial, la carencia de industrias y de actividad agrícola, las incesantes epidemias producidas por enfermedades tropicales desconocidas por los españoles, el continuo enfrentamiento de los pueblos originarios contra el invasor, la mala gestión administrativa y los habituales desastres en la capital condujeron al territorio a la despoblación, la pobreza y una cuasi desaparición. La población llegó apenas a superar los 70 mil habitantes al entrar el nuevo siglo, de ellos casi 8 mil en la capital. El diezmo de la población indígena y la introducción cada vez mayor de esclavos negros traídos de África hicieron que esta raza comenzara a predominar.

Panamá, como casi todas las provincias de la América española, envió diputados a las Cortes de la península en 1810. Los representantes panameños hicieron una serie de propuestas para el mejoramiento de la actividad comercial y portuaria, así como para la introducción de reformas en la educación. La monarquía las rechazó casi todas; pero, en una hábil maniobra, aceptó abrir los puertos istmeños al comercio internacional produciendo un inmediato despegue de la economía. No obstante, la medida duró poco tiempo ante el reclamo de las

instancias comerciales de la península, que percibieron afectaciones en su negocio por esa causa. La decisión trajo repudio y rechazo en la sociedad panameña y el inicio de un sentimiento de antipatía hacia el gobierno español.

Sin embargo, y a pesar de que en casi toda la región el inicio del siglo XIX trajo aires de agitación e insurrección, en Panamá no ocurrió lo mismo, manteniendo su fidelidad al rey Fernando VII de España a tal punto que Benito Pérez, nombrado virrey de Nueva Granada en 1811, trasladó la sede de su gobierno desde Bogotá a Panamá, en 1812, aunque esta decisión sólo subsistió un poco más de un año, tras su fallecimiento en 1813. Su sucesor, Francisco Montalvo, nuevamente trasladó la sede del gobierno, esta vez a Santa Marta abandonando Panamá y dejándola prácticamente a su libre albedrío. En 1814, se produjo el primer intento de un grupo de patriotas en contra de la dominación española cuando intentaron tomar Portobelo, si bien la acción concluyó en fracaso.

En julio de 1817, Alejandro de Hore fue nombrado gobernador de Panamá. Al frente de las tropas realistas obtuvo una importante victoria contra una expedición patriota al mando del general Gregor McGregor, al servicio de Colombia, que había logrado ocupar Portobelo –en 1819– organizando un gobierno civil republicano en la ciudad. Hore fue capturando, una a una, las fortalezas del sistema defensivo panameño hasta tomar total control de la provincia. Despiadado y corrupto, desarrolló un gobierno absolutista caracterizado por una feroz persecución de los patriotas.

Hore falleció en Panamá en 1820 y fue sustituido por Pedro Ruiz de Porras, quien ostentaba el mismo cargo en Santa Marta. Ruiz de Porras era partidario del general Rafael Riego que, el 1° de enero de ese año, había dirigido un proceso antimonárquico que consiguió destronar al rey Fernando VII.

Este movimiento tuvo importantes repercusiones en el istmo, las ideas liberales comenzaron a tener acogida en buena parte de la sociedad iniciando la organización de sociedades patrióticas de tendencias nacionalistas y republicanas que tuvieron inmediata repercusión en las elecciones del cabildo y la representación provincial: las autoridades electas manifestaron una clara orientación a favor de las ideas republicanas y de rechazo al absolutismo.

Tras la victoria de Bolívar en Boyacá, en agosto de 1819, que en la práctica significó la independencia de Nueva Granada del dominio español, el virrey Sámano ordenó la persecución y el asesinato de todos los patriotas que manifestaran apoyo a los republicanos. Panamá no estuvo ajena a la exteriorización del odio del representante del rey español. El periódico "La Miscelánea del Istmo", fundado por Mariano Arosemena, que se había transformado en fervoroso transmisor de las ideas liberales y republicanas fue clausurado, decenas de patriotas fueron encarcelados y asesinados.

En 1821, tras el fallecimiento de Sámano, fue nombrado Juan de la Cruz Murgeón en el cargo, cuando buena parte del virreinato ya estaba en manos patriotas. De la Cruz era cercano a las ideas constitucionalistas que enarbolaba Riego en la península, tomando medidas liberales para tratar de frenar el impulso independentista. Esto produjo un reflujo de la actividad económica y una mayor subordinación de las élites panameñas de mentalidad monárquica a España. Al marcharse al sur a fin de comandar una campaña contra los republicanos en Ecuador, De la Cruz Murgeón dejó en el cargo al panameño José de Fábregas, quien era gobernador de Veraguas.

En el intertanto, una expedición proveniente de Chile en 1819 y una comisión desde el México monárquico de Iturbide, en 1821, pugnaron por la liberación de Panamá pero ambas

empresas fracasaron, aunque por razones dispares. Mientras tanto, tras la batalla de Carabobo que dio la independencia a Venezuela, Bolívar giró su mirada al sur con el objetivo de culminar la derrota de los españoles en la región meridional de Cundinamarca, Quito y Guayaquil. El traslado de las tropas venezolanas hacia el sur se transformó en una de las mayores inquietudes del Libertador. Panamá se erigía en natural ruta de paso por lo que, en la perspectiva de la continuidad de las luchas independentistas, el istmo cobró enorme valor estratégico.

Anticipándome a los acontecimientos, es válido decir que unos años después, tras la consolidación de la independencia en Ayacucho, el fenómeno tuvo carácter inverso. La Panamá republicana se vio involucrada en la resolución del problema que generaba el regreso de los soldados del ejército libertador desde el sur hacia Venezuela. De esta manera, durante los primeros años de su transitar independiente, Panamá tuvo que enfrentar grandes problemas presupuestarios emanados del traslado de los soldados hacia el sur (1822-1824) y su retorno al norte (1825-1826), obligando a hacer un gran esfuerzo financiero para la contratación de buques, la actividad portuaria y la mantención de los soldados durante el tránsito por el istmo (Guzmán Navarro, 2021).

Aunque Fábrega era funcionario de la monarquía española, sus sentimientos patrióticos se revelaron como trascendentes para la impronta del futuro de Panamá. Adelantándose a planes conspirativos que se vislumbraban en todas partes, el 10 de noviembre de 1821, la Villa de los Santos, ubicada en el suroeste del istmo, inició el primer movimiento independentista de la provincia, el cual fue muy pronto secundado por otros pueblos y ciudades.

Mientras tanto, en la ciudad de Panamá había una situación bastante caótica. Mariano y Blas Arosemena hicieron

una importante labor de zapa entre la tropa realista, sobornaron oficiales que llevaban tres meses sin cobrar sus sueldos, hasta dejar desguarnecida la ciudad.

La situación social y el estado financiero del territorio eran paupérrimos, la actividad económica se desarrollaba en torno al apoyo al ejército que ocupaba entre el 70 y el 80 % del tesoro público. Era una economía de cuartel que se organizaba para sostener a una enorme cantidad de soldados que estaban en tránsito. Los criollos (comerciantes de Ciudad de Panamá y Portobelo) y del interior del país no tenían incidencia en la toma de decisiones. Eran obligados a "donaciones graciosas" y hasta la iglesia católica se sintió obligada a realizar recaudaciones forzosas a fin de mantener una buena relación con el régimen. No se perseguían avances de corto plazo para el desarrollo de la obra pública. Parte de la economía se sustentaba en la existencia del esclavismo que, en Panamá, apenas fue derogado en 1851.

A las Juntas de Manumisión, es decir, al mecanismo de liberación de personas esclavizadas mediante su compra, se le destinaban fondos que permitían que algunos esclavos obtuvieran su libertad, pero se trataba de recursos escasos no suficientes. En algunos casos, los propios amos hacían donación de esclavos para que abandonaran esa condición. Una situación curiosa era que, para "homenajear" al Libertador, el día de su cumpleaños, el 24 de julio, se hacían sorteos para liberar esclavos. Ese día, un amo podía ofrecer una cantidad de dinero, otras personas hacían lo mismo y se lograba la tan ansiada libertad para ese esclavo.

Durante todo este período y hasta mucho después, Panamá, tuvo una economía de carácter colonial. Eso apenas vino a cambiar en la década de los 40, cuando comenzaron a llegar barcos estadounidenses a vapor. Esta innovación tecnológica

obligó a hacer cambios en la economía que se comenzaron a manifestar mucho después.

Desde el punto de vista militar, el declive del istmo también fue ostensible. En 1819, cuando se produjo la intentona de McGregor de tomar Portobelo, su guarnición no contaba con más de 50 soldados. En 1821, cuando de la Cruz Murgeón marchó al sur, llevó con él 1.100 hombres que dejaron a Panamá con sólo 300 soldados con los cuales se suponía que sería defendida. Esta situación no se modificó en los años sucesivos cuando la situación financiera del gobierno era catastrófica (Guzmán Navarro, 1987).

Las nuevas clases que accedieron al poder, tras la independencia, se movían por intereses particulares. Antes de la emancipación, conseguían concesiones de los españoles para desarrollar el comercio exterior con países ajenos al control hispano como Jamaica, pero la guerra no le permitía comerciar con las provincias del sur. Jamaica se transformó en un centro importante del comercio de Panamá a través de Portobelo. Ello condujo a que en Panamá no se manifestaran grandes contradicciones entre criollos y españoles

El día 28 de noviembre de 1821 se realizó una convocatoria al cabildo de la Ciudad de Panamá, en la que participaron altas autoridades militares, civiles y eclesiásticas. En la Junta se discutió acerca de la independencia y el futuro de la provincia, unos pugnaban por su incorporación al Perú, pero primó la propuesta de José de Vallarino, que manifestaba preferencia por la unión de Panamá a Colombia tras declarar su independencia de España. José de Fábrega fue reconocido como máxima autoridad de la provincia.

El Acta redactada, para hacer manifestación pública de la independencia de Panamá, contiene 12 artículos que manifiestan las siguientes decisiones: independencia de España,

adhesión de las provincias istmeñas a Colombia y nombramiento de Fábregas como máxima autoridad, además de otras disposiciones en materia militar, política y económica y la necesidad de hacer rendir las fortalezas de Chagres y Portobelo, todavía en manos españolas.

Sin embargo, en un primer momento, la independencia no significó una incorporación plena de Panamá a Colombia, solo a Cartagena, los vínculos eran aún muy frágiles. Por razones de interés económico algunos miembros de la élite miraban a Jamaica con mayor simpatía. Aunque Fábregas había dado un paso adelante, era difícil olvidar que poco tiempo atrás era un funcionario español de alto rango.

El 1° de febrero de 1822, el Libertador Simón Bolívar como buen diplomático que era, con gran tino, desde su Cuartel General en Popayán, envió una carta a José de Fábrega en la que manifiesta que:

> Sin haber tenido la satisfacción de recibir el despacho que V.S. ha tenido la bondad de dirigirme, me apresuro a congratular a esa ilustre provincia que V.S. tiene la gloria de presidir. No me es posible expresar el sentimiento de gozo y admiración que he experimentado al saber que Panamá, el centro del Universo, es regenerada por sí misma, y libre por su propia virtud. La Acta [sic] de Independencia de Panamá, es el monumento más glorioso que puede ofrecer a la historia ninguna provincia americana. Todo está allí consultado, justicia, generosidad, política e interés general.
>
> Transmita V.S. a esos beneméritos colombianos, el tributo de mi entusiasmo por su acendrado patriotismo y verdadero desprendimiento […] Repito a V.S. las expresiones de verdadera gratitud, con que he aceptado en nombre de Colombia los servicios que V.S. y ese pueblo generoso le acaban de prestar

> para completar así, el ámbito que la Providencia y la naturaleza habían señalado a nuestra inmensa república. (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, pp. 626-627).

En la carta del Libertador a Fábrega, además de confirmar su nombramiento como "gobernador comandante general de la provincia de Panamá", también le informaba acerca de disposiciones que había tomado para garantizar la defensa del istmo e insertar el territorio en el esquema militar de Colombia. Bolívar dispuso el nombramiento del coronel venezolano José María Carreño como jefe militar del Istmo y el transporte de 1.000 soldados para garantizar su seguridad toda vez que, los que se encontraban en ese momento en Panamá al mando de Carreño, debían ser enviados de inmediato como refuerzo para la campaña del sur. Así mismo, ordenaba la urgente realización de operaciones contra Veraguas u otros puntos que estuvieran ocupados aún por las tropas españolas.

Tras la formal incorporación de Panamá a la república de Colombia, el gobierno designó a Carreño como gobernador general de la provincia de Panamá y a Fábregas en el mismo puesto en Veraguas. El territorio fue designado como Departamento de Panamá constituido por esas dos provincias. Así, junto a Cundinamarca, Venezuela y Quito, Panamá se incorporó a la gran república colombiana.

Bajo el mando del coronel irlandés al servicio de Colombia, Francisco Burdett O´Connor, se alistó en Panamá un destacamento que, con el nombre de Batallón Istmo, fue embarcado en noviembre de 1823 para ser incorporado al contingente militar colombiano que desarrollaba la campaña del sur en Perú. Esta unidad, formada en su mayoría por panameños y posteriormente reinsertada en los batallones Voltígeros y Pichincha, combatió gloriosamente bajo las órdenes

del Libertador en Junín y de Sucre en Ayacucho, realzando de esta manera el gentilicio panameño en las luchas internacionalistas por la independencia de América.

Tras la institucionalización de Panamá como departamento de la República de Colombia y el nombramiento de Carreño como gobernador, éste tuvo que llevar adelante una ardua labor para hacer sentir los valores republicanos en la sociedad, lo cual le valió incesantes conflictos con las élites que tenían un proyecto propio, sobre todo en el plano económico y que pretendían ser atendidos prioritariamente por el nuevo régimen. Así mismo, las circunstancias obligaron a Carreño, ya ascendido a general, a abocarse básicamente a la reorganización del ejército.

Las clases superiores de la sociedad le presentaron a Carreño una propuesta y un "reglamento para el comercio del istmo", construido a partir de intereses sectoriales bajo el argumento de que la economía de Panamá era distinta a la de Colombia. Este reglamento que llevaba la firma de José de Fábrega, emitido el 31 de diciembre de 1821, además de disposiciones generales, incluía una introducción que establecía dos objetivos: el consumo de la provincia y la exportación al sur y al norte. A continuación, puntualiza cada uno de ellos instaurando penas para los infractores y porcentajes arancelarios para las mercancías dependiendo de su procedencia (Torres Ábrego, 1966).

La ciudad estaba dividida, por una parte, el área intramuros del Casco Viejo amurallado donde residía la élite blanca comerciante. Extramuros, en los arrabales de Santa Ana, vivía el pueblo conformado por mulatos y mestizos. Mientras la élite hacía todo tipo de esfuerzos para que la nueva administración, apoyada por el vicepresidente Santander, sirviera a sus mezquinos intereses, las clases "marginales" de

Santa Ana expusieron su cercanía con Bolívar, manifestando su apoyo a Carreño. La división se expresaba en términos sociales y territoriales.

Estas contradicciones llevaron al gobierno a entender que debía hacer reformas para evitar que escalara la conflictividad. Se separó el mando civil del militar. Se trataba de establecer normas republicanas que dieran respuesta a la alta conflictividad existente y que, en lo inmediato, amenazaban con el buen desarrollo del Congreso Anfictiónico. En 1825, Fábregas fue sustituido por Juan José Argote quien tuvo profundas contradicciones con Carreño.

Estas discusiones fueron escalando al punto de manifestar, uno y otro, cuestionamientos públicos a la gestión del contendiente. Las diferencias crecían y se profundizaban. Carreño se vio obligado a someter a algunos comerciantes y a declarar un estado de emergencia y suspender las garantías, el 3 de julio de 1826, cuando el Congreso ya había comenzado.

Esta situación tuvo indudable influencia en la realización de las sesiones del magno evento. La situación política caracterizada por las noticias del envío de una gran escuadra española a Cartagena, el descubrimiento de un espía en Lima que dijo tener cómplices a favor de España en Panamá y el anuncio de que se preparaban 10 mil soldados en la península en un cuerpo de ejército ya estructurado y designados sus mandos, obligaron a Carreño a la declaración de suspensión de las garantías ciudadanas.

En el contexto, el Libertador le ordenó a Carreño que tomara inmediatas medidas de seguridad, pero la conflictiva situación interna conspiraba contra ello. En estas circunstancias, el gobierno colombiano no estaba dispuesto a dar prebendas a los comerciantes, por ejemplo, no se mejoró el camino entre Panamá y Portobelo, ni se estableció una zona

franca de libre comercio como estaban exigiendo (Guzmán Navarro, Discrepancias en los mandos político y militar en 1826, 1986). El gobierno central en Bogotá controlaba la política exterior de la nueva república. En el cuerpo legislativo se trataron de introducir asuntos vinculados a la economía local panameña que no tuvieron respuesta porque la agenda no incorporó el asunto[14].

La inauguración del Congreso Anfictiónico fue el 22 de junio de 1826 y los primeros debates se dieron en un ambiente de gran incertidumbre. Sin embargo, esta situación y la suspensión de garantías no impidieron el desarrollo del evento. Los plenipotenciarios ni siquiera consideraron la posibilidad de pronunciarse sobre la situación interna, mucho menos estuvieron de acuerdo con la opinión de Argote que especuló con que la medida tomada por Carreño era "un ataque a la independencia de tan respetable cuerpo" (Guzmán Navarro, 1986). No obstante, sería falsear la realidad del momento, suponer que los plenipotenciarios estaban ajenos a lo que sucedía. Pero Carreño, leal subordinado a Bolívar, entendía la importancia que el éxito de este evento tenía para el Libertador y se abocó al cumplimiento de la misión encomendada, no sin cometer algunos errores y excesos.

Creo que es importante abrir un paréntesis para "escuchar" al profesor Olmedo Beluche, quien opina que a partir

---

[14] Buena parte de la información que se expone en esta sección del capítulo referido a Panamá como sede del Congreso, se extrajo de largas conversaciones sostenidas en Panamá con los profesores Arturo Guzmán y Lorenzo Rodríguez, historiadores y catedráticos de la Universidad de Panamá los días 24 y 25 de junio de 2025. En el caso del Profesor Guzmán, debo decir que hubo sucesivas consultas telefónicas posteriores que ayudaron a pulir el texto por lo que le estoy profundamente agradecido.

de entonces se creó lo que denomina el "mito nacional panameño", que se sustenta en la idea de una nación diferenciada de Colombia a partir de la constatación geográfica de su ubicación transístmica. También, opina que precisamente desde 1826 se comenzó a manifestar en Panamá la idea separatista. Meses después de la realización del Congreso Anfictiónico, durante el mes de septiembre de ese año, se manifestó una crisis política en el Istmo, tras el intento de introducir la Constitución boliviana en Panamá, lo cual produjo resistencia entre las élites[15].

Beluche sostiene que es un error pretender que la "panameñidad" o la nación panameña se empezó a construir desde Balboa, su conquista del istmo y el "descubrimiento" del Mar del Sur. De igual manera, no correspondería atribuir esa idea a personajes anteriores a la conquista y colonia. El investigador panameño expone que los referentes utilizados para establecer una nación panameña han sido sacados de contexto a partir del interés de diversos grupos sociales que se sienten representados en ella.

De esta manera, no considera que sea válido establecer que las acciones del período colonial que tuvieron su punto culminante el 28 de noviembre de 1821 sean la reafirmación de una nación "volcada al transitismo que quiso establecerse". Por tanto, no resultaría aceptable admitir que, en 1821, los panameños eran una nación poseedora de una identidad con capacidad de crear un Estado nacional propio al cual renunciaron tras incorporarse a Colombia (Beluche, 2024).

El 22 de junio de 1826 iniciaron las sesiones del Congreso Anfictiónico en la Ciudad de Panamá. Ese día, la

---

15 Agradezco al Doctor Olmedo Beluche, sociólogo e investigador de la Universidad de Panamá, quien me proporcionó valiosa información en una larga conversación sostenida en Panamá en junio de 2025, así como por facilitarme varios inapreciables artículos de su autoría.

municipalidad de la ciudad a través de sus once concejales dirigieron una comunicación a la "Honorable Asamblea General de América", en la que saludaban la instalación del evento. Después de hacer un análisis de la importancia de este y su inserción en la dinámica regional y mundial, expusieron la fortuna de los delegados por haber sido designados por sus repúblicas para ser parte de este evento. Manifestaron que:

> La municipalidad de esta capital se congratula de haber gozado tan plausible satisfacción, y de haber disfrutado en el memorable día 22 de junio de 1826 que fijará su inmortal época, el más glorioso transporte de júbilo que no fue concedido a otro pueblo del mundo, abrigando en su miserable seno a la más excelsa corporación que pudo crearse para llevar el timón de la nave que ha de conducir al venturoso puerto a las Repúblicas reunidas del Nuevo Mundo, a las Repúblicas Federadas de América, a las Repúblicas de Oriente, Occidente, Septentrión y Mediodía, a las Repúblicas poseedoras de los tesoros y preciosidades de la tierra que transmitirán a sus futuros fastos la indeleble memoria de su aniversario, y de los ilustres héroes que dignamente merecieron su confianza para tan interesante y delicada comisión (De la Reza [comp.], 2010, pp 161-163).

VIII. El Congreso Anfictiónico de Panamá

1. Disposiciones finales

A fin de esbozar algunas ideas propias sobre el Congreso de Panamá, el Libertador escribió un documento en Lima, en febrero de 1826. En este manuscrito, Bolívar plantea 10 aspectos que según él deberían constituir el eje de los debates. Son ellos:

1. El nuevo mundo se constituiría en naciones independientes, ligadas todas por una ley común que fijase sus relaciones externas y les ofreciese el poder conservador en un congreso general y permanente.
2. La existencia de estos Estados obtendría nuevas garantías.
3. La España haría la paz por respeto a la Inglaterra y la Santa Alianza prestaría su reconocimiento a estas nuevas naciones.
4. El orden interno se conservaría intacto entre los diferentes Estados y dentro de cada uno de ellos.
5. Ninguno sería débil con respecto a otro; ninguno sería más fuerte.

6. Un equilibrio perfecto se establecería en este verdadero nuevo orden de cosas.
7. La fuerza de todos concurriría al auxilio del que sufriese por parte del enemigo externo o de las facciones anárquicas.
8. La diferencia de origen y de colores perdería su influencia y poder.
9. La América no temería más a ese tremendo monstruo que ha devorado a la isla de Santo Domingo; ni tampoco temería la preponderancia numérica de los primitivos habitadores.
10. La reforma social, en fin, se habría alcanzado bajo los santos auspicios de la libertad y de la paz, pero la Inglaterra debería tomar necesariamente en sus manos el fiel de esta balanza (Citado por Lecuna, 1939, p. 315)[16].

Estos parámetros debían servir como basamentos de los representantes de Colombia y Perú en el desarrollo de los debates. En fecha previa, el 5 de noviembre de 1825, el vicepresidente Santander envió una nota al Libertador en la que ponía a su consideración cinco puntos que, según él, podrían servir como objetivos adicionales a ventilar en el Congreso. Eran ellos:

1. Que aquellos países que no actuaran acorde las decisiones del Congreso, fueran excluidos de la Anfictionía.
2. Que ninguno de los países confederados podía contraer alianzas por separado con potencia alguna.

[16] Este documento, que se conservó inédito hasta 1916, fue fechado por el historiador Vicente Lecuna.

3. Que la Confederación debería actuar como mediador en las controversias entre alguno de los confederados y un país que no lo fuera.
4. Que la Asamblea de Panamá pueda concluir a nombre de los confederados, tratados de alianza defensiva orientados a garantizar la paz.
5. Que la Asamblea debe renovar sus sesiones en períodos fijos y determinados (O´Leary, 1881).

Bolívar estudió la propuesta del vicepresidente y el 17 de febrero de 1826 le contestó dando su aval a la misma bajo la consideración de que serviría para dar "extensión, firmeza y estabilidad a la Confederación" (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1265). Así mismo valoró altamente la iniciativa de Santander de invitar al Reino Unido para que fuera uno de los confederados. Argumentaba que ello, si se obtenía, "sería de un valor inmenso" para las nuevas repúblicas.

A este respecto, vale la observación hecha por Sergio Guerra Vilaboy en el sentido de que el Libertador establecía una diferencia entre el régimen federal que proponía construir, orientado exclusivamente a la incorporación de grandes instancias políticas creadas por la colonia como virreinatos, capitanías generales y audiencias, rechazando su aplicación a pequeñas provincias. Según Guerra (2025), a Bolívar le preocupaba que se confundiera esta idea con la de federalismo en una sola república que implicaba "…subdivisión de la unión o confederación de naciones, que en su concepto significaba la cooperación orgánica entre ellas y la integración" (p.195).

Como se expuso en líneas precedentes, Colombia nombró a Pedro Gual, ministro de relaciones exteriores y al general Pedro Briceño Méndez, ambos venezolanos, como sus representantes ante el Congreso. El Perú designó a Manuel

Lorenzo de Vidaurre y a José María de Pando en la misma responsabilidad. Sin embargo, Pando fue designado por Bolívar como canciller del Perú por lo que fue sustituido por Manuel Pérez de Tudela. Por su parte, México hizo lo propio con el general de brigada José Mariano de Michelena y José Domínguez Manso. En representación de Centroamérica (conformada en ese momento por las provincias de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala) participaron Pedro Molina y Antonio Larrazábal.

Bolivia, recién nacida como país soberano sin tener aún reconocimiento de sus pares americanos, estaba aún en plan organizativo interno. El mariscal Sucre, quien fungía como presidente de la nueva república, apenas pudo nombrar en junio de 1826 a sus representantes José María Mendizábal y al embajador en el Río de la Plata Mariano Serrano, pero dado que en ese momento el Congreso ya había comenzado, no tuvieron tiempo de asistir.

Estados Unidos, que había recibido la invitación, aceptó participar y el presidente John Q. Adams informó al Congreso su beneplácito por haber recibido la convocatoria de parte de "tres repúblicas hermanas". Se refería a México, Colombia y la República Federal de Centroamérica. No obstante, la decisión del presidente Adams y su secretario de Estado, Henry Clay, fue duramente resistida por el Senado bajo el argumento de razones de política interna, específicamente que algunos senadores, representantes de los estados del sur, temían el rechazo de las nuevas repúblicas a la esclavitud y la impugnación que Estados Unidos podría sufrir por la aplicación de esa política.

Con todo, el presidente Adams sometió al Congreso la designación de John Sergeant y Richard C. Anderson como sus representantes al Congreso de Panamá. Después de muchos debates, el Congreso aprobó la propuesta en su totalidad:

Estados Unidos asistiría al Congreso y sus representantes serían Sergeant y Anderson. Tendrían plenos poderes, pero solo para debatir asuntos de carácter general que no comprometieran a su gobierno.

Estados Unidos no deseaba verse involucrado en una asamblea que tuviera facultades legislativas para todo el continente, mucho menos establecer alianzas con países en contra de terceros, aun siendo europeos. Por ello, el presidente Monroe había informado al Congreso, tan solo dos años antes, de una serie de decisiones transformadas posteriormente en doctrina de Estado que habría de fijar las pautas de su relación con la América ubicada al sur de sus fronteras. En el fondo, temían la existencia de una poderosa confederación de estados americanos que mantuviera criterios de autonomía respecto de las potencias y, peor aún, que osaran transformarse en una de ellas, ocupando un lugar preponderante en el mundo del futuro.

En las instrucciones que el secretario de Estado Clay impartió a los enviados de Estados Unidos a Panamá se deja ver con claridad que el gobierno de ese país rechazaba la posibilidad de que esta gran asamblea estableciera precisos poderes para decidir sobre las controversias entre los Estados de la América meridional o que se permitiera que estos reglamentaran su comportamiento internacional. De esta forma, se liberaban de instaurar compromisos en un territorio que ya entonces avizoraban que debería estar bajo su influencia de manera de tener las manos libres para intervenir en las repúblicas que se estaban formando.

Desde este momento (y hasta ahora), Estados Unidos ha optado por negociar por separado con cada uno de los países americanos. Así, les restaba fuerza negociadora y los eliminaba como rivales potenciales. Desde entonces y por 200 años, su política exterior ha estado encaminada a destruir cualquier

impulso integracionista o unionista de la América que no se generara en torno a ellos, a sus intereses y a su hegemonía.

Antes de salir hacia Panamá, los representantes estadounidenses fueron advertidos con precisión de que su objetivo era sondear la posibilidad de firmar acuerdos por separado con cada una de las repúblicas asistentes al evento e impedir que Europa pudiera establecer nuevas colonias en el territorio americano. Así mismo, Estados Unidos, que estaba inmerso en el aislacionismo de su política exterior legado de sus padres fundadores, miraba con cuidado la posibilidad de establecer alianzas que pudieran alterar el curso general y de largo plazo de su actuación internacional.

Por Inglaterra, en calidad de observador y sin participar de los debates, asistió Edward James Dawkins. El enviado inglés aprovechó el retraso en la llegada de los delegados estadounidenses para realizar una intensa actividad de contactos y reuniones que coadyuvaron a mejorar la imagen que sostenían los plenipotenciarios acerca de su país y, de esta manera, ampliar la influencia que pudiera tener sobre las decisiones que se tomaran (Böersner, 1996).

Igual papel le correspondió en nombre de Holanda a Carlos Van Veer. Tanto este como Dawkins se limitaron a una actuación privada como representantes de sus monarcas, toda vez que fueron invitados a tratar de forma íntima como representantes personales de los reyes Jorge IV de Inglaterra y Guillermo I de los Países Bajos, con el propósito de proponer una mediación entre las repúblicas americanas y España. Los dos países estaban interesados en conocer el curso de las deliberaciones, puesto que ambos tenían posesiones coloniales en América. Su interés era básicamente de orden comercial pero también incluía estudiar un probable vínculo político. No obstante que Inglaterra reconoció a México y al Río de la Plata, en 1825, no ocurrió lo mismo con las otras repúblicas.

En el caso de Holanda, aún no había reconocido a ninguna de los Estados nacientes. Por su parte, Francia no fue invitada ni envió representantes. En 1826, tampoco había reconocido la independencia de ninguna república americana antes española.

En Brasil, las élites del país recibieron con regocijo la invitación a participar en el Congreso. La misma fue entregada por Manuel José Hurtado, embajador de Colombia en Inglaterra, al ministro plenipotenciario de la monarquía brasileña conocido como Caballero de Gameiro. En el documento se señala que los intereses comunes de las nuevas repúblicas antes españolas involucran también a las "demás otras potencias Americanas [sic] y particularmente al Gobierno de S.M. Brasiliense [sic]" (Citado por Cavelier, 1976, p. 191). En la misiva también se acentúan los beneficios generales de los países americanos y la buena armonía que debe prevalecer entre ellos.

Finalmente, plantea que si el monarca brasileño creyese conveniente asistir al Congreso enviando sus plenipotenciarios para que tuviesen participación en aquellas deliberaciones que no implican neutralidad, Colombia vería con buenos ojos tal decisión, el gobierno de Colombia haría su mayor esfuerzo para que esos representantes fueran acogidos con el mayor respeto y distinción.

José Bonifacio de Andrada e Silva, conocido como el "Patriarca de la Independencia", había sido desterrado y vivía exiliado en Francia por sus desavenencias públicas con el emperador Pedro I y era una de las personalidades más importantes del Brasil independiente pero monárquico, manifestó gran apoyo a la participación de su país en la reunión de Panamá. Desde siempre, Andrada e Silva había sido un firme adepto a la unión americana.

En este contexto, el emperador a través de su embajador en Inglaterra expresó que enviaría un representante a Panamá, pero no abandonarían su política de neutralidad entre España y las repúblicas americanas que estuvieron bajo su control. Esa designación recayó en Theodoro José Biancardi quien, sin embargo, no pudo llegar a tiempo al evento. No obstante, Brasil estuvo representado en el Congreso por su embajador en Colombia.

Por su parte, el Río de la Plata, cuyo anterior líder Bernardino Rivadavia había manifestado inmediato rechazo a la propuesta integracionista de Bolívar haciendo fracasar la misión de Joaquín Mosquera en 1823, ahora bajo la guía de Juan Gregorio de las Heras, que había sido elegido gobernador de la provincia de Buenos Aires en mayo de 1824 y que, en esa medida, ejercía como jefe del Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, solicitó autorización al Congreso Nacional Constituyente de su país para enviar plenipotenciarios a Panamá. En la comunicación al poder legislativo, Las Heras no obviaba las dificultades de circulación que obligaban a una rápida resolución del parlamento a fin de que la misión pudiera ser concretada. Pero con el regreso al poder de Rivadavia, en febrero de 1826, este proyecto fue abandonado definitivamente.

De igual manera, que los plenipotenciarios brasileños que evidenciaban impedimentos prácticos referidos a las posibilidades de movilización y transporte que obstaculizaron su presencia a tiempo en Panamá, se argumentó tal situación para justificar su ausencia. En el caso de los rioplatenses, se agregaban los trances propios del conflicto bélico con Brasil por la posesión de Uruguay (entonces Provincias Orientales), que enfrentaba a los dos países. Pero en el trasfondo siempre estuvo presente la obtusa impugnación de Rivadavia, con el

fundamento de que Colombia y Bolívar querían hegemonizar una supuesta autoridad suprema de los Estados del Nuevo Mundo.

Chile, que se debatía en profundas contradicciones internas, no pudo llegar a un acuerdo, lo cual lo llevó a postergar la decisión sobre su participación en la Asamblea de plenipotenciarios en Panamá. Este caso resulta particular habida cuenta del total apoyo a la causa unionista hispanoamericana de Bernardo O´Higgins, su prócer más destacado, quien había sido Director Supremo del país pero que ahora se encontraba exiliado en Perú. Su sustituto, Ramón Freire, también era proclive a enviar una delegación a Panamá, pero la misma nunca fue avalada por el Congreso.

El caso de Haití es particular. Según el informe del vicepresidente de Colombia al Congreso, en 1825, Haití envió un embajador en misión especial a Bogotá a fin de negociar y firmar un tratado de alianza defensiva. No obstante, y a pesar de las consideraciones de que Haití al igual que Colombia eran objeto de la agresión colonialista de sendas potencias europeas y de que el presidente Petión había dado una ayuda inestimable al Libertador cuando la causa patriota estaba pasando por uno de sus peores momentos, en Santander primó la visión de Estado que indicaba que apoyar a Haití significaba entrar en guerra con Francia de la cual "no se tenía queja alguna y no debía hostilizarse".

El argumento de Santander se sustentaba en la idea de que el momento político indicaba que Colombia debía evitar agregar enemigos en el momento en que España hacía esfuerzos por involucrar a Francia en las guerras de América. A continuación, asumiendo una posición bastante discutible, opinó que los intereses de Haití y los de Colombia y las repúblicas hispanoamericanas no eran los mismos y que eran estos los que identificaban la causa de Colombia. Es decir, los

tratados de alianza se debían circunscribir a las nuevas repúblicas antes españolas.

Por otro lado, el vicepresidente razonaba que el este de la isla la Española[17], llamada Santo Domingo, había pertenecido a Francia y había retornado a la soberanía de España, pero en 1822 había proclamado su independencia para incorporarse a Colombia, motivando la ocupación del territorio por parte de Haití sin causa conocida y sin que eso haya tenido repercusión alguna en España (que ya no controlaba a Santo Domingo) y que, siendo que era España la verdadera enemiga de Colombia, no había razón para establecer una alianza con un país que había invadido a otro, que había concretado su voluntad independentista y que había manifestado su intención de ponerse bajo protección de Colombia. Estas condicionantes –según Santander– obligaban a diferir la propuesta del enviado especial de Haití a Colombia y, con ello, se imposibilitó la participación de ese país en el magno evento que se preparaba (Cavelier, 1976).

En tanto, Colombia como país sede hacía los mayores esfuerzos organizativos para garantizar el éxito de la reunión. En un mensaje elaborado por el canciller Pedro Gual, el 9 de febrero de 1825, dirigido al embajador de Colombia en México, se establecieron los aspectos que deberían discutirse en Panamá. A saber:

1. Renovar el pacto de unión, liga y confederación perpetua contra España y cualquier otra potencia que intentara dominar a las repúblicas americanas antes españolas.
2. Reafirmar la justicia de la causa republicana, haciéndolo patente a las demás potencias.

---

17 Hoy República Dominicana.

3. Renovar los tratados de comercio entre las nuevas repúblicas y firmar otros entre las que no lo tengan.
4. Establecer relaciones consulares sobre la base de un acuerdo específico en esta materia.
5. Tomar nota del discurso del presidente Monroe ante el Congreso de su país, en diciembre de 1823, en el sentido de impedir nuevas colonizaciones en América de parte de potencias europeas, rechazando toda forma de intervención en los asuntos internos de las nuevas repúblicas.
6. Establecer principios de derecho internacional en particular en lo referido a la guerra y la neutralidad (Yepes, 1955).

Así mismo, Colombia estableció prioridades para sus plenipotenciarios, eran ellas, renovar los pactos antes firmados, fijar un contingente de fuerzas militares marítimas y terrestres de la Confederación, hacer una declaración de principios de los participantes en el Congreso, llegar a acuerdos en materia mercantil y consular, establecer la abolición de la esclavitud y declarar a los que realizan el tráfico de esclavos como incursos en el delito de "piratería convencional".

De igual manera, Perú, gobernado por Bolívar y que también era país invitante al Congreso, sostuvo opiniones similares a las de Colombia y, en esa medida, impartió las instrucciones a sus delegados.

Ante la ausencia de Bolívar, en los hechos, Santander y Gual crearon e impusieron dos agendas para el Congreso, una de carácter defensiva que suponía una alianza americana contra las ambiciones intervencionistas de la Santa Alianza y en la cual se incorporaba a Estados Unidos y, otra menos importante para Santander, pero que se veía obligado a aceptar

por la insistencia de Bolívar, que giraba en torno a la construcción de una identidad de las repúblicas americanas antes españolas. Incluso, se habló de una negociación entre los beligerantes contra España y otra de los beligerantes con los neutrales (De la Reza, 2017).

Habría que agregar que las circunstancias en que se desenvolvieron las sesiones del Congreso tuvieron una importante influencia en su ejecutoria: uno de los delegados de Estados Unidos murió durante la travesía, el otro llegó tarde a los debates y, como se dijo antes, Brasil no pudo enviar a sus representantes y Haití no fue invitado. Los problemas internos de Chile no le permitieron enviar plenipotenciarios y Bolivia estaba recién fundada y no tuvo tiempo para articular una delegación.

Al final, fueron Colombia, Perú, Centroamérica y México, repúblicas con una clara identidad hispanoamericana, las que dieron forma con su presencia a la gran reunión de los confederados de la América antes española. El espíritu de solidaridad y la idea de igualdad y seguridad colectiva sobre los que se había construido el edificio del Congreso chocaba con los preceptos de unilateralidad y hegemonía enunciados por el presidente Monroe, en 1823. El pensamiento del Libertador se orientaba a un rechazo absoluto de las hegemonías y a la adopción de mecanismos multilaterales entre las repúblicas americanas que garantizaran su seguridad y progreso (Böersner, 1996).

2. Los debates

El Congreso se instaló en el capitular del antiguo convento de San Francisco, en la ciudad de Panamá, el 22 de junio de 1826. Al inaugurar el evento, junto al discurso de su

plenipotenciario Manuel Lorenzo Vidaurre, la delegación de Perú como país invitante, propuso a nombre de su gobierno un proyecto de articulado para el documento que signaría el "gran pacto de la Confederación americana". En lo sustancial, la idea recogía los elementos que se debatieron previamente y se habían recogido en los tratados bilaterales de *Unión, Liga y Confederación Perpetua* que las repúblicas americanas habían suscrito durante los últimos cuatro años.

Con encendida retórica, en su intervención, el ambivalente jurista peruano destacó que la revolución de independencia de la América antes hispana no tenía parangón en la historia de la humanidad. Pasando revista a los últimos "62 siglos" refirió que procesos similares ocurridos en otras latitudes y longitudes del planeta "son modelos que hemos de tener presentes para seguir unos ejemplos y detestar otros". Con extraordinaria prosa, Vidaurre exclamó ardoroso que:

> Hoy el gran Congreso americano que debe ser un consejo en los grandes conflictos, un fiel intérprete de los tratados, un mediador de las disputas domésticas, un encargado de la formación de nuestro derecho nuevo entre naciones; se halla investido de todos aquellos poderes que son necesarios para cumplir con el noble, grande y singular objeto a que es convocado. Todos los materiales preciosos están acopiados de antemano. Un mundo entero va a ver nuestros trabajos, y a examinarlos con detención. Desde el primer soberano hasta el último habitante de las tierras australes, no hay persona indiferente a nuestras tareas. Este tal vez sea el último ensayo que se haga para indagar si el hombre puede ser feliz.
>
> Compañeros míos, el campo de la gloria allanado por Bolívar, San Martín, O'Higgins, Guadalupe, y otros muchos héroes, superiores a Hércules y Teseo, se nos franquea.

> Nuestros nombres han de ser escritos, o con loor inmortal, o con oprobio eterno. Elevémonos sobre mil millones de habitantes, y un noble orgullo nos espiritualice asemejándonos a Dios mismo en aquel día en que daba las primeras leyes al universo (Citado por De la Reza [comp.], 2010, pp 18-25).

En esa primera conferencia verbal se estableció un protocolo en el que, en primera instancia, se pasó revista a los asistentes de los cuatro países presentes: Colombia, Perú, Centroamérica y México. Así mismo, se hizo constar que José Domínguez, uno de los representantes de México no concurrió ese día por enfermedad. A continuación, se canjearon y examinaron los plenos poderes de los representantes habiendo confirmado su validez de acuerdo a las copias enviadas por los respectivos gobiernos.

De inmediato, se procedió a instaurar la precedencia para establecer la presidencia durante los debates. Por sorteo, quedó fijado que comenzaría Colombia y le seguirían Centroamérica, Perú y México. Se acordó debatir acerca de las votaciones en la reunión siguiente, que se realizaría el día 23 de junio, a las siete de la noche.

Tal como estaba prevista, la segunda conferencia comenzó en fecha y hora predeterminada, ahora con la presencia efectiva del delegado de México José Domínguez que se había ausentado el día anterior.

Pedro Gual, en su condición de presidente de la sesión, dio a conocer una carta que le había hecho llegar Edward James Dawkins, en la que entregaba a la Asamblea las cartas credenciales que lo acreditaban como representante del gobierno británico con plenos poderes concedidos por el rey Jorge IV, para lo cual se le conminaba establecer una "comunicación franca y sin reserva con los plenipotenciarios

americanos". La Asamblea, decidió aceptar la incorporación de Dawkins en calidad de observador, haciéndoselo saber a través de una misiva al canciller Canning "en consideración a la política generosa y liberal que el Gobierno de Su Majestad Británica ha usado con los Estados americanos".

En la misma sesión, se acordó un reglamento para las votaciones determinándose que cada delegación tendría un voto *in solidum*, es decir que a pesar que cada representación estaba conformada por dos miembros, cada uno de ellos tenía derecho a un voto individual que debía reducirse a "admitir, o rechazar, o dejar pendientes los artículos de los proyectos que se presenten, debiendo en este último caso ser redactados por separado, y tenerse como adicionales, `si la mayoría de las Legaciones lo aceptan´ para ver si el gobierno respectivo presta o no su ratificación" (Ibid., pp. 15-16).

Unos días después, tras dos reuniones formales, una buena cantidad de encuentros bilaterales y al comprobar el surgimiento de algunos inconvenientes en los debates, en nombre de Colombia, Pedro Gual, recogiendo opiniones de las reuniones informales con los demás plenipotenciarios, planteó que junto al general Briceño Méndez habían pensado en la necesidad de establecer ciertas bases que coadyuvaran a la redacción de los documentos que habrían de suscribirse en el evento. Sustentaban su propuesta en la constatación de que –tras escuchar a sus contrapartes– existían puntos de vista en común, sobre todo en aquellas partes esenciales de la negociación, pero también había algunas diferencias.

Con extrema cautela, para evitar controversias innecesarias, Gual razonó que la posición de Colombia era difícil por los celos que podría despertar en otras repúblicas la estabilidad y el prestigio de su país, por lo cual él y Briceño Méndez evitaron presentar un proyecto unilateral, prefiriendo

debatirlo antes con las otras representaciones a fin de que la propuesta emergiera como una elaboración colectiva que partía de la moción inicial que la delegación peruana había presentado al pleno.

Así mismo, la delegación colombiana consideró importante decir que conociendo por las conversaciones previas que no se podría acordar tratados de comercio bilaterales sobre principios marítimos entre beligerantes y neutros, sobre abolición y extirpación de negros de África, ni sobre ninguna otra materia fuera de la de liga y contingentes, habían procurado suplir ese inconveniente a través de la propuesta de una serie de artículos que coadyuvaran a llenar ese vacío.

De igual manera, Colombia manifestó estar abierta a escuchar las opiniones de las otras delegaciones a fin de corregir la propuesta, agregar lo necesario y construir un método consensuado a partir de la discusión y los debates.

Finalmente, con absoluta transparencia se hizo saber que tras detectar dificultades en los debates que impedían hacer más eficaz una negociación que condujera a la creación de la Confederación, habían constatado que tales trances no provenían del contenido de la propuesta sino de la ausencia de instrucciones precisas de los gobiernos a los plenipotenciarios, particularmente a los de México. A continuación, la delegación colombiana dio a conocer otra iniciativa de articulado que no tenía grandes contradicciones en cuanto a contenido con la presentada por el Perú. Sin embargo, en cuanto a la forma, la ponencia colombiana era más amplia respecto de la peruana que era más precisa y taxativa, Lo importante, en términos generales, fue que una y otra eran perfectamente integrables en tanto no manifestaban ideas antagónicas. Con estas dos propuestas en la mano, las delegaciones se aprestaron para los debates de los próximos días.

En esta segunda conferencia quedó asentada la formal protesta de la delegación colombiana ante cierta comunicación emanada de la delegación peruana y que había sido publicada en la Gaceta extraordinaria de la ciudad. En respuesta, el representante peruano que había provocado el entuerto declaró que no había intentado injuriar a persona alguna y se hallaba dispuesto a solventar las diferencias que pudieran haber surgido por algo que no pasaba de ser un malentendido.

Tras esta explicación, la delegación colombiana expresó que no exigían satisfacción alguna y que su única aspiración era que el evento marchara con fluidez por lo que se hacía necesario que se diese una solución general al asunto. Se acordó que, en lo sucesivo, se utilizarían los métodos diplomáticos como forma de comunicación entre los plenipotenciarios que participaban de la Asamblea.

A continuación, se leyó la propuesta peruana dada a conocer el día anterior, acordándose que las mismas sirvieran de base tanto para los debates como para las reuniones bilaterales en las que se pretendían limar diferencias o incluso para que –si la hubiera– se presentara una propuesta distinta a discusión.

El 30 de junio, los delegados colombianos informaron al secretario de Relaciones Exteriores, José Rafael Revenga, del *impasse* generado tras la controversia del día 23. Después de relatar los acontecimientos de ese día y el anterior que formalizaron la instalación del Congreso y los primeros pasos dados para el comienzo de las negociaciones, comunicaban lo ocurrido con la infortunada publicación en Gaceta de la "extraña alocución" del plenipotenciario peruano Manuel Vidaurre a la que calificaron de indecorosa en el modo, perniciosa e inexacta en mucha parte de la sustancia y desusada en cuanto al estilo, por lo cual creyeron necesario –en el cumplimiento de sus responsabilidades–, protestar por el contenido del escrito a partir de lo cual

exhortaron a la Asamblea a adoptar las formas diplomáticas de comunicación ante cualquier desavenencia que pudiera surgir.

Así mismo, Gual y Briceño Méndez le informaban al Secretario de Relaciones Exteriores acerca de la buena acogida de la protesta, en particular por los delegados de México, suponiendo que una situación de estas características no volvería a repetirse en el bien de la reputación de la magna Asamblea. Aprovecharon de dar a conocer a las más altas instancias del gobierno que ya se habían realizado dos reuniones formales y varias informalmente, las cuales se efectuaban en horas nocturnas. Considerando todo ello, creían posible que en el venidero mes de julio podrían firmarse dos tratados: el de Confederación y liga general, y el de contingentes (Ibid., pp. 17-18).

Transcurrieron algunos días antes de que tuviera efecto la tercera conferencia de los plenipotenciarios. La misma se verificó el 10 de julio en la mañana, con la presencia de todos los delegados. Se dio por aprobado el protocolo de la conferencia anterior, la del 23 de junio.

Se acordó crear un archivo único de la Asamblea en la que serían depositados los protocolos de cada conferencia, sin que eso impidiera que cada delegación y cada plenipotenciario pudiera tener acceso a los documentos.

Colombia, Centroamérica y México presentaron un contraproyecto que recogía las propuestas que habían surgido en los debates informales de la lectura y análisis de la propuesta inicial presentada por Perú. En esta ocasión, se discutieron y aprobaron el preámbulo y los artículos del 1 al 10. Cuando se debatía el artículo 11, la reunión fue suspendida para continuar al día siguiente en la mañana.

Tras confirmar lo aprobado el día anterior, el 11 de julio comenzó la cuarta conferencia en la que se terminó de discutir el artículo 11 que refería a la continuidad y frecuencia que

debía tener la Asamblea, a fin de transformarse en un órgano que fortaleciera e hiciera indisoluble la relación entre las partes. Colombia y Centroamérica propusieron que, considerando su ubicación geográfica, Panamá y Guatemala fungieran como "residencia" de la Asamblea. Se aprobó el artículo en general, pero bajo el acuerdo de que "el lugar y tiempo de la reunión, la forma y orden de las sesiones, se expresarán y arreglarán en convenio separado de esta misma fecha".

Los representantes de Perú consintieron en aprobar el artículo 3, pero se reservaron lo relacionado a los "tratamientos" a fin de consultar a su Gobierno en lo concerniente a este aspecto específico. A continuación, se continuaron aprobando los siguientes artículos hasta el 20.

En el debate del artículo 21, atingente a la obligación y compromiso de las partes a defender la integridad territorial de las repúblicas, Centroamérica propuso agregar un artículo específico orientado a garantizar mutuamente los límites establecidos tras la aceptación amigable del *uti possidetis*.

Así fue discutido y aceptado un nuevo artículo, el número 22 que establecía que: "Las Partes Contratantes se garantizan mutuamente la integridad de sus territorios luego que en virtud de las convenciones particulares que celebrasen entre sí, se hayan demarcado y fijado sus límites respectivos, cuya conservación se pondrá entonces bajo la protección de la Confederación".

A continuación, se debatieron los artículos del 22 al 25 que fueron rápidamente aprobados con la objeción de Centroamérica respecto a una parte del contenido del último. Pero, como se refería a un asunto que debía ser resuelto en la próxima Asamblea, se consideró que esta delegación tendría tiempo para consultar con su gobierno sobre la conveniencia y/o aceptación de este.

En un hecho novedoso, por primera vez, la Asamblea sesionó por segunda vez el mismo día. Ese 11 de julio, al finalizar la tarde, los plenipotenciarios se reunieron nuevamente. De acuerdo con el reglamento se leyó el protocolo de la sesión de la mañana, el cual fue aprobado.

Se procedió, entonces, a discutir los artículos del 26 al 30 inclusive; que, junto al artículo adicional, fueron aprobados. Haciendo un paréntesis en la revisión del articulado del tratado que se estaba debatiendo, los plenipotenciarios se abocaron a debatir acerca de la *Convención de Contingentes*, a fin de llegar a un acuerdo sobre el aporte de tropas y recursos que cada república debía hacer para constituir una fuerza militar confederada.

El asunto se había estado discutiendo en las reuniones informales y estaba bastante avanzado. El preámbulo se aprobó sin mayores divergencias. El artículo 1 de esta convención también fue aprobado después de acordarse que el aporte que cada república haría al contingente estaría en relación con la población de cada una de ellas. En consideración a esto, se tomaría como base para su constitución la población siguiente: Colombia, tres millones de habitantes; Centroamérica, un millón trescientos mil; Perú, un millón y México, seis millones y medio. Se tomó nota de que, no obstante que la población referida a Colombia y México no eran, se hizo un arreglo a fin de que el contingente quedara constituido por sesenta mil combatientes. Así, la tropa confederada se formaría con el aporte de 15.250 soldados de Colombia; 6.750 de Centroamérica; 5.250 del Perú y 32.750 de México. De ellos, un 10% estaría constituido por soldados de caballería. El artículo 2 de esta Convención referida a la organización, estructura y naturaleza de sus misiones, quedó pendiente de resolver.

La sexta conferencia de la magna Asamblea de plenipotenciarios reunidos en Panamá sesionó el día 12 de julio en la mañana, procediéndose a aprobar el protocolo de la sesión anterior. A continuación, se inició la lectura del artículo 2 de la *Convención de Contingentes* que había quedado pendiente el día 11. Los representantes centroamericanos manifestaron las dificultades de su gobierno para cumplir con el contingente asignado por razones pecuniarias y, también, por la imposibilidad de movilizar tropas tanto por el mar Caribe como por vía terrestre por la enorme distancia que significaría el traslado de un ejército a una región en la que eventualmente se produjera la acción enemiga. Ante esta situación, México informó y así se convino que, en caso de que fuera su territorio el necesitado de los auxilios de sus contrapartes, Centroamérica podría aportar tropas que podrían ser trasladadas por tierra hasta un punto que debería ser acordado.

Los debates sobre este punto llevaron a los plenipotenciarios a comprender y aceptar que en virtud de la necesidad de que una eventualidad de este tipo generara contratiempos inusuales que deberían ser solventadas sin originar problemas adicionales a la marcha de los asuntos de las repúblicas, este asunto de los auxilios debería convenirse en acuerdos bilaterales entre las repúblicas. Por lo cual, fue redactado un artículo no previsto inicialmente el cual fue aprobado junto a los otros 14 ya admitidos de esta Convención.

De esta manera, se siguió debatiendo el articulado de la Convención hasta el número 24. En este marco, se generaron algunas discusiones particulares en torno a lo relacionado a la creación de la marina de guerra confederada. Así mismo, el artículo 16, relacionado con las capturas de recursos en un eventual conflicto, debería entenderse de manera tal que no

perjudiquen los derechos económicos nacionales o municipales que resulten implicados por la venta de esos recursos.

Este artículo 16, también, fue debatido en otra de sus partes después que los delegados de Centroamérica y México expusieran que no debería ser incluido en tanto no se hiciera una clasificación de algunos principios de derecho internacional, que solo podrían aprobarse una vez que se recibieran instrucciones específicas al respecto de parte de los gobiernos. Superado este impasse, fueron aprobados los artículos del 17 al 24 de la *Convención de Contingentes.*

Cerca del mediodía del 13 de julio se abrieron los debates de la séptima conferencia. Siguiendo la formalidad habitual, se aprobó el protocolo de la sesión anterior. Durante esta discusión, se deliberó sobre el artículo 10 relacionado con la obligación y compromiso de las partes para crear y mantener "una fuerza naval competente, sobre cuyo número, calidad, proporción y destino se han convenido por separado". En este marco, se debatieron una vez más los artículos 15 al 22 de la Convención que describían, específicamente, los asuntos atingentes a la fuerza naval, su estructura, composición, funcionamiento y financiamiento.

En otro ámbito, el delegado de Colombia Pedro Gual y el de México José Mariano Michelena informaron por separado que el Coronel Vervier, que había sido designado representante de los Países Bajos ante la Asamblea, había arribado a Panamá y se comunicó para expresar los deseos del rey Guillermo I en pro del éxito del Congreso y la felicidad de las repúblicas americanas confederadas. Así mismo, Vervier participó que los Países Bajos no habían reconocido a las repúblicas americanas antes españolas porque, siendo un asunto de menor importancia para ellas, no quería alterar el estado armonioso de sus relaciones con otras potencias europeas.

No obstante, además de la designación oficial de Vervier como representante ante la Asamblea, los Países Bajos ya habían designado sus cónsules en Colombia y México.

La Asamblea aprobó la designación de Gual y Michelena para que le expresaran por la misma vía a Vervier, su agradecimiento por la comunicación y los deseos del rey Guillermo I. No obstante, advirtieron que, en la medida que Vervier no había sido acreditado oficialmente ante la Asamblea, no podía haber un vínculo formal con este enviado, lo cual no impediría que los plenipotenciarios pudieran comunicarse con él de forma individual para dialogar sobre todos aquellos asuntos que tuvieran alguna relación con los Países Bajos.

Michelena también se auto propuso para comunicarse con Inglaterra, a fines de que esta actuara como mediadora con España en procura de obtener el reconocimiento de Madrid de la independencia de las repúblicas americanas que habían sido sus colonias. El representante mexicano dio a conocer que su país y él mismo, cuando fue embajador en Londres, había recibido una proposición de Inglaterra para que se buscara la paz con España, para lo cual se proponía como mediador. Agregó que incluso Francia también se había sumado a ese propósito. No obstante, Inglaterra había asegurado de que con independencia de la participación o no de Francia, ella insistiría en la búsqueda de la paz entre España y sus excolonias.

Continuando su informe, Michelena expuso que, si se produjera el reconocimiento pleno y absoluto de la independencia de las repúblicas americanas antes españolas, única solicitud que éstas hacían a España, se comprometerían a no exigir indemnización alguna por los daños y perjuicios causados por España durante los 300 años de dominación colonial. Además, se podrían establecer algunos acuerdos mutuamente ventajosos en materia de comercio, agricultura y minería.

Pero, España se negó a asumir tal compromiso por considerarse todavía "muy impopular" en la península. Al contrario, Madrid pretendía que fueran las repúblicas americanas las que pagaran una indemnización a España por haber obtenido su independencia. Este era el contexto en el que Michelena proponía que la Asamblea Plenipotenciaria acordara insistir en una nueva mediación de Inglaterra. Los delegados acordaron diferir el punto para ser debatido al día siguiente.

Después de la tediosa conferencia del día anterior, los plenipotenciarios se volvieron a reunir en una octava sesión el día 14, nuevamente, casi a la hora del mediodía. Se aprobó el protocolo de la séptima conferencia y se pasó a continuar el debate sobre la propuesta del plenipotenciario José Domingo Michelena de México, que trajo al Congreso la posibilidad de recurrir a Inglaterra para que actuara como mediadora con España; pero una vez más el tema no se concluyó, difiriéndose por segundo día consecutivo para el siguiente encuentro, no sin antes recomendar a los plenipotenciarios que reflexionaran sobre el asunto y trajeran ideas concretas sobre el mismo.

La Asamblea, por segunda vez, decidió realizar ese mismo día 14 una nueva sesión en avanzadas horas de la noche, lo cual no había ocurrido con anterioridad. Era evidente que después de más de 20 días había interés colectivo por culminar las discusiones y llegar a un tratado aceptado por todas las partes, además de adoptar acuerdos en otros temas vinculados a las relaciones entre las repúblicas. Después de aprobar el protocolo de lo discutido al mediodía se volvió al debate pendiente acerca de la posibilidad de recurrir a la mediación inglesa. Se emitieron varias opiniones sobre el asunto, no obstante, no se llegó a un arreglo sobre el mismo. Varios delegados argumentaron no tener instrucciones de sus gobiernos en esta materia, por lo que propusieron acercarse a otras potencias

aliadas a fin de que hicieran esfuerzos para lograr la paz entre los confederados y España sobre la base del artículo 10 del tratado que estaba a punto de firmarse y que exponía que las partes estipulaban, expresamente, "que ninguna de ellas podrá hacer la paz con los enemigos comunes de su independencia, sin incluir en ella a todos los demás aliados específicamente".

La décima conferencia que a la postre sería la última se realizó el 15 de julio. Habían transcurrido 24 días desde el inicio del evento. A las 10 de la mañana se abrieron los debates con la consabida aprobación del protocolo de la sesión anterior.

Toda vez que las negociaciones habían concluido, se procedió a dar lectura al *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua*, a la *Convención de Contingentes*, al Concierto a que se refiere el artículo 11 del *Tratado de Unión* que establecía el convenio sobre el lugar y tiempo de la Asamblea, la forma y el orden de sus sesiones y al Concierto a que se refiere el artículo 2 de la *Convención de Contingentes* concerniente al ejército y marina formado a consecuencia de la misma convención. Después de su revisión y corrección fueron firmados y sellados, acordándose que el último documento mencionado fuera reservado y en esa condición fuera entregado a los gobiernos.

En seguida, se resolvió que los delegados Vidaurre del Perú, Briceño Méndez de Colombia y Molina de Centroamérica formaran una comisión que se encargara de recoger todos aquellos apuntes y notas surgidas durante las reuniones bilaterales informales y que pudieran servir para reforzar la negociación a fin de dar a los gobiernos toda la información necesaria que permitiera una pronta ratificación de los tratados y acuerdos. Los delegados debían, de forma personal por palabra o por escrito, entregar las informaciones que alguno de los tres miembros de la Comisión le solicitaran. Se informó que la Asamblea se trasladaba a la ciudad de

Tacubaya, en las cercanías de la capital mexicana. Así mismo, se acordó agradecer al gobierno colombiano y a las autoridades de la Ciudad de Panamá por la hospitalidad y la consideración con que había sido acogida la Asamblea.

A las 11 de la noche del 15 de julio de 1826, se dieron por concluidas las sesiones para ser continuadas en Tacubaya en un tiempo que debía ser decidido posteriormente. Los plenipotenciarios se felicitaron por el clima de "fraternidad, franqueza y amor más puro a la causa pública" que había estado presente en todo momento, manifestando sus deseos de que en futuras Asambleas se mantuviera ese espíritu de "uniformidad de sentimientos y la misma cordialidad en beneficio de los intereses comunes".

De esta manera, concluyeron las deliberaciones del Congreso Anfictiónico de Panamá. Después de 24 días de negociación en las que se produjeron 10 conferencias formales e innumerables reuniones informales de carácter bilateral, se aprobaron cuatro documentos: el *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua*, la *Convención de Contingentes*, el Concierto referido al artículo 2 de dicha Convención y el Concierto a que se refiere el artículo 11 del Tratado de Unión.

3. El Libertador intenta salvar las negociaciones

Desde los primeros días de abril de 1826, cuando envió una carta desde Lima a Pedro Gual, el Libertador mantuvo permanente observación sobre las noticias que llegaban del istmo, no obstante, los conflictos en ascenso que aquejaban a las nuevas repúblicas comenzaron a ocupar la mayor parte de su tiempo por lo que pareció irse desentendiendo de lo que estaba ocurriendo o habría de ocurrir en Panamá. Las dificultades en

las comunicaciones conspiraban para que tuviera noticias del istmo con la celeridad que él deseaba. Tras acusar recibo de una misiva que Gual le envió el 26 de febrero, para informarle que había llegado a Panamá pero que la Asamblea no se había podido instalar por la tardanza en el arribo de algunas delegaciones, le transmite al plenipotenciario colombiano sus deseos de éxitos en el Congreso, resaltando la importancia del mismo para "el bien y el reposo de la América". Así mismo, le hace saber su deseo de que la Asamblea se haga permanente para que sirva de árbitro a los eventuales conflictos que pudieran surgir. Todavía manifestaba esperanza de que los delegados bolivianos pudieran llegar a tiempo para participar del evento (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, pp. 1303-1304).

El 6 de abril, el Libertador se comunica con Manuel Díaz Vélez, ministro plenipotenciario del Río de la Plata para responder una misiva de éste, de fecha 27 de febrero, en la que este propone la unidad para combatir en conjunto contra el imperio de Brasil. Bolívar le responde que él no tiene autoridad para decidir a ese respecto por lo que había turnado la solicitud al ministerio de relaciones exteriores del Perú. En esa carta, le hace saber al alto funcionario rioplatense que, a pesar de que su gobierno había sido invitado a la Asamblea de Panamá, desconocía las motivaciones del rechazo de su participación. Muy diplomáticamente Bolívar evita involucrase en el conflicto con Brasil y subrepticiamente le hace saber que su interés está puesto en el Congreso de Panamá, mostrando con sutileza su desagrado por la no asistencia del Río de la Plata.

A comienzos de mayo, acusa recibo de una carta del plenipotenciario peruano Manuel Pérez de Tudela, quien le había escrito para informarle de su llegada al Istmo. De igual manera, se comunica el 16 de mayo con Manuel Vidaurre, el otro delegado peruano quien le había solicitado –a través de varias

misivas– instrucciones para su accionar en la Asamblea. Bolívar le dice que ello le corresponde al Consejo de Gobierno, porque considera "un deber propio de [su] delicadeza" abstenerse de dar pautas a los delegados peruanos, toda vez que a él le ha correspondido hacerlo con los colombianos. Así mismo, exterioriza que no tienen dudas que junto a Pérez de Tudela realizarán un gran esfuerzo para dejar bien representado al Perú en el evento (Ibid. pp. 1316-1317).

Ya en mayo, su correspondencia comienza a manifestar su elevada preocupación por la situación de anarquía y caos que está envolviendo el ambiente político y económico de casi todas las repúblicas. El día 7, en una muy extensa carta dirigida al Mariscal Sucre desde Magdalena, Perú, le hace llegar otra misiva que había enviado al vicepresidente Santander en la que expone un pormenorizado análisis del estado calamitoso de la situación en cada uno de los países. A partir de entonces, el tenor de sus comunicaciones se "aleja" de Panamá para adentrarse en expresiones de desesperación e impotencia por el caos y la anarquía que se hacen cada vez más presentes en el devenir de las nuevas repúblicas.

No es sino hasta el 3 de junio, cuando en una carta dirigida al mariscal Sucre[18] en la que lo insta a que, una vez que la república boliviana ya ha sido reconocida, su primer deber es enviar representantes a la Asamblea de Panamá a fin de que la novel república esté incorporada y sus intereses sean defendidos en la reunión. Propone a José María Mendizábal como plenipotenciario de Bolivia con la instrucción de que procure coordinar sus intereses con los delegados de Colombia.

---

[18] Curiosamente, esta carta aparece repetida, aunque con diferencias en la redacción, en las Obras Completas del Libertador de la editorial Lex, La Habana, 1947.

Cuatro días después, el 7 de junio, Bolívar le reitera a Santander el compromiso que tiene Colombia con el Congreso de Panamá y su preocupación por la tardanza en la llegada de los delegados de México lo cual demoraba el inicio de los debates. Nuevamente manifiesta su creencia en que los plenipotenciarios bolivianos viajarían pronto, lo cual nunca llegó a ocurrir.

Durante esos días, otro hecho vinculado a Panamá sin relación con la Asamblea, inquieta al Libertador: la captura del coronel Juan Bermúdez, un espía español enviado desde La Habana por el gobernador Francisco Dionisio Vives, con la misión de explorar y conocer la situación de la provincia para lo cual debería elaborar mapas de la ubicación de las fuerzas patriotas en la perspectiva de una invasión española al istmo, con el objetivo de distraer fuerzas mientras se asestaba el golpe principal en La Guaira, Venezuela. Bolívar emite precisas instrucciones al general José María Carreño, gobernador de la provincia, para que tomara medidas inmediatas a fin de impedir la operación militar que intentaba la monarquía española para recuperar sus territorios perdidos en América.

No obstante a esto, el Libertador sigue los acontecimientos con vivo interés y el 23 de junio le escribe a Santander para exponerle que había tenido una reunión con el embajador inglés en Perú. En el encuentro, Bolívar manifestó al representante de la monarquía británica su complacencia por la posibilidad de que en Panamá se pudiera establecer una alianza entre su país y los americanos confederados. Pensaba que la misma serviría como garantía ante probables ataques de España y la Santa Alianza. Evalúa que las ventajas comerciales que podrían obtener los ingleses de un acuerdo serían mucho mayores que los beneficios que aportaría para las repúblicas americanas. A continuación, instruye al vicepresidente para que emita disposiciones precisas a Gual a fin de que gestione estos posibles acuerdos.

Una revisión somera de la correspondencia y la actividad del Libertador de esos días muestra el vuelco total de su preocupación y quehacer en la búsqueda de la estabilidad para Colombia, en particular para Venezuela donde el general Páez mostraba dones de autócrata y ya manifestaba la idea de destruir Colombia separando Venezuela de Cundinamarca. Le preocupa también la estabilidad del Perú que en los hechos se ha transformado en su base de operaciones. En sus mensajes, comienza a revelar su convicción de que debe regresar a Colombia a fin de evitar el naufragio que veía venir. Se lo dice a Briceño Méndez, en carta del 8 de agosto: "El peligro que amenaza a Colombia me tiene tan inquieto que casi no pienso en otra cosa que en buscar los medios de contener el incendio que veo asomarse por todas partes" (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1414). Así mismo, decide enviar a Antonio Leocadio Guzmán a Venezuela con instrucciones precisas para Páez y opiniones propias sobre cómo manejar la situación interna hasta que él se apersone en el país, lo cual planea hacer a fin de año.

No obstante a eso, hace un paréntesis en una carta dirigida el 8 de julio a Santander, para, por primera vez, emitir una opinión sobre el Congreso en Panamá. Es muy pesimista al respecto, además, en el contexto, deja ver su preocupación e impotencia por la situación de Venezuela y la conducta del general Páez:

> Yo veo al congreso del Istmo como a una representación teatral, y veo nuestras leyes como Solón, que pensaba que sólo servían para enredar a los débiles y de ninguna traba a los fuertes. En tanto que esto pasa por mí, los diaristas proclaman a los héroes bajo las leyes y a los principios sobre los hombres. Aquí está la ideología. Esta será la patria celestial

> donde las leyes personificadas van a combatir por los héroes y los principios, como los genios del destino, dirigirán las cosas y gobernarán a los hombres. Vírgenes y santos, ángeles y querubines serán los ciudadanos de este nuevo paraíso. ¡Bravo! ¡bravísimo! Pues que marchen esas legiones de Milton a parar el trote de la insurrección de Páez, y que puesto que, con los principios y no con los hombres, se gobierna, para nada necesitan ni de Vd. ni de mí. A este punto he querido yo llegar de esta célebre tragedia, repetida mil veces en los siglos y siempre nueva para los ciegos y estúpidos, que no sienten hasta que no están heridos. ¡Qué conductores! (Bolívar, Ob. Cit., Vol I, 1947. p. 1390).

Con mucha probabilidad, estaba recibiendo noticias de lo que estaba ocurriendo en Panamá. Las dificultades de comunicación hacían que el desfase fuera de alrededor de dos meses, desde que se elabora un informe hasta que llegaba a sus manos, y otros dos meses para que los que lo emitían, en este caso los plenipotenciarios, recibieran la respuesta. Finalmente, el 11 de agosto se decide a escribirle directamente a Gual y Briceño Méndez. Para esa fecha, la Asamblea había concluido, pero él no lo sabía. De alguna manera esta comunicación es visionaria, pareciera que incluso antes de comenzar el Congreso el Libertador temiera su fracaso. Ello lo lleva a tomar directamente cartas en el asunto. Por la importancia de esta comunicación la transcribo íntegramente:

> Lima, 11 de agosto de 1826
>
> A los señores ministros plenipotenciarios de Colombia en el Congreso de Panamá (Don Pedro Gual y General, P. Briceño Méndez)

Estimados amigos:

Después de escrita la anterior del 8 he estado meditando con mucha atención sobre la liga federal y la liga militar que proponen algunos de los Estados de América. Pienso que la primera no será más que nominal, pues un pacto con un mundo entero viene a ser nulo en la realidad; por lo mismo, ya que los mexicanos quieren una liga militar, yo soy de opinión de que la formemos entre Colombia, Guatemala y México, que son los únicos Estados que temen ataques por parte del Norte.

El Perú y Bolivia no dejarán de auxiliar a Colombia, a causa de los servicios que le deben; y así, aun cuando no sean Partes constituyentes de esta liga, poco importa. El tratado que hemos de concluir con Guatemala y México debe contener las siguientes estipulaciones:

1º Que se le dé a España un plazo de tres o cuatro meses para que decida si prefiere la continuación de la guerra a la paz.
2º En estos cuatro meses ha de verificarse el armamento y reunión de la escuadra y ejército federal o de la liga, como lo quieran llamar.
3º El ejército no bajará de 25.000 hombres; y la escuadra de treinta buques de guerra. Estos serán cuatro navíos de línea, ocho grandes fragatas, ocho fragatas menores y el resto entre corbetas, bergantines y goletas.
4º Cada Estado pagará lo que se estipulare para la manutención de su contingente, tomando para ello los árbitros que juzgue conveniente.
5º Cada Gobierno debe mandar su contingente, pero de acuerdo con los demás, y con la mira de un plan dado.

6º Este plan se fundará: 1º Defender cualquiera parte de nuestras costas que sea atacada por los españoles o nuestros enemigos; 2º Expedicionar contra La Habana y Puerto Rico; 3º Marchar a España con mayores fuerzas, después de la toma de Puerto Rico y Cuba, si para entonces no quisieren la paz los españoles.

7º En los casos de reunirse fuerzas marítimas o terrestres, puede estipularse la condición de que el oficial más antiguo mande en jefe; pero si los confederados de México y Guatemala no quisieren aceptar esta condición, Colombia puede ofrecerles, por generosidad, el mando, sea en tierra o sea en el mar.

Si los mexicanos y los de Guatemala quieren entrar en esta liga, creo que Vds. deben concluirla inmediatamente aun cuando no tengan instrucciones del Ejecutivo; pues yo estoy resuelto a aprobarla luego que llegue a Colombia e influir en que el Congreso la ratifique. Digo más, si los de México y Guatemala prefieren otras condiciones a las que yo he indicado, deben también admitirse con tal que haya una liga marítima y terrestre con las miras de defender el territorio de los aliados. También creo que el ejército no debe bajar de 20.000 hombres y la escuadra debe ser igual, por lo menos, a la de los españoles de América, siempre con la idea ostensible de tomar La Habana y Puerto Rico. Me extenderé aún: si en el tratado salimos perjudicados por la desproporción del contingente, debemos sufrirla para no encontrarnos solos en esta lucha; pues al cabo Colombia sola tendrá que combatir.

Guatemala y Colombia pueden contribuir con la mitad del ejército, de la marina, y de los gastos; y la otra mitad México, que tiene doble riqueza y doble población que Colombia. Guatemala de ningún modo equivale a Colombia;

> por consiguiente, la ventaja es para México que tiene un millón de habitantes más que las otras dos repúblicas contratantes (Bolívar, Ob. Cit., pp. 1421-1422).

En esta carta se manifiesta con toda vehemencia la apreciación que el Libertador hacía de las negociaciones de Panamá aun sin tener toda la información. De alguna manera, incluso, se expone su decisión de modificar la propuesta original a fin de salvar los acuerdos y el Tratado.

Un mes después de finalizada la Asamblea, ya de vuelta en Bogotá, el 15 de agosto, el general Pedro Briceño Méndez le envía una larga y pormenorizada carta al secretario de Relaciones Exteriores José Rafael Revenga, en la que informa con sumo detalle del curso de las negociaciones tanto en las conferencias formales como en las reuniones bilaterales informales a partir de notas tomadas en cada una de ellas porque, la carencia de una secretaría que se encargase de tal labor y la intensidad de los debates, no permitieron redactar en su momento informes precisos de cada reunión.

El informe del general Briceño Méndez es amplio en datos, referencias y hechos no recogidos en las actas de la Asamblea. Se exponen incluso reseñas de carácter subjetivo acopiados prolijamente por los delegados colombianos y que estuvieron encaminadas a generar un mejor ambiente para las negociaciones, limando asperezas y actuando con la flexibilidad necesaria que permitiera obtener el objetivo supremo de las negociaciones. En este sentido, sin generar conflictos con la delegación peruana que había presentado la propuesta original, Gual y Briceño maniobraron con gran habilidad diplomática hasta hacer que todas las delegaciones aceptaran el documento elaborado por Colombia, más amplio y abarcante, de todos los objetivos presentados.

El documento elaborado por Briceño va desmembrando uno a uno cada artículo, las objeciones presentadas en la discusión de cada uno de los delegados, observándose que algunos artículos fueron de fácil trámite, mientras que otros, como los relativos al comercio fueron de más compleja discusión. México llevó la voz cantante en cuanto a resistir la posibilidad de que la Asamblea pudiera transformarse en árbitro de los conflictos eventuales que pudieran surgir, por lo cual, lo referido a ese asunto fue reformulado por parte de Colombia antes de llevarlo al pleno a fin de evitar controversias. A cambio, se estableció la posibilidad de realizar juicios de conciliación para dirimir diferencias.

Le informa al secretario de Relaciones Exteriores que las condiciones de insalubridad provocados por el clima, las carestías y las dificultades para el alojamiento de los plenipotenciarios hacían imposible proponer a Panamá como sede permanente de la Asamblea, no obstante, sabiendo que este ofrecimiento iba a ser rechazado, como esas fueron las instrucciones recibidas, se hizo la invitación que, como era de esperar, no fue aceptada, al igual que las de Quito y Guayaquil. La delegación mexicana insistentemente formuló votos porque su país fuera sede y, dada la importancia de esta república entre las confederadas, el resto de las delegaciones acogieron con beneplácito la oferta.

El problema más álgido de los debates fue el referido a los límites entre las repúblicas. Centroamérica reclamaba para su soberanía la provincia de Chiapas que había pertenecido a la Capitanía General de Guatemala y que se había anexado a México. Lo mismo ocurría con la Costa de los Mosquitos que demandaba de Colombia. Aunque el Perú quiso introducir el tema de límites para hablar del Alto Perú, se abstuvo de hacerlo. Al final, no se logró consensuar este asunto, que quedó circunscrito a un

enunciado genérico referido a la defensa de la integridad territorial. A fin de que esta situación no fuera el origen de conflictos entre las repúblicas confederadas, se logró incluir el artículo 22 (no previsto originalmente) que estableció la garantía mutua de respeto a la integridad de los territorios y los acuerdos bilaterales sobre diferendos fronterizos; los cuales, una vez demarcados y fijados en sus límites respectivos, se acogerían a la protección de la Confederación.

En el debate de los artículos 14 y 15, referidos a la negación de la firma de tratados de alianza o liga perpetuas o temporales con potencias extranjeras, se hizo evidente que México no aspiraba a una unión perpetua sino temporal y que en materia de alianzas pretendía actuar a partir de objetivos unilaterales. El interés mexicano se circunscribía, exclusivamente, a la idea de formar alianzas en caso de guerra. Colombia se negó rotundamente a esta propuesta que modificaba sustancialmente el espíritu de la Asamblea, lo cual fue finalmente aceptado. Otro tanto ocurrió durante las discusiones de los artículos 21 y 27. Aquí, Colombia debió ceder después que fue aceptada una propuesta de cambio que acogió la voluntad de las partes.

En cuanto al debate del Artículo 29, la delegación colombiana se vio obligada a adoptar una posición inflexible de rechazo a una propuesta que aceptaba la intervención en los asuntos internos de las repúblicas en cuanto a su organización interna. Quedó claramente establecido que cada Estado definiría su organización interna de acuerdo a decisiones propias.

Otro momento crítico en extremo se produjo en el momento del debate sobre el artículo adicional, que había sido presentado a fin de establecer los principios de derecho público que pudieran ser problemáticos y evitar cualquier motivo de distanciamiento o, incluso, rompimiento en la relación de las

repúblicas confederadas. En este caso, la vehemencia de México fue manifiesta. Colombia se avino una vez más a ceder a partir del convencimiento de que este asunto debía diferirse y no estar incluido en el Tratado. En este caso, una imprecisión podía abrir espacio a un cambio estructural de la idea que había motivado la Asamblea, la cual era establecer una alianza real liberada de la posibilidad de su rompimiento. Pero lo único que los delegados colombianos pudieron lograr fue que el artículo no se incluyera en el Tratado y que se prescindiera de algunas cláusulas que podían conducir a malas interpretaciones.

En el debate sobre la *Convención de Contingentes* no se manifestaron diferencias mayores. En este punto, Colombia logró que se comprendiera que había hecho casi en exclusivo el esfuerzo de la guerra y que era necesario que, en caso de conflictos futuros, los confederados acudieran colectivamente al sostenimiento del esfuerzo bélico. Colombia logró insertar cuatro artículos que exponían los fundamentos para que la escuadra federal no estuviera comprometida en caso de eventuales operaciones. En este aspecto, al no haberse aprobado un instrumento específico, quedaba un gran vacío que comprometía las operaciones de la flota naval.

En materia de conflicto marítimo y operaciones navales, también hubo diferencias entre Colombia y las otras repúblicas al deliberar sobre los "tribunales de presas", es decir de las mercaderías que obtenían los corsarios y que debían regirse por una ley. Se logró restringir el ámbito de acción de estos corsarios. En el caso de Colombia, solo unos años después, por instrucciones del Libertador, se derogó este tipo de actividades; pero en el contexto de la Asamblea, Colombia debió hacer entender a las demás repúblicas confederadas que no habían organizado sus departamentos marítimos, ni erigido cortes de presas como

tampoco que no poseían puertos cómodamente situados para que concurrieran a ellos las presas nuestras, que iba a quedar en minusvalía toda vez que era un país que tenía puertos importantes tanto en el Pacífico como en el Caribe (Atlántico).

En la parte final de su informe, el general Briceño Méndez se consagra a explicar lo referido a la actuación de Edward James Dawkins, delegado británico a la Asamblea de Panamá. Expone que el representante de Gran Bretaña se condujo de forma "noble, franca y leal" y que no hay ningún motivo de queja. Su relación con los plenipotenciarios se desarrolló en un marco de mutuo respeto y consideración. Ello fue particularmente evidente con los representantes colombianos y en especial con el Dr. Pedro Gual quien fue motivo de una opinión muy elevada por sus "talentos, […] su saber y […] su carácter".

En el transcurso de las conversaciones informales pareció evidente que la misión de Dawkins se circunscribió a aconsejar a los plenipotenciarios para que la Asamblea manifestara respeto por las instituciones de otros pueblos "a fin de evitar los temores y desconfianzas que podrían generar en Europa los principios revolucionarios de los confederados".

Esto se podía entender como la preocupación del gobierno inglés de que los confederados adoptaran los principios radicales de la revolución francesa respecto de las monarquías. Esperaba que no se acogiera una política antieuropea, sino que se trabajara exclusivamente a favor de los intereses de América en función de su seguridad y paz. En este último punto, Dawkins fue insistentemente reiterativo, asegurando que ello era una opinión personal, no necesariamente la de su gobierno.

Así mismo, manifestó que Gran Bretaña actuaría como mediador de los confederados con España, pero sobre la base de que la monarquía borbónica fuera indemnizada. Si así ocurriera, se garantizaría el apoyo de Francia a la mediación

británica lo cual, según él, no podría realizarse sin dicho sustento. Era la manifestación de un sutil y refinado chantaje diplomático que Inglaterra pretendía manejar en el ámbito de sus diferencias con Estados Unidos, sobre todo después de la Declaración del presidente Monroe de diciembre de 1823.

Vale decir que Estados Unidos temía que Cuba fuera entregada a los ingleses como premio por una mediación favorable con los ahora confederados. Por eso, ya a finales de 1825 a través de su secretario de Estado Henry Clay, había exigido a Colombia y México que suspendieran sus planes de invasión a Cuba y después, en 1826, el presidente Adams había ratificado su voluntad de que Cuba siguiera estando bajo soberanía española. De esta manera, Estados Unidos manifestaba su posición de no modificar el *statu quo* de Cuba. Adams temía que una Cuba independiente se alejara de la influencia que podía ejercer para que en el mediano plazo cayera en sus manos, como efectivamente ocurrió 72 años después.

En este punto del diálogo con Gual y Briceño Méndez, Dawkins se detuvo para analizar esta situación, manifestando el apoyo del ministerio de relaciones exteriores de Gran Bretaña al plan de liberar Cuba y Puerto Rico (Böersner, 1996), pero en el marco de una negociación global que tuviera en cuenta la conflictiva realidad europea signada por la restauración post napoleónica que, desde el Congreso de Viena, finalizado en 1815, buscaba restaurar las monarquías, redefinir límites territoriales con el objetivo de lograr un equilibrio de poder con la Santa Alianza y suprimir las ideas liberales y nacionalistas de la Revolución Francesa; estableciendo, de esa manera, un orden conservador que chocaba con el surgimiento del nacionalismo, el liberalismo y la industrialización en boga. En este marco, a Inglaterra le preocupaba el papel de Estados Unidos que se auto proponía

como "defensor" de la América meridional manteniendo a Europa alejada de la región.

En un momento de la conversación privada, sostenida por Briceño Méndez y Gual, Dawkins exasperado, llegó a decir que los confederados no obtendrían crédito alguno de ningún país europeo para continuar la guerra, mucho menos si se planeaba realizar una invasión para liberar a Cuba y Puerto Rico y que solo recibirían apoyo financiero europeo si se apegaran a la búsqueda y sostenimiento de la paz.[19]

La idea de Dawkins manejada como propia, en realidad, reflejaba la política de su gobierno y la búsqueda de una alianza más sólida con los confederados a fin de evitar un posible acercamiento de ellos a Estados Unidos. Fue ostensible que el envío de Dawkins a Panamá tenía ese objetivo. Según el informe del general Briceño Méndez, Dawkins "esperaba que la Asamblea no se retiraría de Panamá sin dar algún paso notable hacia la paz, y no pudo ocultar su sorpresa y sentimiento cuando supo lo contrario". La voluntad de los confederados era expulsar totalmente a España de América y, en ese sentido, la liberación de Cuba y Puerto Rico apuntaba hacia la continuidad del conflicto con España. Esto inquietó a Dawkins quien, por esta situación, incrementó su alerta y preocupación durante los últimos días de su estadía en Panamá.

---

[19] Este asunto, como casi la mayoría de las decisiones tomadas por la Asamblea, no tuvo ninguna concreción y quedó prontamente abandonado. Ello se debió a cambios en la coyuntura internacional, el fracaso de los planes de reconquista de España y la Santa Alianza, y a las presiones de Estados Unidos que siempre tuvo en la mira apoderarse de Cuba. Además, España maniobró inteligentemente para cooptar a la aristocracia esclavista cubana vinculada a la producción de azúcar. Habría que agregar, también, el temor que ocasionaba en Europa la perspectiva de una revolución similar a la haitiana en el Caribe (Guerra Vilaboy, Breve historia de América Latina, 2006).

Vale conocer, en directo, la opinión del general Briceño Méndez en la parte final de su informe al secretario Revenga, referido a la actividad del enviado de Inglaterra Edward J. Dawkins:

> Por lo que hace al resultado de las tareas de la Asamblea, se manifestó bastante alarmado por ellas, en una visita que le hicimos el señor Gual y yo dando a entender que los confederados habíamos renunciado al derecho de tratar con las naciones extrañas, reservando hacerlo en la Asamblea. Nosotros le hicimos ver su equivocación y para desvanecer cualquiera otra prevención que acaso le hubiesen inspirado los rumores públicos, le permitimos que leyese el Tratado de Unión y el de Contingentes. Después de haberlos leído los aplaudió, excepto la traslación del Congreso a México, porque los servicios, dijo, de Colombia a la causa de América y su adelantamiento, le dan derecho a tener en su seno aquel cuerpo, prescindiendo de su posición geográfica y de su importancia política (Citado por De la Reza [comp.], 2010, pp. 231-241).

Desde una perspectiva distinta a la de los delegados colombianos, los plenipotenciarios mexicanos entregaron un informe a su gobierno el 26 de septiembre. Al igual que los colombianos, hicieron un recuento de los acontecimientos sin obviar que el documento que elaboraron se sustentaba en papeles públicos confeccionados durante la Asamblea y que las diferencias o errores que pudiera haber en estos documentos serían solventados en la exposición oral que estaban haciendo.

Hacen la salvedad de que arribaron tardíamente a Panamá el 4 de julio[20]. Mencionan en su informe que el traslado

[20] Este punto es contradictorio en el informe, porque más adelante dicen que se habían reunido el 22 de junio hasta el 15 de julio. En las actas

de la conferencia a Tacubaya se hacía por la insalubridad y la falta de recursos existentes en Panamá. Así mismo, manifiestan la total indiferencia de su gobierno que, durante cuatro meses, no le dirigieron comunicación alguna ni respondieron a las que enviaban los plenipotenciarios. También, presentan como dificultad la carencia de noticias de los acontecimientos en Europa que juzgaban de mucha importancia para el desarrollo de los debates, sobre todo por las medidas defensivas que se debían tomar ante una posible invasión española con apoyo de la Santa Alianza. Contrastan esta situación con la abundante comunicación de los delegados colombianos con su gobierno en Bogotá.

Curiosamente, en su informe recogen la situación de Venezuela y las disensiones incitadas: "[…] por el general Páez que, sin adoptar una actuación discrepante, esperaba por la llegada de Bolívar para solventar el trance ante la compleja situación creada que de no atenderse podría generar trastornos aún no manifestados en la gestión de gobierno. Aseguraban, en todo caso, que ni Páez "ni el Gobierno a quien había desobedecido tomaban una actitud hostil".

Reportan que la situación en la ciudad durante los días de celebración del Congreso fue de casi absoluta tranquilidad, con la excepción de un incidente con un espía español detectado en Perú que involucró a tres personas en Panamá y que juzgan como una noticia falsa generada por "la denuncia que contra ellos dio en Lima un particular conocido por todos como embaucador y mal intencionado, suponiéndolo en combinación con los españoles".

---

de la conferencia queda claro que los delegados mexicanos participaron desde la primera conferencia, aunque uno de ellos se ausentó de la misma por enfermedad, reincorporándose en la siguiente reunión.

Finalizan los delegados mexicanos, exponiendo que otro incidente ocurrido fue la aparición frente a Cartagena de tres naves españolas que obligaron al Comandante general de la provincia a decretar un alerta y medidas especiales en el marco de la ley, pero los buques desaparecieron en dos días, todo lo cual no alteró la seguridad de los plenipotenciarios ni el desarrollo de la Asamblea (De la Reza, Ob. Cit, pp. 245-248).

Podría decirse que, al finalizar el Congreso, Bolívar estaba en el pináculo de su gloria. Según Louis (2010), aunque en este momento el Libertador era presidente de Colombia, dictador de Perú, presidente de Bolivia; la República Dominicana se había incorporado a Colombia, los patriotas de Cuba le enviaron representantes, Centroamérica ordenaba colocar retratos suyos en las oficinas y el general mexicano Vicente Guerrero le ofreció el cargo de generalísimo de su ejército; lo cierto es que, tras ese momento en la cúspide, se comienza a manifestar su propio declive.

El retraso en el inicio del evento conspiró en su contra. No hubiera sido lo mismo que este se realizara en julio de 1825, como lo deseaba Bolívar mientras disfrutaba del éxito que le habían proporcionado Junín y Ayacucho, que un año después cuando ya emergían los ánimos divisionistas, el caos, la anarquía y el cuestionamiento al propio Bolívar en las nuevas repúblicas.

La situación económica era crítica y las oligarquías que se hicieron del poder tras la independencia no tenían una visión de desarrollo acorde a los tiempos modernos. No optaron por una economía sustentada en la industria, sino que mantuvieron una visión rural agroexportadora y localista que impidió transformar los acuerdos de Panamá en avances reales en favor de los pueblos. Aunque la idea integracionista de Bolívar mantenía su valía, fueron las propias fuerzas oligárquicas

nacionales las que pujaron a favor de una propuesta dependiente de Estados Unidos que exponía un paradigma hegemónico y una integración subordinada. Así comenzó el ocaso.

Bolívar apenas conocería en septiembre los resultados de la Asamblea de Panamá. Se había embarcado en el Callao el día 3 arribando a Guayaquil el 13, después de haber permanecido 3 años ausente de Colombia. Al llegar a Guayaquil lo esperaba abundante correspondencia. Pensando ya en el futuro y las complejidades que avizoraba, al día siguiente de su llegada, se apresuró a escribirle al general Briceño Méndez. No pudo ocultar el pesimismo que le embargaba. Su preocupación era evidente, se da cuenta que debía intervenir de inmediato y de forma directa a fin de intentar enderezar el rumbo de la unión. Le dice a Briceño:

> He leído aquí los tratados celebrados en Panamá y voy a darle a Vd., francamente mi opinión. El convenio sobre contingentes de tropas, principalmente sobre el modo, casos y cantidades en que deben prestarse es inútil e ineficaz. Puede el enemigo obrar bajo principios ciertos e invadir con fuerzas dobles. No llamar invasión sería sino la que pase de 5.000 hombres, y fijarla como el caso desde donde principian los auxilios, es condenar a ciertos estados a una ocupación positiva. El décimo de caballería es incompatible con todos los principios del arte militar. También es defectuoso lo que se ha estipulado con respecto a la artillería. La traslación de la asamblea a Méjico va a ponerla bajo el inmediato influjo de aquella potencia, ya demasiado preponderante, y también bajo el de los Estados Unidos del Norte. Estas y otras muchas causas, que comunicaré a Vd. de palabra, me obligan a decir que no se proceda a la ratificación de los tratados antes de que yo llegue a Bogotá, y antes de que los haya examinado

> detenida y profundamente con Vd. y con otros. El de unión, liga y confederación contiene artículos cuya admisión puede embarazar la ejecución de proyectos que he concebido, en mi concepto, muy útiles y de gran magnitud. Así, insto y repito que no se ratifiquen antes de mi llegada. Lo mismo digo al general Santander, y dígaselo Vd. también (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, p. 1431).

El contenido de esta comunicación da cuenta de su disconformidad con algunos asuntos como el de dar continuidad a la Asamblea en Tacubaya, lo cual le haría perder influencia en las decisiones, por el contrario, pensaba que la misma se pondría bajo el influjo de Estados Unidos. Por esa y otras razones, recomienda que no se ratifique el acuerdo hasta haberlo revisado con detenimiento. Le pide a todos, incluyendo a Santander, que actúen con sensatez y sentido reflexivo en este aspecto.

Con el mismo tenor, el mismo día, Bolívar despacha comunicación para el Mariscal Andrés de Santa Cruz quien en junio había sido nombrado presidente del Consejo de Gobierno y con esa investidura asumió el poder supremo tras la partida de Bolívar del Perú. El Libertador le informa que le había enviado una misiva al Canciller José María Pando para que –al igual que en el mensaje a Briceño Méndez– le solicitaba que el Perú no ratificara los acuerdos de Panamá antes que él y las autoridades del país los hubieran revisado y manifestado su última opinión (Ibid., p. 1432).

El abogado y político peruano Andrés Townsend Ezcurra insinúa que Bolívar, después de regresar de Bolivia, empezó "a preferir la unión de los países andinos, desde el Orinoco al Potosí…" (Townsend Ezcurra, 1975); es decir, una idea más acotada de integración, toda vez que el concepto

amplio le hacía perder a Colombia y a él mismo capacidad de influencia en el curso de los acontecimientos. El también periodista peruano expone que, en materia internacional, Bolívar comienza a ser "absorbido" por la idea de una federación de tres repúblicas, "o sea, aquellas que lo tenían proclamado como presidente, jefe supremo o fundador" (Ibid., p. 80).

En general, Bolívar que se había autodenominado "el hombre de las dificultades" no se dejaría amedrentar por estos trances. Su pensamiento estaba imbuido de una visión estratégica y de largo plazo que era muy avanzada y difícilmente percibida en su época incluso por algunos de sus más cercanos colaboradores. De hecho, aún hoy, doscientos años después, el Libertador sigue siendo un incomprendido. Creía en la independencia total y en la creación de una nación de naciones que le diera solidez y presencia a la América meridional en el concierto internacional. No concebía que un solo país, por muy poderoso que fuera, en soledad pudiera enfrentar los avatares del mundo que veía venir. De ahí su esfuerzo supremo por el éxito de la Asamblea de Panamá.

Una mirada holística del Tratado aprobado en Panamá da cuenta de una sólida estructuración jurídica y política. No parece tener grandes vacíos, al contrario, en su contenido se puede apreciar todo lo indispensable para el funcionamiento de una institución de estas características. Yepes (1955), opina que el documento incluye todo "lo que se refiere a la calidad de miembros de la Confederación que se organiza: es decir todos los estados americanos sin necesidad de someterse a otras condiciones de admisión que la de firmar el acto confederal" (p. 93).

Agrega que se establecía una autoridad suprema en la misma Asamblea, que debía fungir como órgano democrático en el que los Estados estén representados en un marco de

igualdad jurídica. También están determinadas las políticas de asociación, mantenimiento de la paz, seguridad, defensa recíproca y ayuda mutua; independencia política y defensa de la integridad territorial de los miembros; solución pacífica de controversias; codificación del derecho internacional y utilización de la fuerza justa para aplicar el derecho (Yepes, 1955).

Este tratado, en algunos aspectos, se adelantó a su tiempo. Instauró principios civilizatorios de Derecho Internacional como la solución pacífica de las controversias y la defensa y el respeto a la integridad territorial y a las fronteras aceptadas de los Estados (*uti possidetis*), que hoy son comunes a cualquier organización internacional. Igualmente, fundó los sistemas de conciliación internacional como mecanismo de resolución de conflictos. En otra materia, aceptaba la "ciudadanía continental" como forma identitaria superior que relacionaba a los ciudadanos con la Unión supranacional.

Es decir que, sin temor a equivocarse, se puede asegurar que se está ante un instrumento jurídico que seguirá teniendo validez en el tiempo, aun cuando las circunstancias políticas no hayan admitido su puesta en funcionamiento.

4. Repercusiones y consecuencias

Más de un año después de finalizadas las deliberaciones en Panamá, en noviembre de 1827, una delegación colombiana, conformada por José Rafael Revenga, como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, junto con Pedro Gual, ministro de Relaciones Exteriores, visitó México a fin de dar continuidad a los acuerdos de Panamá. Tras varios días de demora y ante la constatación de que las autoridades mexicanas daban largas al asunto y que ni el gobierno ni el

Congreso mostraban intenciones de ocuparse de la ejecución de los tratados y acuerdos firmados en Panamá, todo lo cual era señal clara de que no había interés por parte de México de actuar en consonancia con lo acordado un año atrás.

En vista de la situación creada –a fin de evitar que se supusiera precipitación en la decisión– la delegación colombiana comunicó a la mexicana que regresaría a su país. Los plenipotenciarios mexicanos comunicaron a sus pares colombianos que el gobierno de su país había hecho un gran esfuerzo para instalar el Congreso en Tacubaya y cumplir los objetivos de Panamá, pero ello no había sido posible, por la lentitud burocrática por una parte y por la grave situación interna del país[21], lo cual no era muy diferente de las que afrontaban Colombia, Centroamérica y Perú, estas dos últimas naciones tampoco habían podido ratificar el Tratado y los acuerdos.

Con extrema dureza los representantes colombianos le hicieron ver a sus colegas mexicanos que esa situación no excusaba a México de cumplir el compromiso que había adquirido en Panamá. Además, comunicaron que, en el caso de Colombia, tales documentos sí habían sido ratificados en el Legislativo cumpliendo con el empeño comprometido. Aclararon que la razón por la cual los delegados de los otros países no habían viajado era que el propio país azteca había manifestado no tener tomada la decisión de convocar al congreso en Tacubaya. Además, agregaron algunas otras consideraciones de carácter político.

Un informe de Pedro Gual a su gobierno expresa su molestia:

---

[21] La política mexicana estaba marcada por la fuerte pugna entre las logias masónicas Yorkina (liberal) y Escocesa (conservadora), el primer presidente federal, Guadalupe Victoria, respondía a los yorkinos.

> Mas, ¿qué puede esperarse de un partido […] como el dominante, cuyos individuos no se entienden absolutamente unos a otros; que carecen de la alta idea que deben tener del pundonor nacional; que desconocen todas las reglas de la etiqueta y de la cortesía entre los pueblos civilizados, y que infringen las leyes públicas de las naciones a sangre fría y sin remordimientos (Citado por Antonio de la Peña y Reyes [Comp.] en el prólogo a "El Congreso de Panamá y algunos otros proyectos", 2da. Edición, Porrúa, 1971, p. XVII en (López Portillo T., Méndez Reyes, & Muñoz Mata, 2004).

Ante la contundencia del mensaje de los colombianos, los mexicanos solo atinaron a decirles que entregaran su opinión por escrito, a lo cual Revenga y Gual le recordaron que ya habrían realizado tal acción pero que quisieron evitar expresar opiniones que podrían parecer poco respetuosas, no obstante, hicieron patente que llevaban un año esperando y que no les parecía "compatible con el decoro de Colombia" continuar así cuando era evidente que los miembros del Congreso de México estaban en contra de los Acuerdos de Panamá, bajo el argumento de que no había condiciones para implementar las decisiones allí tomadas.

Así mismo, los colombianos manifestaron que era incuestionable que México había subestimado y desestimado las relaciones con las repúblicas hermanas y que sólo había mandado un embajador a Colombia, pero no había instalado ningún otro en toda la extensión de la América antes española ni siquiera en Guatemala que era su vecina envuelta en problemas intestinos que, fácilmente, pudieron haber sido resueltos con el apoyo de México.

Los plenipotenciarios mexicanos dijeron que muy pronto enviarían al Congreso un dictamen para que fuera aprobado el Tratado acordado en Panamá, pero el delegado colombiano

repitió que llevaban un año escuchando lo mismo sin que ello se hiciera realidad. Así concluyó esta entrevista, sin resultados concretos al punto que la continuidad prevista para Tacubaya no se produjo y los acuerdos de Panamá quedaron en el olvido (Citado por De la Reza [comp.], 2010, pp. 248-252).

Casi un año después, en octubre de 1828, se produjo otro intento cuando en Tacubaya se reunieron plenipotenciarios de Colombia, Centroamérica y México. Tras dos años de espera, el delegado de Colombia se vio obligado a repetir casi textualmente lo mismo que había dicho un año antes, reiterando la casi nula voluntad del gobierno y el congreso mexicano por cumplir con los compromisos contraídos en Panamá. Así mismo, hizo patente la buena disposición, la paciencia y los esfuerzos de Colombia por llevar a buen término los acuerdos, aceptando incluso la solicitud de México para que el delegado de Colombia no regresara a su país, pero tras múltiples compromisos de fechas de ratificación de los acuerdos que no se cumplían y que eran expresión de una decisión incontrovertible de México, habían decidido retornar a Bogotá.

Los plenipotenciarios mexicanos sabedores de que estaba a punto de producirse un quiebre definitivo y que el causante de dicha situación eran sus propias autoridades, intentaron todo lo que estuvo a su alcance para evitar el fracaso. Desde hacer manifiesto que las condiciones políticas del país habían cambiado durante el último año y que eso había permitido la discusión y una posición favorable de la Cámara de Diputados en favor de los tratados, haciendo solo pequeñas reformas tan insignificantes que no modificaban en nada el espíritu de los tratados y que el Senado al devolverlos a la Cámara sin alteraciones daba una muestra de su voluntad de aprobar los documentos, no sin antes solicitar a los plenipotenciarios que fueran consideradas las observaciones emanadas del Congreso de México.

Pero el plenipotenciario colombiano replicó que esas observaciones y comentarios eran los mismos que se venían haciendo desde hacía mucho tiempo. En esto, coincidió con el delegado de Centroamérica que incluso ya se había despedido de sus colegas mexicanos. No obstante, quiso dejar establecido que su gobierno no entendía esta situación como la disolución de la Asamblea y que el regreso a su país había sido forzado por las circunstancias; y que, si ellas variaban, Colombia procedería de inmediato a enviar a sus plenipotenciarios con instrucciones de aprobar todo tipo de documento en favor de los pueblos de las repúblicas americanas.

En un último intento por mantener a los plenipotenciarios de Colombia y Centroamérica en México, el delegado local le propuso a sus colegas que podría cambiarse el lugar de reunión de Tacubaya a otro punto de la república, pero fue infructuoso, no era esa la razón que había paralizado la Asamblea que tantos buenos augurios había generado en sus orígenes (Ibid., pp. 252-261).

El proyecto y el sueño de Bolívar parecían haber desaparecido junto con su muerte física en diciembre de 1830. Pero, en enero de ese año, Lucas Alamán había asumido el cargo de Canciller de México durante el gobierno del presidente Guadalupe Victoria y, de inmediato, se preocupó de darle mayor relevancia a la agenda "latinoamericanista" de su país retomando el acercamiento de México con sus pares del sur. Alamán opinó que:

> Las [relaciones] que deben considerarse como primeras y más importantes, son las que nos unen con las nuevas repúblicas de nuestro continente: la paridad de circunstancias, la igualdad de intereses y la santa causa que todos defienden sosteniendo su independencia y su libertad, hacen que

> debamos considerarnos más bien como una familia de hermanos a quienes solo la distancia separa, que como potencias extranjeras (Alamán, s/i, en (López Portillo T., Méndez Reyes, & Muñoz Mata, 2004).

En esa medida, tan solo tres meses después del fallecimiento del Libertador, en marzo de 1831, la Cancillería de México envió una circular a los gobiernos de la República de Buenos Aires [sic], Perú, Bolivia, Colombia, Chile y Centroamérica[22]. En esta comunicación, el canciller mexicano expone que, aunque cada república tenía preocupaciones particulares, existía un interés general para todas las naciones: estaban amenazadas por los mismos peligros, por lo que todos tenían que apelar a los mismos medios de sobrevivencia.

Se trataba no sólo de defenderse de un enemigo común, también de establecer vínculos con las potencias extranjeras a partir de una identidad construida en costumbres, origen, religión y hábitos sociales comunes. Esa fue la razón de la convocatoria del Congreso en Panamá y su posterior traslado a Tacubaya para dar continuidad a la primera reunión de plenipotenciarios. Eludiendo hacer patente las razones del fracaso del congreso en Tacubaya, menciona que una de ellas fue que se intentó crear un aparato tan grande que movilizó a las repúblicas americanas antes españolas a partir de nobles y loables causas, pero también se hizo concurrir erróneamente a los representantes de potencias extranjeras con objetivos ajenos a los intereses de las nacientes repúblicas.

---

[22] Resulta curiosa esta comunicación: la república de Buenos Aires no existía y Colombia tal como se fundó en 1819 ya se encontraba fraccionada entre Nueva Granada, Ecuador y Venezuela como naciones independientes. Es evidente que la cancillería mexicana aún no tenía esta información.

En su carta, el canciller Alamán hacía un llamado a olvidar las experiencias negativas del pasado y aprovechar las utilidades que dejó la experiencia anterior. Expone que, en la situación actual, esa era una obligación por las circunstancias difíciles del momento. Por ello, era imperativo llegar a acuerdos firmando tratados de unión para apoyarse mutuamente.

No obstante, Alamán cree que estos objetivos no pueden lograrse a través del:

> …aparato pomposo de un Congreso, sino que tome el carácter de conferencias permanentes y, por decirlo así, privadas, que pudieran tenerse cuando la ocasión lo pidiere, para esto en concepto de este Gobierno el medio más adecuado sería que concurriendo los agentes de todas las referidas Repúblicas en la capital de alguna de ellas, acreditados cerca de aquel Gobierno lo estuvieren también para tratar entre sí acerca de los intereses de todas (De la Reza [comp.], 2010, pp. 262-264).

Propone el territorio mexicano para la realización de estas conferencias, pero no se opone a que se hagan en otras ciudades y en otros países. Finaliza solicitando a sus colegas poner en conocimiento de sus gobiernos esta propuesta a fin de que, si lo deciden, elijan a sus plenipotenciarios para que puedan participar en la consecución de los objetivos proyectados y suspendidos en Tacubaya (Ídem.).

En medio de la desesperanza en la que se había sumido la integración de las repúblicas americanas antes españolas, esta circular del canciller Alamán de 13 de marzo de 1831, muy poco tiempo después del fallecimiento del Libertador, iluminaba nuevamente el horizonte de la región y abría otra vez una perspectiva de futuro para el acercamiento de los pueblos y las

repúblicas. Bolívar no había muerto, por lo menos su proyecto estaba vivo y trataba de buscar un resquicio de luz entre tanta oscuridad.

En este marco, el 3 de junio de ese año, la cancillería mexicana emitió instrucciones a Juan de Dios Cañedo y Manuel Diez de Bonilla, a quienes designó como enviados especiales para dirigirse a las repúblicas del sur con el objetivo de promover de nuevo –a partir de los intereses comunes– la unión de las repúblicas antes españolas.

En estas instrucciones se hacía una revisión del momento político y se definía que, si bien es cierto que en toda época se debió buscar el acuerdo y las condiciones para el desarrollo del comercio, en la situación actual, esto pasaba a ser un imperativo de primer orden, influían sobremanera las circunstancias de Europa signadas por una crisis que, indudablemente, tendría influencia en América. La eventual guerra que podría estallar en el Viejo Continente podría significar el triunfo de los liberales y, con ello, producirse el reconocimiento de la independencia de las repúblicas americanas por los países europeos.

Se menciona que en tanto Inglaterra ya había reconocido a varias repúblicas americanas y que en esa medida estableció relaciones diplomáticas con ellas procediendo al canje de embajadores y cuando todo había sido formalizado en tratados firmados al efecto, lo cual se podría considerar un paso adelante, se admitía que estos tratados eran abiertamente favorables a los intereses británicos todavía alejados de la equidad, la reciprocidad y la igualdad que debería corresponder a los vínculos entre estados independientes.

El documento alerta en el sentido que estos tratados solo estaban relacionados a operaciones de orden comercial, pero existía el grave peligro de que, si se extendieran

al ámbito político, las potencias europeas y la propia España podrían sacar provecho de aquellas repúblicas más débiles, comprometiendo a todas y amenazando su independencia.

De ahí la necesidad de retomar una agenda de unidad. México, al igual que en 1828 reiteraba la necesidad de pasar la página de Panamá y Tacubaya, sin olvidar que uno de los problemas que, en esos casos, llevó al fiasco a las asambleas fue la invitación a Inglaterra y Estados Unidos, bajo la consideración de que estas potencias tenían intereses mercantiles y políticos propios, distintos a los de las repúblicas americanas antes españolas y que, por tanto, debían ser excluidos.

Por otro lado, convoca a hacer permanente la reunión de los plenipotenciarios a fin de lograr que esta asamblea tuviera efectividad en la toma de decisiones, sobre todo si tenían carácter colectivo a partir de los poderes que los gobiernos le debían dar a sus representantes.

Los puntos que propuso México para ser debatidos ahora, teniendo en cuenta lo acordado en Panamá 5 años antes, fueron:

1. Bases sobre las cuales debería tratarse con España cuando ésta se manifestara dispuesta a reconocer la independencia.
2. Bases sobre las cuales debería tratarse con la Santa Sede, en los concordatos que, con este gobierno, hayan de hacerse.
3. Bases sobre las cuales debían celebrarse los tratados que ligaran a las nuevas Repúblicas con las demás potencias extranjeras.
4. Bases sobre las cuales debían formarse las relaciones de amistad y comercio entre las nuevas Repúblicas.

5. Auxilios que debían prestarse estas mismas Repúblicas entre sí en caso de guerra y medios de hacerlos efectivos.
6. Medios para evitar las desavenencias entre ellas, y forma de cortarlas cuando ocurrieran optando para ello por una intervención amistosa de las demás.
7. Medios para determinar el territorio que debía pertenecer a cada República y asegurar la integridad, ya sea con respecto a las nuevas Repúblicas entre sí, o con las potencias extranjeras confinantes con ellas.

Como se puede observar, algunos de estos puntos ya eran propios de las repúblicas americanas y, a partir de su institucionalidad interna, podían ser acordados por los plenipotenciarios. Otros, suponían la aprobación parlamentaria porque tenían carácter de tratados de alianza ofensiva y defensiva.

Respecto de la invitación a actores externos, México opina que Brasil solo difiere en la forma de su gobierno respecto de las repúblicas convocadas, pero de resto, tiene los mismos intereses. Además, considera que la buena relación de Brasil con Europa podría allanar el camino del reconocimiento, por lo que propone invitar al imperio brasileño a incorporarse a esta liga.

En este marco, reitera su oposición a invitar a Estados Unidos; pero advierte que, para tomar esa decisión, hay que actuar con extrema prudencia porque este país posee características similares a Brasil toda vez que ambos fueron colonias de una metrópoli distinta a España, pero, al igual que todos, se encuentran en el mismo continente americano. No se conoce la propensión de Brasil a participar ni existe la posibilidad de exigirlo, por lo tanto, antes debería haber un acuerdo acerca de cómo manejar este asunto para lo cual se

hace necesario sondear la opinión de ambos gobiernos. Evidentemente, este es un tema espinoso que se está tratando de manejar con sobrada delicadeza a fin de evitar mayores contratiempos y, aún peor, que haya reveses en el camino de la unión.

Considerando las grandes dificultades para comunicarse, México asumía la responsabilidad de intentar consultar –a través de los medios a su alcance– con todos los países, en especial con aquellos que no habían sido motivo de la convocatoria inicial. Asimismo, se comprometía a mantener activas sus comunicaciones con Estados Unidos e Inglaterra a fin de mantenerlos informados, sobre todo a esta última por los adelantos que pudieran producir estas negociaciones.

Finaliza la circular mexicana reiterando que, no abogaría por esperar la reunión de los plenipotenciarios para proceder a la firma de tratados previos sobre temas específicos como comercio y navegación y los vínculos de amistad entre las repúblicas.

A pesar del loable esfuerzo del entusiasta canciller Lucas Alamán, que lo colocan entre los más notables luchadores por la unidad americana a partir de los principios emanados de las ideas bolivarianas que hizo suyas para proyectarlas a partir del poder y las posibilidades que le daba su alta investidura, una vez más, las fuerzas centrífugas operaron en contra y apagaron este nuevo intento integracionista de quien tal vez haya sido el más ferviente bolivariano nacido en tierras aztecas. Alamán formuló la doctrina de la unión aduanera como mecanismo de integración económica de los confederados y estableció el derecho de las repúblicas americanas de unirse en el marco de una alianza económica y política (Yepes, 1955).

Debieron transcurrir 17 años, antes que se produjera un nuevo intento de confederación americana. A comienzos de

1848, en Lima, Perú, finalizó una reunión en la que participaron delegaciones de Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada y Perú.

La convocatoria tuvo por eje la hostilidad de las potencias exteriores que se expresaba en la búsqueda de la reconquista española de la costa oeste de América del Sur, pero no incluyó la defensa de México ante la invasión estadounidense, que intervino en fecha posterior a la invitación a este Congreso. El Tratado de Confederación propuesto en el cónclave de Lima, retomó la idea bolivariana sobre la necesidad de articular y coordinar las fuerzas defensivas hispanoamericanas. La novedad de ese tratado respecto al "panameño" estuvo dada sobre todo por su mayor atención a los asuntos internos de la confederación. Otros dos tratados, de Comercio y Navegación y de Asuntos Consulares, fueron firmados en la ocasión (Archivo diplomático peruano, 1938).

Partían del entendido de que los pueblos del continente que habían sufrido por tres siglos el dominio español se habían constituido en Estados independientes después de una larga y sangrienta lucha y, que ahora, apegados a principios e instituciones liberales y una gran riqueza, se habían abierto al comercio con el mundo. Sin embargo, las repúblicas nacidas de este proceso de independencia no habían colmado las expectativas en las que habían fundado su prosperidad y que, por el contrario, se encontraban en un estado de debilidad que las amenazaba con sufrir "usurpaciones u ofensas en su independencia, su dignidad y sus intereses, o ver turbadas sus recíprocas relaciones de paz y de amistad" (Ib. Id).

Esta consideración permitía concluir que era natural y necesario que las repúblicas hispanoamericanas debían orientarse a finalizar su aislamiento y concertar medidas eficaces que las pusieran en camino de una unión que las condujera

a sostener con firmeza su independencia, soberanía, dignidad y sus intereses para vivir en armonía y para solucionar por vía pacífica las diferencias que pudieran suscitarse. Las identidades comunes a todas daban cuenta de una sola nación constituida por varias partes que debían ponerse de acuerdo, aunar esfuerzos y recursos para superar los obstáculos que les ponía la vida.

Pensando que pasaban por un buen momento para concretar esta propuesta, los participantes se avinieron a firmar un acuerdo que en 24 artículos se orientaba a establecer un Tratado de Liga, Unión y Confederación para sostener la soberanía y la independencia de todas las repúblicas, mantener la integridad de sus territorios, no permitir la injerencia en sus asuntos internos, garantizar que los ciudadanos fueran los que tomaran las decisiones sobre la política interna y auxiliarse en caso de ser agredidos desde el exterior.

Lamentablemente, como se señala en la memoria de este Congreso celebrado en realidad entre diciembre de 1847 y marzo de 1848, las deliberaciones concluyeron una vez más en un fracaso similar a la primera reunión hispanoamericana, los países representados ratificaron únicamente la convención consular; el Tratado de Confederación fue rechazado por las diferencias de interpretación y el acuerdo comercial se desestimó por considerar que la abolición de los obstáculos al libre comercio eran imposibles (Archivo diplomático peruano, 1938, Ib. Id).

Insistiendo en no dejar morir el espíritu de Panamá, con el propósito de crear una "Unión de repúblicas americanas" y, con ello, hacer renacer el proyecto bolivariano, entre septiembre de 1856 y junio de 1857, convocados por Ecuador, Perú y Chile que fungió como país sede, se reunieron representantes de estas naciones con los mismos deseos manifestados en Panamá en 1826 y Lima 1848.

Para institucionalizar la convergencia política de los tres países, el Tratado continental que se propusieron firmar, instauraba una asamblea permanente de la Liga de los Estados Latinoamericanos. A diferencia de los anteriores, el Congreso de Santiago fue evasivo ante la idea de crear una alianza defensiva y ofensiva, actitud que los plenipotenciarios explicaron por el deseo de evitar la hostilidad de las potencias extranjeras (Archivo diplomático peruano, 1938, Ib. Id).

Al final, acordaron un tratado de 26 artículos que se fundamentan en principios de neutralidad, respeto al derecho interno e independencia y que establecía un marco común en asuntos de seguridad, relaciones diplomáticas y consulares, comercio, correos, actividad marítima, notarías, actividad judicial, educación, servicios profesionales, finanzas y moneda y otros.

El artículo 20 abría el nombramiento de plenipotenciarios para que, reunidos en Congreso, pudieran representar a los Estados de esta Unión a fin de cumplir los objetivos de este Tratado. Este Congreso se debería reunir en un plazo de tres meses, tras el canje de ratificaciones y en diferentes capitales, al menos cada tres años. El Congreso apuntaría a ejercer la mediación en caso de conflictos o diferencias entre las partes, siendo esta responsabilidad de obligatorio cumplimiento. No obstante, en el artículo 22 hacían la salvedad de que, por ningún motivo, el Congreso podía tomar parte en situaciones conflictivas de orden interno de los Estados de la Unión.

En otro ámbito, dejaban abierta la posibilidad de que otros Estados hispanoamericanos y Brasil, pudieran incorporarse a la unión que se estaba estableciendo, quedando obligados si así lo hicieran en igualdad de condiciones que los miembros originales.

El Tratado tenía validez por diez años, pero podría continuar teniendo vigencia si ninguna de las partes lo denunciaba con doce meses de anticipación. El mismo debería ser ratificado en los próximos doce meses después del canje de los documentos. Pero, siempre debido a disensos entre los países miembros y a problemas de interpretación, el Tratado no fue ratificado por ninguno de los países miembros.

Casi una década después, entre noviembre de 1864 y marzo de 1865, por segunda ocasión desde la muerte del Libertador, el Perú se aferraba a su legado y convocaba nuevamente a un Congreso de unidad latinoamericana. Esta vez, participaron delegaciones de siete países: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela. Por primera vez, participaban los cinco países bolivarianos con la intención de firmar varios tratados que le dieran estructura a la unión americana.

La Asamblea convocó por última vez a formar una confederación para hacer frente a las nuevas agresiones externas: la ocupación francesa de México, los ensayos de reconquista española de la isla de Santo Domingo y la declaración de guerra de España al Perú y a Chile (Archivo diplomático peruano, 1938). En esta ocasión, se suscribieron cuatro tratados: Unión y Alianza Defensiva; Conservación de la Paz; Comercio y Navegación; y Correos. No había grandes diferencias con los anteriores, tal vez solo que, esta vez, eran más específicos.

Fue el último intento de sostener el legado bolivariano en el siglo XIX. Se propuso retomar la idea del Libertador de crear un árbitro para las disputas entre países, lo cual era asumido con total precisión en el Tratado de Conservación de la Paz; por su parte, el Tratado de Comercio y Navegación introdujo el objetivo de poner en funcionamiento una unión monetaria y la libre circulación de las monedas de los países confederados.

No obstante, su importancia y visión, estos tratados tampoco serían ratificados por los Congresos nacionales.

Pasaría mucho tiempo, más de un siglo, para que nuevamente el ideal bolivariano fuera recogido e impulsado entre los países de la región. Por ahora, el sueño y el proyecto del Libertador quedaría sumergido bajo las luchas intestinas de los países. Tuvieron efecto negativo los mezquinos intereses oligárquicos estructuralmente anti integracionistas y, sobre todo, las grandes presiones de Estados Unidos y su fenomenal esfuerzo para evitar que se pudiera concretar cualquier proyecto de lo que, años después, José Martí definiera como Nuestra América[23].

[23] *Nuestra América* es un ensayo filosófico y político publicado por José Martí en 1891 en el que, bajo este concepto, agrupa a todos los países de América Latina y el Caribe, creando una identidad única para todas las naciones del continente, ubicados al sur de Estados Unidos diferenciándolos de éste y de Canadá.

IX. Epílogo. Doscientos años después…

Yo conocí a Bolívar una mañana larga,
en Madrid, en la boca del Quinto Regimiento,
Padre, le dije: ¿eres o no eres o quién eres?
Y mirando el Cuartel de la Montaña, dijo:
"Despierto cada cien años cuando despierta el pueblo".

Pablo Neruda
Un canto para Bolívar

Siempre que se realiza un evento internacional de importantes dimensiones se suele afirmar que el mismo ha tenido un carácter histórico. Tan manida ha resultado la frase que, casi, se ha transformado en un cliché que se le endosa a cualquier actividad de la política sin mediar un estudio pormenorizado de antecedentes, conclusiones y resoluciones que pudieran marcar de manera efectiva un cambio real para que tal acontecimiento tenga de hecho una dimensión especial que lo inscriba en la historia para siempre.

La reunión conjunta de jefes de estado y gobierno del Grupo de Río y América Latina y el Caribe celebrada en Playa del Carmen, Riviera Maya, México en febrero de 2010, fue indudablemente –por sus resultados– el hecho más importante de la historia diplomática de América Latina y el Caribe desde la Independencia y la realización del Congreso Anfictiónico de Panamá, en 1826.

Presidentes de diversos pensamientos políticos y distinta postura ideológica, coincidieron en señalar el carácter

histórico de esta cita y, salvo casos muy contados, apostaron por dar continuidad en Caracas 2011 y Santiago de Chile 2012 a lo acordado en Playa El Carmen. Cupo a Venezuela la tarea suprema de organizar la próxima reunión en la cual se propuso concretar la creación de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (Celac).

Aunque el Congreso no llegó a feliz término y, como se expuso antes, los plenipotenciarios participantes acordaron dar continuidad al mismo trasladando la asamblea a Tacubaya para que ésta siguiera "… reuniéndose ahí periódicamente o en cualquier otro punto del territorio mexicano mientras las circunstancias no exijan que se varíe a otro lugar que tenga las ventajas de salubridad, seguridad y buena posición para las comunicaciones con las naciones de Europa y América" (López Portillo T., Méndez Reyes, & Muñoz Mata, 2004).

Quiso la historia que se diera cumplimiento a este acuerdo cuando los jefes de Estado y gobierno de los países de América Latina y el Caribe se reunieron el 22 de febrero de 2010 en ese "…otro punto del territorio mexicano", esta vez en la costa Caribe del Estado de Quintana Roo para dar continuidad al Congreso de Panamá en lo que se denominó la "Cumbre de la Riviera Maya".

Esta magna cita vino a dar, por primera vez, un giro a la discusión acerca de la contradicción sobre la cual ha girado la historia de las relaciones internacionales y de la integración de América a través de estos casi dos siglos de vida independiente del tutelaje colonial. Estas ideas antagónicas son, por una parte, aquellas expuestas por el Presidente Monroe el 2 de diciembre de 1823, que suponen una integración tutelada y hegemonizada por Estados Unidos que no se establece a partir de esquemas de igualdad y equidad y que, supondría valores como la competencia en vez de la solidaridad y el poder militar por encima de la cooperación.

Por el contrario, las ideas bolivarianas manifestadas por el Libertador ya en 1815 en la Carta de Jamaica tuvieron su colofón en la citada Convocatoria al Congreso de Panamá de 7 de diciembre de 1824 y en las deliberaciones y acuerdos de ese evento, más allá de que no pudo tener concreción en lo inmediato. Supuso un acuerdo entre partes iguales relacionados por vínculos de fraternidad y cooperación entre sus pueblos.

Como se señaló con antelación, parecía que las ideas de Bolívar habían desaparecido junto con su muerte física en 1830, sin embargo y

> …a pesar de las presiones, la visión bolivariana se mantenía activa. Hubo intentos de prolongar las ideas del Congreso de Panamá, para lo cual algunos países de la región, –sin Estados Unidos– se reunieron en Lima en 1847-48 y otro Congreso americano se llevó a cabo en Santiago de Chile en 1864. Muchos pensadores desde diferentes posiciones y doctrinas se propusieron dar continuidad a la posibilidad de crear la Patria Grande al sur del Río Bravo. Entre ellos, vale destacar al argentino-chileno Francisco Bilbao, al uruguayo José Enrique Rodó, los argentinos Juan Bautista Alberdi, Juan Manuel de Rosas y Felipe Varela, el puertorriqueño Eugenio María de Hostos, el hondureño Francisco Morazán, el colombiano José María Torres Caicedo y José Martí, el apóstol de la Independencia de Cuba, quienes reivindicaron la idea unionista en nuestro continente (Rodríguez G. S., 2007).

La Cumbre de la Riviera Maya fue la concreción –después de casi 200 años– de la idea bolivariana para la integración de Nuestra América. La diferencia de esta reunión respecto de cualquier otra anterior viene dada por varios elementos:

1. Es la primera vez que se planteaba y concretaba la idea de crear una organización que incorporara a todos los países y pueblos de Nuestra América sin Estados Unidos.
2. La presencia de Brasil y México cambiaba cuantitativa y cualitativamente el peso mundial de la nueva organización. Las dos potencias subregionales han estado confrontadas a través de la historia en la búsqueda de una sub hegemonía regional, que respondía al interés estadounidense de evitar a toda costa que los dos países más extensos, con las mayores poblaciones y economías del continente, pudieran tener un consenso que ayudara a la unidad regional.
3. La conjunción de la economía de los dos países anteriormente expuestos con el potencial energético de Venezuela y Bolivia creaba condiciones para una integración muy poderosa en el concierto internacional.
4. Vale recordar que el territorio de los países participantes incorporaba las mayores reservas de petróleo, gas, agua, biodiversidad, oxígeno y recursos forestales del mundo.
5. La participación de Cuba en una organización en la que no existiría el veto imperial permitiría recibir una gran contribución y aporte en materia de desarrollo de políticas sociales en materia de educación, salud, deportes y cultura, entre otras.
6. El ideal bolivariano logró incluso superar barreras ideológicas. La integración iba más allá de aquellas diferencias que Bolívar ya enunciaba en la Carta de Jamaica. En la Riviera Maya se pudo ver, incluso, a mandatarios de una derecha nacionalista que evidenciaron distancia de aquellos pocos que se asumían como lacayos del imperio.

7. Hubo un alto valor simbólico. El que haya sido México donde se dio continuidad al Congreso de Panamá es muy importante porque significa que los pueblos de América Latina y el Caribe retomaron el hilo de la historia, pero mucho más relevante fue que esta organización iba a tener su acta de nacimiento en Caracas, en 2011, año del Bicentenario de la Independencia, en la ciudad cuyo mayor orgullo es ser la cuna del Libertador.

Era evidente que esta Comunidad de Estados iba a tener retos y obstáculos que superar. Ya se vivieron en la Riviera Maya cuando Álvaro Uribe, presidente de Colombia en uno de los últimos estertores de su vida política, trató de sabotear la reunión al igual que lo hizo Santander 180 años atrás. Desde el mismo día en que finalizó esta Cumbre, se hizo patente que Estados Unidos iba a desarrollar una política con todos los instrumentos coercitivos a su alcance para evitar que esta nueva organización tuviera éxito. Es lo que hizo en el Congreso de Panamá y es lo que ha hecho durante toda su vida como nación.

Desde 1823, la historia de las relaciones internacionales de América Latina con Estados Unidos es la historia de la contradicción no resuelta entre el pensamiento monroista y el pensamiento bolivariano. El primero dio origen a la idea panamericana sustentada en la hegemonía de Estados Unidos sobre la región y en la que el resto de los países tienen una posición subordinada y sumisa.

El pensamiento bolivariano se originó como necesidad de concertar a las "repúblicas americanas antes colonias españolas" para que nos "sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de

fiel intérprete de los tratados públicos cuando ocurran dificultades y, en fin, conciliador de nuestras diferencias", según la idea del Libertador formulada en la convocatoria al Congreso de Panamá en diciembre de 1824 (Bolívar, Ob. Cit., Vol. I, 1947, pp. 1012-1014).

Casi 70 años después, en el ensayo "Nuestra América", publicado el 1° de enero de 1891 en la Revista Ilustrada de Nueva York y, unos días más tarde en el diario mexicano El Partido Liberal, José Martí le dio forma a una idea más totalizante que la de Bolívar en cuanto a la identidad que nos integra y nos debe agrupar. Dijo Martí: "¡[…] del Bravo a Magallanes, sentado en el lomo del cóndor, regó el Gran Semí, por las naciones románticas del continente y por las islas dolorosas del mar, la semilla de la América nueva!" (Martí, 1891).

Un año antes, el 19 de diciembre de 1889, en ocasión de una velada artístico-literaria realizada en la Sociedad Literaria Hispanoamericana de New York a la que asistieron los delegados a la Conferencia Internacional Americana, convocada por Washington para concretar la idea monroista, Martí quiso advertir a los obnubilados representantes de las repúblicas del sur, a quienes los anfitriones habían apabullado mostrándoles las ostentosas maravillas del naciente capitalismo que**:**

> … por grande que esta tierra sea, y por ungida que esté para los hombres libres la América en que nació Lincoln, para nosotros, en el secreto de nuestro pecho, sin que nadie ose tachárnoslo ni nos lo pueda tener a mal, es más grande, porque es la nuestra y porque ha sido más infeliz, la América en que nació Juárez (Martí J., 1975).

Así, se sembró para siempre lo que habría de ser la identidad nuestramericana que nos une.

El pensamiento monroista, emergió del discurso del presidente James Monroe ante el Congreso de su país el 2 de diciembre de 1823, para ser posteriormente transformado en doctrina de política exterior de Estados Unidos para América Latina y el Caribe. Aunque a lo largo de esa centuria hubo algunos intentos de institucionalización, fue en 1889 cuando habría de concretarse la intención de darle una estructura a tal idea. Por ello, se convocó la primera conferencia panamericana. A partir de entonces y hasta 1954 se realizaron dos conferencias interamericanas, cuatro reuniones de consulta y diez conferencias panamericanas.

En la novena, realizada en Bogotá en 1948, en el marco de una nueva realidad emanada del fin de la segunda guerra mundial, fue creada la Organización de Estados Americanos (OEA). El año anterior, en Río de Janeiro, había sido firmado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que daba origen a un supuesto sistema de seguridad colectivo para las Américas. De esta manera, contando con los instrumentos militares y políticos, Estados Unidos logró consumar una estructura de dominación que le garantizaba su control sobre la región. La idea monroista de "América para los americanos" (léase Estados Unidos) se había completado. La historia más reciente es bastante conocida.

Tras la muerte física del Libertador hubo que esperar casi 150 años hasta que Hugo Chávez, el más preclaro continuador del pensamiento bolivariano, comenzó a cambiar esa perspectiva. Chávez se propuso transformar la injusta estructura de dominación regional iniciando la recuperación del sueño bolivariano para convertirlo en el proyecto que había quedado truncado en 1830.

Estos son los antecedentes de la Cumbre de la Riviera Maya mexicana que produjo la unidad de América Latina

y el Caribe tras la fusión de los dos mecanismos existentes con anterioridad. Al año siguiente, en el marco del bicentenario de la independencia de Venezuela, en una reunión cumbre de los líderes de la región, nació la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). En aquella ocasión, el Comandante Chávez sentenció que: "Estamos poniendo aquí la piedra fundamental de la unidad, la independencia y el desarrollo de América Latina y el Caribe" (Chávez, 2011).

El originario pensamiento ecléctico de Hugo Chávez y su acelerada evolución política e ideológica lo condujo, de sostener preceptos nacionalistas, patrióticos y bolivarianos, a claras ideas antiimperialistas e incluso socialistas. Acorde a ello, su reflexión y su práctica también fue progresando en cuanto a su mirada sobre la Doctrina Monroe y sus efectos en Venezuela y América Latina y el Caribe.

Su acendrado sentimiento bolivariano, sustentado en un profundo conocimiento de la vida y la obra del Libertador, lo llevaron a apuntalar casi de forma natural su rechazo al panamericanismo y las derivaciones intervencionistas que emanan de la Doctrina Monroe.

En la gran batalla librada en Mar del Plata contra el Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA), presentado por Estados Unidos en noviembre de 2005, Chávez comenzaba a perfilar la idea de continuidad que esbozaba la Doctrina Monroe, el panamericanismo y esta nueva propuesta de Estados Unidos. En su discurso, durante la concentración popular en apoyo a la política latinoamericana y caribeña y contra el imperialismo frente al Palacio de Miraflores, el 19 de noviembre de ese año, trazó con precisión la forma que debía adquirir el pensamiento y la práctica antiimperialista.

Al referirse a su participación en el evento de la ciudad argentina, expresó:

> Allí llegamos nosotros los venezolanos decididos a continuar resistiendo la agresión imperialista, a continuar diciéndole no a la propuesta imperialista de engullirnos, en una propuesta –como ya he dicho– muy vieja, pero que va cambiando de nombre, a medida que pasan los años, las décadas y los siglos; ya la llamaban Doctrina Monroe en una época, más recientemente Iniciativa para las Américas y luego, la propuesta de ALCA, ALCA, ALCA, ¡Al carajo! ALCA ¡Al carajo! Se va, mandamos al ALCA ¡Al carajo! Bien lejos, porque aquí tendremos patria, aquí seremos libres, no seremos colonia norteamericana, preferimos morir mil veces, a que Venezuela se convierta otra vez, en una colonia norteamericana (Chávez Frías, 2005).

En el futuro, el pensamiento integracionista bolivariano de Chávez se fue llenando de un sustento antimperialista que impregnó su quehacer en la construcción de instancias de unión latinoamericana y caribeña alejadas de la impronta panamericana. Al definir los fines de la naciente Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) expresó que debía ser "un escudo protector contra la injerencia […] incluso un cortafuego contra la locura imperial". Así mismo, conceptualizó a la nueva organización como "el proyecto de unión política, económica, cultural y social más importante de nuestra historia contemporánea", desterrando para siempre cualquier atisbo de aceptación de la Doctrina Monroe y su influjo como soporte del proyecto integracionista de la región (Chávez, 2011).

La Cumbre fundacional de Celac tuvo un indudable impacto internacional más allá de las fronteras de América Latina y el Caribe. Algunos pusieron el énfasis en un aspecto en torno al cual nunca ha habido acuerdo –y cuando se dice

nunca, se está haciendo referencia a los últimos casi 200 años– en que se ha mantenido la dicotomía entre integración subordinada a Estados Unidos (a través de la OEA y el sistema panamericano) o sin Estados Unidos, (ahora a través de Celac y el sistema latinoamericano y caribeño).

Estados Unidos evitó darle alguna validez a la nueva organización y defendió el rol de la OEA. El portavoz del Departamento de Estado estadounidense, Mark Toner, señaló que había muchas organizaciones subregionales en el hemisferio y que Estados Unidos forma parte de algunas y de otras no, pero que seguirían trabajando a través de la OEA, a la que consideraba la organización multilateral preeminente que "habla por el hemisferio". Su posición es clara, resalta los conceptos de "preeminencia" y "hemisferio".

La organización Human Rights Watch (HRW), que tiene su sede en Estados Unidos, fue la primera institución en criticar propuestas de la Celac como la idea del presidente Rafael Correa de ofrecer una alternativa a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con sede en Washington.

Desde otra visión se manifestó la República Popular China, en carta enviada por su presidente Hu Jintao a la Cumbre en la que expresó que: "La parte china siempre aborda los vínculos entre China y América Latina y el Caribe desde una perspectiva estratégica y está dispuesta a reforzar el diálogo, el intercambio y la colaboración con la Celac" (Hu, 2011).

La misiva indicaba la disposición china de hacer "esfuerzos conjuntos a fin de establecer y desarrollar una alianza bajo los preceptos de igualdad, beneficio mutuo y desarrollo compartido para la cooperación integral" bilateral. Destaca "la idéntica voluntad" de los países latinoamericanos y caribeños en "la salvaguarda de la paz regional y la promoción del desarrollo compartido en las nuevas circunstancias", así

como el "papel altamente positivo" de la región en los asuntos internacionales y regionales y manifiesta su convencimiento de que la creación de la Celac "contribuirá de forma significativa al fortalecimiento de la unión y la coordinación entre los países de la región para enfrentar conjuntamente los desafíos mundiales". Finalmente, resalta que en este siglo las relaciones entre China y Latinoamérica venían "desarrollándose de manera integral y rápida" con una "constante ampliación" de la cooperación (Ibid.). Y también, finalmente, el mundo tomaba nota de los procesos de integración latinoamericanos y caribeños y exponía una posición de acuerdo con sus propios principios de política exterior

Tan solo unos años después, el avance oligárquico en la región generó fuerzas centrífugas que bajo fuerte influjo monroista actuaron como elemento desintegrador, respondiendo a la necesidad de Estados Unidos de impedir que se concretara la unidad latinoamericana y caribeña.

La llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador y el extraordinario esfuerzo del gobierno mexicano en pro de la integración permitieron retomar el proyecto en 2020, una vez más rescatando el ideario de Bolívar como instrumento de consolidación de la unidad regional.

El 13 de septiembre de 1847, durante la guerra librada por México en contra de la intervención armada de Estados Unidos en su territorio, se desarrolló en el cerro de Chapultepec en las cercanías de Ciudad de México una desigual batalla. En dicha elevación había un castillo que fungía como sede del Colegio Militar. Seis jóvenes cadetes de entre 12 y 20 años, entre los 46 que decidieron quedarse a pesar de la orden de evacuación recibida de sus superiores, se inmolaron en defensa del honor y la dignidad de México. En este lugar, el país hace patente su respeto permanente a los "Niños Héroes de Chapultepec".

Nada más simbólico que haya sido este lugar y ante la presencia de los cancilleres y altos representantes de los países de América Latina y el Caribe que el presidente Andrés Manuel López Obrador haya querido rendir homenaje al Libertador Simón Bolívar en el 238 avo. aniversario de su natalicio. En sus palabras, el mandatario mexicano recordó que Bolívar

> …conocía el arte de la guerra y era al mismo tiempo un político con vocación y voluntad transformadora: sabía de la importancia del discurso, de la fuerza de las ideas, de la eficacia de las proclamas y era consciente de la gran utilidad del periodismo y la imprenta como instrumentos de lucha. Conocía el efecto que causaba la promulgación de leyes en beneficio del pueblo y, sobre todo, valoraba la importancia de no rendirse, de la perseverancia y de no perder nunca la fe en el triunfo de la causa por la que se lucha en bien de los demás (López Obrador, 2021).

La ofrenda del presidente mexicano al Libertador no solo vino dada por la conmemoración de su fecha natal. López Obrador hizo uso de su señera figura para poner en el tapete dos temas que expresan el ideario no resuelto de Bolívar. Por una parte, su afán por la unidad de la América al sur del río Bravo en contraposición a la doctrina Monroe y, por otra, el rechazo a la expansión estadounidense que también significó la pérdida de la mitad del territorio de México. Según el mandatario, la "consagración" de esta política se produjo cuando Cuba cayó en manos imperiales bajo la imposición de la Enmienda Platt y la ocupación de Guantánamo. En palabras de López Obrador, "para entonces Estados Unidos había terminado de definir su espacio físico-vital en toda América" y consideró que "la consigna [monroista] de ´América para los

americanos` terminó de desintegrar a los pueblos de nuestro continente y destruir lo edificado, lo material, por Bolívar" (Ibid.).

A diferencia del pasado, la integración de estos tiempos debe ser la de los pueblos y por ello se deben conquistar gobiernos que avancen hacia el acercamiento, el reconocimiento y la solidaridad. Las oligarquías nunca podrán ser portadoras del ideal bolivariano. Sólo se han puesto de acuerdo para organizar ideas tan macabras como el Plan Cóndor o para crear un engendro llamado "Grupo de Lima", primera vez en la historia que se engendra un organismo internacional con el objetivo de derrocar un gobierno.

López Obrador aprovechó la oportunidad en la que se reunían los gobiernos de América Latina y el Caribe bajo el alero de Celac, para exponer un clamoroso rechazo a la política de Estados Unidos contra Cuba que se expresa en el inhumano bloqueo que se extiende por más de 60 años. Según su criterio,

> … por su lucha en defensa de la soberanía de su país, el pueblo de Cuba merece el premio de la dignidad y esa isla debe ser considerada como la nueva Numancia por su ejemplo de resistencia, y pienso que por esa misma razón debiera ser declarada patrimonio de la humanidad" (Ibid.).

El devenir de la historia transita por vaivenes. En 2023, la Cumbre de la Celac se realizó en Buenos Aires, Argentina. Esta reunión mostró grandes luces, pero también algunos grises y sombras. Las sombras dicen relación con la información transmitida por los medios transnacionales de la desinformación: "Sin Maduro, comienza la Cumbre de la Celac"; "Con muchas ausencias, se realiza la Cumbre de la Celac"; "López Obrador distanciado de Alberto Fernández, no viaja a Buenos

Aires". Los titulares trasuntaban un odio, una negatividad y una apuesta por el fracaso que expresaba con claridad la voluntad monroista de desintegración que emergía de la prensa tránsfuga que responde a intereses imperiales y oligárquicos.

Por otra parte, la crisis peruana[24] dio muestras de que en algunos temas no existía consenso y que, finalmente, el asunto de los derechos humanos estaba politizado de acuerdo con lo que Estados Unidos y las oligarquías -aún en el poder- entienden respecto del uso político que se le debe dar a este asunto. No hubo una declaración única, dura y contundente en contra de la prisión del presidente Castillo, la represión al pueblo peruano, la violación de la autonomía universitaria y el asalto a la tan cacareada democracia.

De igual manera, fue oscura la invitación a Estados Unidos a la Cumbre. De la misma forma que a espaldas del Libertador, el vicepresidente de Colombia Francisco Santander invitó a Washington al Congreso de Panamá en 1826, Alberto Fernández hizo lo propio y sin necesidad, convocó a Joe Biden, presidente de un país que nos excluye y nos desprecia.

La inasistencia del presidente Maduro también debe considerarse como un punto negativo de la Cumbre. Un país en el que la vicepresidenta está viva de casualidad tras un atentado terrorista en su contra[25] no daba seguridad al presidente

---

[24] Originada en la detención del presidente constitucional del Perú el 7 de diciembre de 2022 y la imposición de un gobierno de facto que dividió a la Celac porque algunos países apoyaron tal decisión y otros la rechazaron.

[25] El 1° de septiembre de 2022 se produjo un intento frustrado de asesinato de la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner en el barrio de Recoleta, Buenos Aires, Argentina. El atacante fue Fernando André Sabag Montiel, quien apuntó con una pistola Bersa del calibre 7.65 mm, con munición real en su cargador contra la vicepresidenta.

de Venezuela. Una cosa es ser valiente y otra arriesgarse innecesariamente. No hay que olvidar que el gobierno de Estados Unidos le puso precio a la cabeza del presidente Maduro.

De cara al futuro, habrá que avanzar para hacer luz en los grises que aún permanecen. Todavía no existe una idea única de integración. Esto no tiene relación con las derechas cavernarias y monroistas, sino con las propias interpretaciones que se hacen en la región del ideario bolivariano. En este sentido, fueron equívocos los llamados del presidente López Obrador a la buena voluntad de Estados Unidos para con la región.

Más allá de los buenos deseos, eso no tiene ninguna posibilidad de materializarse. La condición imperialista de Estados Unidos está en su ADN, si renunciaran a ello se transformarían en otra cosa y no hay ninguna señal en ese sentido. Lo saben los cubanos por más de 60 años, Nicaragua desde 1979 y Venezuela desde la llegada al poder del Comandante Hugo Chávez. Nuestra integración será latinoamericana y caribeña o no será. Hablar de un gran espacio americano que incluya a Estados Unidos no deja de ser un sinsentido que contradice lo que el propio presidente López Obrador ha expresado en otros escenarios. Pero se entiende la situación de México, "tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos". En todo caso, no hay que olvidar que Cuba está en la misma situación.

Por su parte, el presidente Petro, casi obsesivamente desea generalizar sin fundamentos una situación personal que se resolvió positivamente a su favor cuando fue destituido de forma irregular e ilegal como alcalde de Bogotá. Agotadas todas las instancias internas recurrió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que revirtió el fallo de la justicia colombiana reponiéndolo en su cargo. Pero, de ahí a suponer que esa institución dependiente de la OEA de la que Estados Unidos

ni Canadá forman parte, pero sobre la que tienen poder de decisión, pueda ser el summum de una política común de derechos humanos, no deja de ser una quimera.

Si creemos en Celac, debemos ser capaces de crear un cuerpo estructural, de instituciones propias entre ellas la de derechos humanos, a fin de resolver nuestros problemas sin injerencia de Estados Unidos. No dudo de la voluntad integracionista de los presidentes López Obrador y Petro, pero me siento en la obligación de señalar estos grises que tengo plena seguridad se resolverán mediante el diálogo y el debate fraterno.

En cualquier caso, las luces son tantas que tapan cualquier sinsentido y visión mezquina que se tenga de la Cumbre. Lo más importante de todo es que a pesar de las intimidaciones, coacciones y presiones de fuerzas reaccionarias y adversas a la integración, la reunión se haya concretado. En este ámbito, hay que agradecer el gran trabajo del gobierno y la cancillería argentina.

La realización de la Cumbre en Buenos Aires, después de la efectuada en 2020 en México, permitió retomar la continuidad de estos eventos y con ello se hizo posible pensar nuevamente en la integración de la región. Los imperativos de unidad y el reconocimiento de la mayoría de la necesidad de construir aceptando la diversidad, así como la voluntad de avanzar hacia una integración con desarrollo a partir de la inclusión, son signos inequívocos de un futuro promisorio.

La reincorporación de Brasil y la posibilidad de agregar a los presidentes Lula y Petro al necesario liderazgo colectivo de la región, dejando atrás el oscurantismo medieval de Bolsonaro y Duque, fueron también señales incuestionables de que la región avanzaba en una dirección positiva.

La elección de San Vicente y las Granadinas y de su primer ministro Ralph Gonsalves como presidente pro tem-

pore de la Celac fue un indudable reconocimiento a los países insulares del Caribe. La democracia que se espera exista en Celac debería ser igualitaria. Como atributo propio de la integración bolivariana, en el momento de la toma de decisiones no deberían importar las diferencias que emergen de la dimensión geográfica, la cantidad de habitantes o el tamaño de la economía de los países miembros. Esto es lo que ha permitido que, a partir de 2023, San Vicente y las Granadinas haya sido elegida por consenso para representar a toda la región.

La constitución de la Celac social y la realización de su propia Cumbre en Buenos Aires fue expresión de que los pueblos de Nuestra América están aprendiendo del pasado. Los gobiernos van y vienen, los pueblos persisten en sus luchas, entre ellas las que se libran por hacer efectiva la unidad latinoamericana y caribeña. La integración sólo será irreversible cuando los pueblos se hagan cargo de ella. Felizmente, los acuerdos de la Cumbre de Celac social apuntan en esa dirección.

La Declaración de Buenos Aires, instrumento final del cónclave, reiteraba el compromiso de todos "con el avance en la unidad e integración regional política, económica, social y cultural". Los 111 puntos del documento sumados a las 11 declaraciones especiales configuraron una sólida base de trabajo para avanzar correctamente hacia el futuro.

Fueron de particular interés los puntos 92 y 93, así como el 98. Los dos primeros reconocen la "relevancia de intervenir de manera concertada y presentar iniciativas consensuadas en los distintos foros multilaterales". Así, también la necesidad de: "Promover […] un mayor número de intervenciones conjuntas en todos los foros multilaterales en temas de interés común, convencidos de que ello contribuirá directamente a fortalecer el papel y liderazgo de la región en los organismos internacionales". La idea de avanzar hacia la construcción de

un verdadero bloque regional de poder que nos muestre de esa forma ante el mundo, le da carácter estratégico a esta declaración.

Por otra parte, el punto 98 señala: "Nos congratulamos por los avances logrados en materia de profundización del diálogo político de América Latina y el Caribe con los socios extrarregionales, entre los que se incluyen la Unión Europea, China, India, la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)". Sin conocer si fue un olvido, una decisión consensuada, o un gazapo necesario, lo cierto es que no aparece Estados Unidos en ninguna parte de la declaración, marcando la clara disposición de la región de relacionarse con bloques de poder global que la reconozcan en igualdad de condiciones. Tal vez sea simplemente la aceptación de que no existe "diálogo político" alguno con la potencia norteamericana o, que no es considerado un "socio extrarregional".

Finalmente, tal como lo dijo el presidente Petro, hay que pasar de la retórica a las acciones y los hechos. Si la Declaración de Buenos Aires se hubiera cumplido, todos los países de la región debían regularizar su relación con Caracas, volviendo a la normalidad existente antes de que Obama, Trump y Biden se propusieran derrocar por la fuerza al Presidente Maduro. El punto 104, referido a Venezuela, aunque es un avance, todavía es flojo en el reconocimiento del gobierno constitucional del Presidente Nicolás Maduro.

Nuevos retos han debido enfrentar la integración latinoamericana y caribeña en años recientes. Sin pena ni gloria, han transcurrido las presidencias pro tempore de San Vicente y las Granadinas, Honduras y Colombia. Si algo hay que rescatar es que a pesar de los fuertes embates venidos desde Washington y las oligarquías locales, la CELAC continúa existiendo, en gran medida, por el reconocimiento que le sigue dando China.

La llegada al poder de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos supuso una fuerte ofensiva antilatinoamericana y caribeña de parte de la administración norteamericana, sin duda alguna, la más potente en 200 años. Trump ha llegado a afirmar que el hemisferio occidental y sus riquezas le pertenecen a su país y en ese marco proclamó un corolario que lleva su nombre a la Doctrina Monroe.

Ello lo ha llevado a tratar de apoderarse del canal de Panamá, intervenir directamente en las elecciones de Argentina, Chile, Ecuador y Honduras, reivindicando los resultados favorables a sus intereses como una obra propia. Peor aún, ha militarizado la región y ha ordenado atacar pequeñas lanchas en el Caribe y el Pacífico, acusando sin pruebas de narcotraficantes a los tripulantes a quienes ha asesinado a mansalva.

Finalmente, el presidente de Estados Unidos en aplicación de la Doctrina Monroe ordenó la realización de una incursión armada en Venezuela que devino en el asesinato de 83 ciudadanos y el secuestro del presidente Maduro y su esposa. Es evidente que América Latina y el Caribe viven el peor momento de su historia, pero de cara al futuro, con Martí podríamos preguntarnos "¿Adónde va la América, y quién la junta y guía? Y con el apóstol de la independencia de Cuba, responder: "Sola, y como un solo pueblo, se levanta. Sola pelea. Vencerá, sola".

Anexos

ANEXO 1
Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de las repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos. Panamá, 15 de julio de 1826

En el nombre de Dios Todopoderoso, Autor y Legislador del Universo:

Las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos, deseando consolidar las relaciones íntimas, que actualmente existen, y cimentar de una manera más solemne y estable, las que deben existir en adelante entre todas y cada una de ellas, cual conviene a Naciones de un origen común, que han combatido simultáneamente por asegurarse los bienes de la Libertad e independencia, en cuya posesión se hallan hoy, felizmente, y están firmemente determinadas a continuar, contando para ello con los auxilios de la Divina Providencia, que, tan visiblemente, ha protegido la justicia de su causa, han convenido en nombrar y constituir, debidamente, Ministros Plenipotenciarios que, reunidos y congregados en la presente Asamblea, acuerden los medios de hacer perfecta y duradera tan saludable obra.

Con este motivo, las dichas potencias han conferido los plenos poderes siguientes, a saber:

S. E. el Vice-Presidente, Encargado de la República de Columbia, a los Excelentísimos señores Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez, General de Brigada de los ejércitos de dicha República.

S. E. el Presidente de la República de Centro América a los Excelentísimos señores Antonio Larrazával y Pedro Molina.

S. E. el Consejo de Gobierno de la República del Perú a los Excelentísimos señores don Manuel Lorenzo de Vidaurre,

Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la misma República, y don Manuel Pérez de Tudela, Fiscal del mismo Tribunal.

S. E. el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a los Excelentísimos señores don José Mariano Michelena, General de Brigada, y don José Domínguez, Regente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato.

Los cuales, después de haber canjeado sus plenos poderes respectivos, y hallándose en buena y bastante forma, han convenido en los artículos siguientes:

Art. 1.° Las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos, se ligan y Confederan mutuamente, en paz y guerra, y contraen, para ello, un pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de dichas partes.

Art. 2.° El objeto de este pacto perpetuo, será sostener en común, defensiva y ofensivamente si fuera necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera, y asegurarse, desde ahora, para siempre, los goces de una paz inalterable, y promover, al efecto, la mejor armonía y buena inteligencia, así entre los pueblos, ciudadanos y súbditos, respectivamente, como con las demás potencias con quienes debe mantener o entrar en relaciones amistosas.

Art. 3.° Las partes contratantes se obligan y comprometen a defenderse mutuamente de todo ataque que ponga en peligro su existencia política, y a emplear, contra los enemigos de la independencia de todas o alguna de ellas, todo su influjo, recursos y fuerzas marítimas y terrestres, según los contingentes con que cada una está obligada, por la Convención separada, de esta misma fecha, a concurrir al sostenimiento de la causa común.

Art. 4.° Los contingentes de tropas con todos sus trenes y transportes, víveres y dinero con que alguna de las potencias hayan de concurrir a la defensa de otra u otras, podrán pasar y repasar libremente por el territorio de cualquiera de ellas que se halle interpuesto entre la potencia amenazada o invadida y la que viene en su auxilio, pero el Gobierno a quien corresponden las tropas y auxilios en marcha, lo avisará oportunamente al de la potencia que se halla en el tránsito, para que ésta señale el itinerario de la ruta que hayan de seguir dentro de su territorio, debiendo, precisamente, ser por las vías más breves, cómodas y pobladas, y siendo de cuenta del Gobierno a quien pertenecen las tropas, todos los gastos que ellas causen en víveres, bagajes o forrajes.

Art. 5.° Los buques armados en guerra y escuadras de cualquier número y calidad pertenecientes a una o más de las partes contratantes, tendrán libre entrada y salida en los puertos de todas y cada una de ellas, y serán eficazmente protegidos contra los ataques de los enemigos comunes, permaneciendo en dichos puertos todo el tiempo que crean necesario sus comandantes o capitanes, los cuales, con sus oficiales y tripulaciones serán responsables, ante el Gobierno de quien dependan, con sus personas, bienes y propiedades, por cualquier falta a las leyes y reglamentos del puerto en que se hallaren, pudiendo las autoridades locales ordenarles que se mantengan a bordo de sus buques siempre que haya que hacer una reclamación.

Art. 6.° Las Partes contratantes se obligan, además, a prestar cuantos auxilios estén en su poder a sus bajeles de guerra y mercantes que llegaren a los puertos de su pertenencia por causa de averías o por cualquier otro motivo desgraciado, y en su consecuencia, podrán carenarse, repararse y hacer víveres; y en los casos de guerra comunes, armarse, aumentar sus armamentos y tripulaciones hasta ponerse en estado de

poder continuar sus viajes o cruceros, todo a expensas de la potencia o particulares a quienes correspondan dichos bajeles.

Art. 7.° A fin de evitar las depredaciones que puedan causar los corsarios armados por cuenta de particulares, en perjuicio del comercio nacional o extranjero, se estipula que en todos los casos de una guerra común, sea extensiva la jurisdicción de los tribunales de presas de todas y cada una de las potencias aliadas, a los corsarios que naveguen bajo el pabellón de cualquiera de ellas, conforme a las leyes y estatutos del país a que corresponda el corsario o corsarios, siempre que haya indicios vehementes de haberse cometido excesos contra el comercio de las naciones, amigas o neutras; bien entendido que esta estipulación durará sólo hasta que las partes contratantes convengan de común acuerdo en la abolición absoluta del corso.

Art. 8.° En caso de invasión repentina de los territorios de las Partes contratantes, cualquiera de ellas podrá obrar hostilmente contra los invasores, siempre que las circunstancias no den lugar a ponerse de acuerdo con el Gobierno a que corresponda la soberanía de dichos territorios, pero la parte que así obrara, deberá cumplir, hacer cumplir, los estatutos, ordenanzas y leyes de la potencia invadida, y hacer respetar y obedecer a su Gobierno, en cuanto lo permitan las circunstancias de la guerra.

Art. 9.° Se ha convenido y se conviene asimismo, en que los tránsfugas de un territorio a otro, y de un buque de guerra o mercante al territorio o buque de otro siendo soldados o marineros desertores de cualquiera clase, sean devueltos inmediatamente y en cualquier tiempo, por los Tribunales o autoridades bajo cuya dirección esté el desertor o desertores; pero a la entrega debe preceder la reclamación de un oficial de guerra respecto de los desertores militares, y el de un capitán, maestre, sobrecargo o persona interesada en el buque, respecto

de los mercantes, dando las señales del individuo o individuos, sus nombres y el del cuerpo o buque de que haya o hayan desertado, pudiendo entre tanto ser depositados en las prisiones públicas hasta que se verifique la entrega en forma.

Art. 10.° Las partes contratantes para identificar una vez más sus intereses, estipulan aquí expresamente, que ninguna de ellas podrá hacer la paz con los enemigos comunes de su independencia, sin incluir en ella a todos los demás aliados específicamente; en la inteligencia de que en ningún caso, ni bajo pretexto, podrá ninguna de las partes contratantes acceder en nombre de las demás, a proposiciones que no tengan por base el reconocimiento pleno y absoluto de su independencia, ni a demandas de contribuciones, subsidios o exacciones de cualquier especie, por vía de indemnización u otra causa, reservándose cada una de las dichas Partes, aceptar o no la paz con las formalidades acostumbradas.

Art. 11.° Deseando las partes contratantes, hacer cada vez más fuertes e indisolubles los vínculos y relaciones fraternales, por medio de conferencias frecuentes y amistosas, han convenido y convienen en formar, cada dos años, en tiempo de paz, y, cada año, durante la presente y demás guerras comunes, una Asamblea general, compuesta por los Ministros Plenipotenciarios de cada parte, los cuales serán debidamente autorizados con los plenos poderes necesarios. El lugar y tiempo de la reunión, la forma y orden de las sesiones, se expresarán y arreglarán en convenio separado de esta misma fecha.

Art. 12.° Las partes contratantes se obligan y comprometen especialmente, en el caso de que en alguno de los lugares de sus territorios se reúna la Asamblea general, a prestar a los Plenipotenciarios que la compongan, todos los auxilios que demandan la hospitalidad y el carácter sagrado e inviolable de sus personas.

Art. 13.° Los objetos principales de la Asamblea general de Ministros Plenipotenciarios de las potencias confederadas son:

> Primero, negociar, y concluir entre las potencias que representan, todos aquellos tratados, convenciones y demás actos que pongan sus relaciones recíprocas en pie mutuamente agradable y satisfactorio.
> Segundo, contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterables entre las potencias confederadas, sirviéndoles de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los Tratados y convenciones públicas que hayan concluido en la misma Asamblea, cuando sobre su inteligencia ocurra alguna duda y de conciliador en sus disputas y diferencias.
> Tercero, procurar la conciliación y mediación entre una o más de las potencias abades, o entre estas, con una o más potencias extrañas a la Confederación, que esté amenazada por un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas de injurias, daños graves u otras causas.
> Cuarto, ajustar y concluir durante las guerras comunes de las partes contratantes con una o más potencias extrañas a la Confederación, todos aquellos Tratados de alianza, conciertos, subsidios y contingentes, que aceleren su terminación.

Art. 14.° Ninguna de las Partes contratantes podrá celebrar Tratados de alianza o liga perpetuas o temporales, con ninguna potencia extraña a la presente Confederación, sin consultar previamente a los demás aliados que la componen o compusieren en adelante, y obtener para ello su consentimiento explícito o la negativa para el caso de que habla el artículo siguiente.

Art. 15.° Cuando algunas de las Partes contratantes juzgase conveniente formar alianzas perpetuas o temporales para especiales objetos y por causas especiales, la República necesitada de hacer estas alianzas, las procurará, primero por sus hermanas aliadas; más si éstas, por cualquier causa negaren sus auxilios o no pudieran prestarle los que necesita, quedará aquélla en libertad de buscarlos donde le sea posible encontrarlos.

Art. 16.° Las partes contratantes se obligan y comprometen, solemnemente, a transigir, amigablemente entre sí, todas las diferencias que en el día existen o pueden existir entre algunas de ellas; y en caso de no terminarse entre las potencias discordes, se llevará, para procurar su conciliación, al juicio de la Asamblea, cuya decisión no será obligatoria, si dichas potencias no se hubiesen convenido antes explícitamente en lo que sea.

Art. 17.° Sean cuales fueren las causas de injurias, daños graves u otros motivos que algunas de las Partes contratantes puedan producir contra otra u otras, ninguna de ellas podrá declararla la guerra, ni ordenar actos de represalias contra la República que se cree la ofensora, sin llevar antes su causa apoyada en los documentos y comprobantes necesarios con una exposición circunstanciada del caso, a la decisión conciliatoria de la Asamblea General.

Art. 18.° En el caso de que una de las potencias confederadas juzgue conveniente declarar la guerra o romper las hostilidades contra una potencia extraña a la presente Confederación, deberá antes solicitar los buenos oficios, interposición y mediación de sus aliados, y éstos estarán obligados a emplearlos del modo más eficaz posible. Si esta interposición no bastare, la Confederación deberá declarar si abraza o no la causa del confederado, y, aunque no la abrace, no podrá, bajo ningún pretexto o razón, ligarse con el enemigo del confederado.

Art. 19.° Cualquiera de las Partes contratantes que, en contravención a lo estipulado en los tres artículos anteriores, rompiese las hostilidades contra otra, o que no cumpliese con las decisiones de la Asamblea, en el caso de haberse sometido previamente a ellas, será excluida de la Confederación, y no volverá a pertenecer a la liga, sin el voto unánime de las partes que la componen en favor de su readmisión.

Art. 20.° En el caso de que alguna de las potencias contratantes pida a la Asamblea su dictamen o consejo, sobre cualquier asunto o caso grave, deberá ésta darlo con toda la franqueza, interés y buena fe que exige la fraternidad.

Art. 21.° Las partes contratantes se obligan y comprometen, solemnemente, a sostener y defender la integridad de sus territorios respectivos, oponiéndose eficazmente a los establecimientos que se intenten hacer en ellos, sin la correspondiente autorización y dependencia de los Gobiernos a quienes corresponden en dominio y propiedad, y a emplear al efecto en común, sus fuerzas y recursos si fuese necesario.

Art. 22.° Las Partes contratantes se garantizan mutuamente la integridad de sus territorios, luego que, en virtud de las convenciones particulares que celebren entre sí, se hayan demarcado y fijado en sus límites respectivos, cuya conservación pondrá entonces bajo la protección de la Confederación.

Art. 23.° Los ciudadanos de cada una de las Partes contratantes gozarán de los derechos y prerrogativas de ciudadanos de la República en que residan, desde que, manifestando su deseo de adquirir esta calidad, ante las autoridades competentes, conforme a la ley de cada una de las potencias aliadas, presten juramento de fidelidad a la Constitución del país que adoptan, y como tales ciudadanos podrán obtener todos los empleos y distinciones a que tienen derecho los demás ciudadanos, exceptuando siempre aquellos que las leyes fundamentales reserven

a los naturales, y sujetándose para la opción de los demás, al tiempo de la residencia y requisitos que exijan las leyes particulares de cada potencia.

Art. 24.° Si un ciudadano o ciudadanos de una República aliada prefiriesen permanecer en el territorio de otra, conservando siempre su carácter de ciudadano del país de su nacimiento o de su adhesión, dicho ciudadano o ciudadanos gozarán, igualmente, en cualquier territorio de las Partes contratantes en que residan, de todos los derechos y prerrogativas de naturales del país, en cuanto se refiere a la administración de justicia y a la protección correspondiente en sus personas, bienes y propiedades; y, por consiguiente, no le será prohibido, bajo pretexto alguno, el ejercicio de su profesión y ocupación, ni el de disponer, entre vivos o por última voluntad, de sus bienes muebles e inmuebles, como mejor les parezca, sujetándose, en todos casos, a las cargas y leyes a que lo estuvieren los naturales del territorio en que se hallaren.

Art. 25.° Para que las partes contratantes reciban la posible compensación, por los servicios que se prestan mutuamente en esta alianza, han convenido en que sus relaciones comerciales, se arreglen en la próxima Asamblea, quedando vigentes, entre tanto, las que actualmente existen entre algunas de ellas, en virtud de estipulaciones anteriores.

Art. 26.° Las potencias de América, cuyos Plenipotenciarios no hubieren concurrido a la celebración y firma del presente Tratado, podrán, no obstante lo estipulado en el art. 14.° incorporarse en la actual Confederación, dentro de un año después de ratificado el presente Tratado y la Convención de contingentes concluida en esta fecha, sin exigir modificaciones ni variación alguna, para en caso de desear o pretender alguna alteración, se sujetará esta al voto y resoluci6n de la Asamblea, que no accederá, sino en el caso de que las modificaciones que

se pretendan, no alteren lo sustancial de las bases y objetos de este Tratado.

Art. 27.° Las Partes contratantes se obligan y comprometen a cooperar a la completa abolición y extirpación del tráfico de esclavos de África, manteniendo sus actuales prohibiciones de semejante tráfico en toda su fuerza y vigor, y para lograr desde ahora tan saludable obra, convienen, además en declarar, como declaran entre sí, de la manera más solemne y positiva, a los traficantes de esclavos, con sus buques cargados de esclavos, y procedentes de las costas de África bajo pabellón de cualquiera de las dichas partes contratantes, incursos en el crimen de piratería, bajo las condiciones que se especificarán, después, en una convención especial.

Art. 28.° Las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos, al identificar, tan fuerte y poderosamente, sus principios e interesa en paz, y guerra declaran, formalmente, que el presente Tratado de unión liga y confederación perpetua no interrumpe, ni interrumpirá, de modo alguno, el ejercicio de la soberanía de cada una de ellas, con respecto de sus relaciones exteriores con las demás potencias extrañas a esta Confederación, en cuanto no se oponga al tenor y letra de dicho Tratado.

Art. 29.° Si alguna de las Partes variase esencialmente sus actuales formas de Gobierno, quedará, por el mismo hecho, excluida de la Confederación, y su Gobierno no será reconocido, ni ella readmitida en dicha Confederación, sino por el voto unánime de todas las partes que la constituyeren entonces.

Art. 30.° El presente Tratado será firme en todas sus partes y efectos, mientras las potencias aliadas permanezcan empeñadas en la guerra actual u otra común, sin poderse variar ninguno de sus artículos y cláusulas, sino de acuerdo de todas las dichas partes en la Asamblea general, quedando sujetas

a ser obligadas por cualquier medio que las demás juzguen a propósito a su cumplimiento; pero verificada que sea la paz, deberán las potencias aliadas rever, en la misma Asamblea, este Tratado, y hacer en él las reformas y modificaciones que por las circunstancias se pidan y estimen como necesarias.

Art. 31.° El presente Tratado de unión liga y confederación perpetua será ratificado, y las ratificaciones serán canjeadas en la villa de Tacubaya, una legua distante de la ciudad de México, dentro del término de ocho meses, contados desde la fecha, o antes si fuese posible.

En fe de lo cual, los Ministros Plenipotenciarios de las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos, han firmado y sellado las presentes, con sus sellos respectivos en esta ciudad de Panamá, a quince días del mes de julio del año del Señor 1826.

Art. Adicional. Por cuanto las Partes contratantes desean ardientemente vivir en paz, con todas las Naciones del Universo evitando todo motivo de disgusto que pueda dimanar del ejercicio de sus derechos legítimos en paz y guerra, han convenido y convienen igualmente en que luego que se obtenga la ratificación del presente Tratado, procederán a fijar, de común acuerdo, todos aquellos puntos, reglas y principios que han de dirigir su conducta, en uno u otro caso, a cuyo efecto invitarán de nuevo a las potencias neutras y amigas para que, si lo creyesen conveniente, tomen una parte activa en semejante negociación, y concurran, por medio de sus Plenipotenciarios, a ajustar, concluir y firmar el Tratado o Tratados que se hagan con tan importante objeto.

El presente artículo adicional tendrá la misma fuerza como si se hubiese insertado palabra por palabra en el Tratado firmado hay, será ratificado, y las ratificaciones serán canjeadas dentro del mismo término.

En fe de lo cual los respectivos Ministros Plenipotenciarios lo han firmado y puesto sus sellos respectivos, en esta ciudad de Panamá, a quince días del mes de julio del año del Señor 1826**.**

Pedro Briceño Méndez – Pedro Gual – Manuel Lorenzo de Vidaurre – Manuel Pérez de Tudela – Antonio Larrazábal – Pedro Molina – José Mariano de Michelena – José Domínguez

ANEXO 2
Convención de Contingentes entre las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos. Panamá, 15 de julio de 1826

En el nombre de Dios, Autor y Legislador del Universo. Las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos, deseando, en virtud del artículo 3 del Tratado de unión, liga y confederación perpetua firmado en este día, hacer efectiva la cooperación que deben prestarse mutuamente contra su enemigo común el Rey de España, hasta que el curso de los acontecimientos incline su ánimo a la justicia y a la paz, de cuyos bienes se hallan dolorosamente privados por consecuencia de la obstinación con que dicho Príncipe intenta reagravar los males de la guerra; y estando resueltas las dichas potencias confederadas a hacer toda suerte de sacrificios por poner término a tan lamentable estado de cosas, empleando al efecto recursos adecuados a las circunstancias presentes o que puedan sobrevenir, han determinado arreglar sus contingentes respectivos, por medio de sus Ministros Plenipotenciarios reunidos y congregados en esta asamblea, a saber:

S.E. el Vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo de la República de Colombia, a los Excelentísimos señores Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez, general de Brigada de los Ejércitos de dicha República.

S.E. el Presidente de la República de Centroamérica, a los Excelentísimos señores Antonio Larrazábal y Pedro Molina.

S.E. el Consejo de Gobierno de la República del Perú, a los Excelentísimos señores don Manuel Lorenzo Vidaurre, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la misma República, y don Manuel Pérez de Tudela, Fiscal del mismo Tribunal.

S.E. el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a los Excelentísimos señores don José Mariano Michelena, general de Brigada, y don José Domínguez, regente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato.

Y habiéndose manifestado mutuamente sus plenos poderes y encontrándolos bastantes y en debida forma, han convenido en los artículos siguientes:

Art. 1°. Las Partes Contratantes se obligan y comprometen a levantar y mantener, en pie efectivo y completo de guerra un ejército de 60.000 hombres de infantería y caballería, en esta proporción: la República de Colombia, 15.250; la de Centroamérica, 6.750; la del Perú, 5.250; y los Estados Unidos Mexicanos, 32.750. La décima parte de estos contingentes será de caballería.

Art. 2°. Dichos 60.000 hombres estarán organizados en brigadas y divisiones, armadas, equipadas y prontas en un todo, a entrar en campaña y a obrar defensiva u ofensivamente, según el concierto establecido por separado entre las Partes Contratantes, con el fin de que estas tropas tengan toda la movilidad de que son susceptibles, el cual será tan obligatorio como si se hubiese insertado, palabra por palabra, en la presente convención.

Art. 3°. Como el objeto de las Partes Contratantes al unirse en una confederación, es disminuir los sacrificios que cada una tendría que hacer por sí sola en beneficio de la causa común, y prestarse toda protección y ayuda, se ha convenido y conviene, además, que en caso de ser invadida una de las Partes, deban las demás socorrerla, no solamente con las tropas de que se ha hablado arriba, sino también con un subsidio de 200.000 pesos cada una, los cuales serán pagados puntualmente, a la disposición del Gobierno del país invadido, en la Tesorería del aliado que deba darlo, bien sea en moneda

sonante o en letras de cambio, fuera de los otros auxilios pecuniarios que las Partes Contratantes están prontas a prestarse recíprocamente y que estipularán después, si fuere necesario, en virtud de las circunstancias.

Art. 4°. Los contingentes de tropas se pondrán, llegado el caso de obrar en defensa de alguna de las Partes Contratantes, bajo la dirección y órdenes del Gobierno que vayan a auxiliar; bien entendido que los cuerpos auxiliares han de conservar bajo sus jefes naturales, la organización, ordenanza y disciplina del país a que pertenecen.

Art. 5°. Cualquiera de las Partes Contratantes que vaya en auxilio de otra, estará obligada, durante la campaña, a alimentar, pagar, vestir, reemplazar las bajas de sus contingentes respectivos y hacer los gastos que cause su transporte; pero el auxiliado los tratará en punto a cuarteles o alojamientos y hospitales, como a sus propias tropas, y les proveerá de las municiones de guerra que consuman y de las armas que necesiten, en reemplazo de las que se inutilicen mientras duren las operaciones.

Art. 6°. Los víveres que consuman las tropas auxiliares serán suministrados por sus Gobierno respectivos. Si estos pudieren proporcionárselos o creyeren más conveniente tomarlos del país que defienden, el Gobierno de dicho país estará obligado a facilitárselos al mismo precio y de la misma calidad que los dé a sus tropas, formando al intento los arreglos y convenios necesarios para cada campaña.

Art. 7°. Todos los gastos causados en las operaciones que se emprendan conforme a los artículos anteriores, en defensa de alguna de las Partes Contratantes, y subsidios de cualquiera especie que se les den, serán abonados por la potencia que recibió el auxilio, dos años después de la conclusión de la presente guerra por medio de un tratado definitivo de paz con España, previa la liquidación.

Art. 8°. Para reemplazar las bajas de los contingentes con que cada una de las Partes debe concurrir, se ha convenido en que pueda hacerse recluta voluntaria en el país donde se esté obrando; pero tales reclutas, siendo súbditos por nacimiento del Gobierno de dicho país, serán enteramente libres de seguir o no las banderas en que se han enganchado al tiempo de retirarse las tropas auxiliares, debiendo en todo caso pagarse el alcance que hubiere en favor o en contra del cuerpo.

Art. 9°. En el caso de que las Partes Contratantes crean conveniente tomar la ofensiva contra el enemigo común, fuera del territorio de los aliados, con los contingentes de tropas estipulados en el artículo 1, se concertarán entre sí sobre los medios que hayan de emplear, el objeto de la empresa, jefe que lo dirija y la organización temporal o permanente que dé al país que se ocupe, a fin de que haya unidad de acción en el servicio y se asegure el éxito.

Art. 10°. Las Partes Contratantes se obligan y comprometen, además, a tener y mantener una fuerza naval competente, sobre cuyo número, calidad, proporción y destino se han convenido por separado, y para cuyo completo consignan desde luego la suma de 7.720.000 pesos fuertes, distribuidos de la manera siguiente: a la República de Colombia, 2.205.714 pesos fuertes; a la de Centro América, 955.811 pesos fuertes, y a los Estados Unidos Mexicanos, 4.558.475 pesos fuertes.

Art. 11°. Las Partes Contratantes se obligan y comprometen igualmente a mantener sus respectivos buques en pie de guerra, completamente armados, tripulados y provistos de las municiones de boca correspondientes, las cuales deberán renovarse en seis meses, sin que para ello sea necesario distraer los buques del servicio en que se hallen empleados.

Art. 12°. Los buques de la marina aliada llevarán el pabellón de la nación a que pertenecen y sus oficiales y tripulación

serán juzgados y se gobernarán por las leyes y ordenanzas respectivas, entre tanto que los aliados adopten de acuerdo una ordenanza o reglas generales para uniformar el servicio.

Art. 13°. Una comisión, compuesta de tres miembros nombrados uno por el Gobierno de la República de Colombia, otro por el de la República de Centro américa y otro por el de los Estados Unidos Mexicanos, se encargará de la dirección y mando de la fuerza naval que debe establecerse en el mar Atlántico, con facultades de un Jefe militar superior, o mayores, si dichos Gobiernos lo estimaren conveniente para realizar los objetos que se han convenido.

Art. 14°. Los miembros de la Comisión Directiva de las fuerzas navales de la Confederación serán nombrados por sus respectivos Gobiernos dentro de los veinte días después de la ratificación de la presente Convención, y se reunirán a la mayor brevedad posible por la primera vez en la plaza de Cartagena, donde fijarán su residencia, o la variación a cualquier otro lugar que esté bajo la jurisdicción de alguna de las tres potencias que los han constituido, según lo crean conveniente para el mayor éxito de las operaciones que emprendan, y facilidad de comunicaciones con los Gobiernos de quienes dependan.

Art. 15°. A fin de que dicha Comisión Directiva tenga toda la independencia y libertad necesaria para el mejor desempeño de sus funciones, se ha convenido y se conviene aquí expresamente que cada uno de sus miembros goce todas las inmunidades y exenciones de un agente diplomático, sea cual fuere el lugar en que resida.

Art. 16°. Las presas que haga la fuerza naval de la Confederación se distribuirán íntegramente entre los oficiales, tropa y tripulación aprehensores; la clasificación de presas, el Tribunal en que han de ser juzgadas y el modo con que ha de hacerse su distribución, se arreglará por un convenio particular.

Art. 17°. Los reparos que necesite la marina federal, por avería de guerra o mar, serán hechos indistintamente, por cuenta de la misma Confederación, con un fondo que al efecto se distribuirá entre las Partes Contratantes, con proporción a sus respectivos contingentes, y se pondrá a disposición de la Comisión respectiva. Y para que dicha Comisión tenga desde luego algún fondo disponible con qué ocurrir a los primeros y más prontos reparos que se ofrezcan, se le entregará, desde que se reúna, la suma de 300.000 pesos completándose como sigue: la República de Colombia, 85.714 pesos fuertes; la República de Centroamérica, 37.146 pesos fuertes, y los Estados Unidos Mexicanos, 177.140 pesos fuertes.

Art. 18°. Si alguna de las Potencias Contratantes tuviese, además, a su servicio otros buques armados, o los armare en adelante, que no pertenezcan a la marina confederada, y uno o más de ellos concurriere con uno o más de la dicha marina al apresamiento de enemigos, participarán de todas las ventajas como si perteneciesen a ella.

Art. 19°. Si al concluir la paz con España, cuya consecuencia es el objeto de esta Convención, convinieren las Potencias Contratantes en disolver la marina aliada, se devolverán a cada una los mismos buques con que haya contribuido para su formación, según el Convenio a que se ha referido el artículo 10, o los que los hayan reemplazado, conforme a lo estipulado en el artículo 17.

Art. 20°. Para cubrir las costas de las Partes Contratantes en el mar Pacífico, se ha convenido y conviene en que la República peruana mantenga constantemente en ellas, en el mismo pie de guerra que se ha dicho arriba, una escuadra compuesta y dividida en dos cruceros del modo que se ha establecido por separado, y dicha escuadra será dirigida y sostenida por su Gobierno con entera independencia de la Comisión Directiva.

Art. 21°. En virtud de lo dispuesto en el artículo precedente, se conviene, además, en que la República del Perú no sea comprendida ni en las prestaciones, ni en las ventajas que resulten a las potencias que concurren a la formación de las fuerzas navales del mar Atlántico por los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 19 de esta Convención, bien entendido que si sucesos prósperos proporcionasen a las potencias que forman la marina del Atlántico el resarcimiento de los gastos hechos en ellos, entonces la República del Perú será reintegrada también, después de aquéllas, de los gastos que haya hecho en la del Pacífico, a la manera que si la República del Perú se repusiere de los gastos erogados en la escuadra del Pacífico, el sobrante quedará para distribuirse entre las potencias aliadas en el Atlántico.

Art. 22°. Las potencias de América que accedieren al Tratado de unión, liga y confederación perpetua de esta fecha, en los términos prescritos en el artículo 25 del mismo, prestarán igualmente sus contingentes de tierra y mar con la misma proporción que las demás Partes aliadas, y se acumularán a las ya designadas.

Art. 23°. Las prestaciones y obligaciones a que se han comprometido las Partes Contratantes por la presente Convención de Contingentes, relativa a la guerra actual en que se hallan empeñadas contra el Rey de España, se entenderán aplicables a cualquiera otra guerra que acuerden sostener en común, si al determinarla las Partes se convinieren en ellas.

Art. 24°. La presente Convención será ratificada y las ratificaciones serán canjeadas en la villa de Tacubaya, dentro del término de ocho meses o antes, si fuere posible.

En fe de lo cual los Ministros Plenipotenciarios de las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos han firmado y sellado las presentes con

sus sellos respectivos, en esta ciudad de Panamá, a quince días del mes de julio del año del Señor 1826.

Pedro Gual – Pedro Briceño Méndez – Antonio Larrazábal – Pedro Molina – Manuel Lorenzo de Vidaurre – Manuel Pérez de Tudela – José Mariano de Michelena – José Domínguez.

ANEXO 3
Concierto a que se refiere el Artículo 2 de la Convención de Contingentes de esta fecha, celebrado entre las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos (RESERVADO). Panamá, 15 de julio de 1826

Los infrascritos, Ministros Plenipotenciarios de las Repúblicas de América concurrentes a la Asamblea General de Panamá, conforme a lo estipulado en la Convención de Contingentes firmada en esta fecha, han ajustado y concluido el concierto siguiente:

Parte Primera. Relativa al Ejército

Art. 1°. El contingente asignado a cada potencia de las Contratantes se dividirá en tres cuerpos iguales de los cuales, el primero estará siempre sobre la costa, pronto para embarcarse en auxilio de la que sea invadida; el segundo se hallará a una distancia de la costa que no exceda de cuarenta leguas, en disposición de reemplazar al primero en el momento en que éste salga, y el tercero estará situado en reserva para reemplazar al segundo, en su caso.

Art. 2°. Como los tres cuerpos de que se ha hablado tienen no sólo por objeto ocurrir en auxilio del aliado que sea invadido, sino también defender el territorio de la potencia que debe darlos, cada Gobierno podrá tener el segundo o tercer cuerpo del modo que juzgue más conveniente, con tal que, en su concepto, ellos estén en disposición de reemplazarse sucesivamente en sus casos, o de reunirse al primero en una necesidad urgente.

Art. 3°. Los contingentes no se deberán sino cuando la invasión sea seria; es decir, que excedan de cinco mil hombres de desembarco, y emprender o apoderarse de alguna plaza fuerte o fortificarse en la costa, o se internaren en el país hasta la distancia de treinta leguas.

Art. 4°. Si la invasión fuere de más de cinco mil hasta diez mil hombres, cada aliado ocurrirá en auxilio del invadido con la sexta parte de su contingente, o la mitad del primer cuerpo. Si pasare la invasión de diez mil hasta quince mil hombres, se dará el primer cuerpo íntegro; y si fuere mayor de este último número, hasta veinticinco mil o más, el auxilio será de los dos primeros cuerpos. El total de cada contingente no se dará sino cuando los sucesos que haya alcanzado el enemigo hagan probable la subyugación de la potencia invadida.

Art. 5°. En el caso de que dos o más aliados sean invadidos a la vez, los auxilios de los demás se dirigirán a defender aquel donde el enemigo haya llevado mayores fuerzas, si no se acordare otra cosa en la Asamblea.

Art. 6°. Si una de las potencias aliadas tuviere a la vista fuerzas enemigas que amenazasen desembarco, y sean en número que indique invasión sería, al mismo tiempo que reciba el aviso requiriendo el contingente a favor de otra de las aliadas, podrá aquella suspender el envío de sus tropas y no estará obligada tampoco a dar su equivalente en numerario, pero deberá contestarlo así, y si cesare el peligro que la amenazaba, se renovará la obligación.

Art. 7°. La caballería correspondiente a cada contingente marchará con sus monturas, bridas y demás equipo, siendo de cargo del aliado a quien se auxilia darle los caballos mientras esté a su servicio.

Art. 8°. La fuerza de artillería de cada contingente se dejará a la prudencia de los respectivos Gobiernos, y no se dará

sino en el caso de que el aliado invadido la pida expresamente. En este caso el invadido dará también los caballos necesarios para el tren y transporte mientras esté a su servicio.

Art. 9°. La potencia invadida pedirá a cada aliado el auxilio con que deba concurrir según la proporción fijada arriba, en marcha dentro de sesenta días contados desde aquel en que reciba el aviso, u ofrecer en respuesta el equivalente de que habla el artículo siguiente.

Art. 10°. Siempre que alguna de las Partes Contratantes no concurra oportunamente con el contingente que le corresponde, en el término fijado por el artículo anterior, deberá pagar mensualmente a la potencia invadida la cantidad de treinta pesos fuertes por cada hombre que faltare, cuyo pago se hará efectivo al paso que vaya venciéndose cada mes.

Art. 11°. Si el aliado requerido no puede concurrir con las tropas sino con la cantidad que las reemplaza, según el artículo precedente, deberá contestarlo así inmediatamente, para que el invadido pueda librar contra él las sumas vencidas mensualmente, bien entendido que la obligación de pagar el equivalente en numerario debe empezar a los sesenta días de recibido el aviso de requerimiento.

Art. 12°. Siempre que un Gobierno haya de pagar alguna suma a otro de los aliados por los que deben darse conforme a este concierto, y conforme al artículo 3 de la *Convención de Contingentes*, lo hará en dinero sonante o en letras de cambio contra los Bancos de los Estados Unidos del Norte o de Londres.

Art. 13°. Como es imposible comprender en un concierto todos los detalles de un plan de operaciones que dependa del que cada potencia forme para su defensa particular, cambiando sus localidades y recursos, los aliados convendrán entre sí por separado en todos estos detalles.

Art. 14°. Como puede muy bien acontecer que requerido uno de los aliados por otro para dar su contingente en tropas, no pueda por falta de transportes ponerlo en el territorio invadido, sin embargo de tenerlo pronto para ello, se conviene en que calificadas las dificultades de insuperables o extremadamente gravosas al Estado auxiliar después de haber hecho éste todos sus esfuerzos y oído los medios que le indique el agente diplomático de la potencia que pide el auxilio, no estará obligado el requerido a pagar en dinero el equivalente; y suscitándose diferencia entre la potencia que pidió el auxilio y la que debió darlo, sobre este punto se observará lo que se ha convenido para la terminación de todas las diferencias.

Parte Segunda relativa a la Marina Confederada

Art. 15°. Siendo el objeto de esta parte del concierto ganar la superioridad marítima sobre el enemigo común actual, se ha convenido en que la marina confederada se componga de tres navíos del porte de 70 hasta 80 cañones; diez fragatas de 44 hasta 64 cañones; ocho corbetas de 24 hasta 34; seis bergantines de 20 hasta 24; y una goleta de diez a 12 cañones; apreciados estos buques por su término medio por sus aportes dados a razón de 700.000 pesos un navío; 420.000 una fragata; 220.000 una corbeta, y 90.000 un bergantín.

Art. 16°. En consecuencia, cada una de las potencias que forman la marina del Atlántico llenará los contingentes que se les han señalado en la Convención, con los buques siguientes: Colombia: un navío de 74 a 80, dos fragatas de 64, y dos de a 44; Centroamérica, una fragata de 44 a 64, una corbeta de 24 a 34 y dos bergantines de 20 a 24; los Estados Unidos Mexicanos, dos navíos de 60 a 80, dos fragatas de 64, y otras dos de a 44, seis corbetas de 24 a 34, y tres bergantines de 20 a 24.

Art. 17°. Como sumados los valores de los buques que se han designado a cada potencia, resulta que los de Colombia valen 164.286 más que el contingente que le cupo en numerario, han convenido en que este exceso le sea satisfecho con los 155.811 que le faltan a Centroamérica, y los 8.465 que le faltan a México para llenar los suyos, y como reunidas estas dos sumas hay todavía un déficit de 10.000, se ha convenido en que Colombia deduzca esta cantidad de la que debe dar por la primera vez para el fondo de reparos, conforme al artículo 17 de la Convención.

Art. 18°. Los objetos a que debe dirigir sus operaciones la marina confederada serán: primero, defender y asegurar las costas y mares de dichas Repúblicas contra toda invasión exterior, y segundo, buscar y perseguir hasta aniquilar y destruir la marina española donde quiera que se halle.

Art. 19°. Debe ser uno de los principales cuidados de la Comisión Directiva que los buques estén siempre en el mejor estado de servicio, a cuyo fin dirigirá mensualmente a los respectivos Gobiernos el estado de existencia de la Caja de Reparos, para que sean reemplazados los fondos que se hayan consumido, o se envíen los más que sean necesarios. Estos reemplazos y envíos de fondos se harán siempre en la misma proporción en que se han distribuido los primeros 300.000 pesos de que habla el artículo 17 de la *Convención de Contingentes*.

Art. 20°. La Comisión organizará el ramo de cuenta y razón para la administración de la Caja de Reparos, nombrando los empleados que juzgue absolutamente necesarios para ello, y dotándolos con los sueldos correspondientes, los cuales se pagarán de la misma caja; todo según las instrucciones que reciba de los respectivos Gobiernos, a quienes dará cuenta oportunamente de lo que haga.

Art. 21°. La escuadra que la República Peruana debe mantener en el mar Pacífico, conforme al artículo 20 de la Convención, se compondrá de los buques que en la distribución hecha en el artículo 16 de este concierto, faltan para completar la fuerza total detallada en el 15º, a saber: una fragata, una corbeta, un bergantín y una goleta; y los dos cruceros que debe mantener constantemente, serán: uno desde el límite más sur de la dicha República hasta el puerto de Panamá, y otro desde este puerto hasta el límite más norte de los Estados Unidos Mexicanos en el Pacífico.

Art. 22°. El presente concierto podrá ser revisto y reforzado en todo o en parte, siempre que los aliados lo juzguen conveniente.

En fe de lo cual los infrascritos han firmado y sellado el presente concierto, en la ciudad de Panamá, a quince días del mes de julio del año del Señor 1826.

Pedro Briceño Méndez – Pedro Gual – Manuel Lorenzo de Vidaurre – Manuel Pérez de Tudela – Antonio Larrazábal – Pedro Molina – José Mariano de Michelena – José Domínguez.

ANEXO 4

Concierto a que se refiere el artículo 11 del Tratado de Unión, firmado este día por los ministros plenipotenciarios de las Repúblicas de Colombia, Perú y Estados Unidos Mexicanos. Panamá 15 de julio de 1826

Los infrascritos, Ministros Plenipotenciarios de las Repúblicas de América, concurrentes a la Asamblea General de Panamá, conforme a lo estipulado en el artículo 11 del Tratado de liga, firmado en esta fecha, han ajustado y concluido el convenio siguiente:

1°. Esta Asamblea se traslada a continuar sus negociaciones a la villa de Tacubaya, una legua distante de la ciudad de México, y seguirá reuniéndose allí periódicamente, o en cualquier otro punto del territorio mexicano, mientras la razón y las circunstancias no exijan que se varíe a otro lugar, que tenga las ventajas de salubridad, seguridad y buena posición para las comunicaciones con las naciones de Europa y América.

2°. Los Gobiernos mantendrán íntegras sus legaciones en el lugar de la reunión de la asamblea, por tres meses, prorrogables a dos más; pero durante la guerra común deberán mantenerlas siempre en el territorio de la República en que se halla reunida la asamblea.

3°. La Asamblea no recibirá para Ministros signatarios, sino personas con el carácter, por lo menos, de Ministros Plenipotenciarios y como tales serán vistos y considerados conforme a las prácticas establecidas, dispensándoles el tratamiento que sus respectivos Gobiernos les den en sus comunicaciones oficiales.

4°. Reunidos los Ministros y canjeados los poderes de los que nuevamente concurran, se observará en punto a preferencia

y presidencia lo acordado por la presente Asamblea, renovándose, al abrirse las conferencias, la operación del sorteo que consta en los protocolos.

5°. Los Ministros de la República donde se verifiquen las reuniones darán aviso a su Gobierno, por conducto del respectivo Ministerio, de la llegada sucesiva de los Plenipotenciarios, incluyendo una lista de su comitiva, a fin de que con este conocimiento se guarden y manden guardar así a ellos como a sus respectivas familias, los fueros, prerrogativas e inmunidades que son de costumbre y corresponden a su representación y alto carácter.

6°. Para remover todo lo que pueda retardar las negociaciones y signatura de los tratados no se observará ceremonial alguno durante el curso de aquellas, y los Plenipotenciarios se reunirán donde y cuando les parezca, sin distinción de rango.

7°. El Gobierno de la República donde se reúna la Asamblea proporcionará, sin embargo, un local cómodo y decente para que en él puedan tener las conferencias, si los Ministros así lo acordasen, y presentará a dichos Ministros todos los auxilios que necesitan para procurarse su alojamiento.

8°. En el lugar en que resida la Asamblea, durante las sesiones (si no es a petición suya), no podrán alojarse tropas ni entrar tampoco autoridad alguna, por eminente que sea, excepto la civil y municipal del territorio.

9°. La correspondencia de los Ministros solos, y no la de su comitiva, será franca de porte en las administraciones de la República donde esté la Asamblea.

10°. Luego que las demás potencias de América se incorporen en la asamblea general, por medio de sus Plenipotenciarios, se volverá a tomar en consideración este convenio para hacer en él las variaciones que se juzguen convenientes.

En fe de lo cual los infrascritos han firmado y sellado el presente convenio, en la ciudad de Panamá, a quince días del mes de julio del año del Señor 1826.

Pedro Gual – Pedro Briceño Méndez – Antonio Larrazábal – Pedro Molina – Miguel Lorenzo de Vidaurre – Manuel Pérez de Tudela – José Mariano Michelena – José Domínguez.

Bibliografía

Alamán, L. (s/i). Documentos diversos (Inéditos y muy raros). Ciudad de México.

Archivo diplomático peruano (1938). Congresos Americanos de Lima. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Basadre, J. (1969). Historia de la República del Perú (1822-1933) (Octava ed., Vol. I). Lima: La República/ Universidad Ricardo Palma.

Beluche, O. (25 de Octubre de 2024). Sobre mitos nacionales y el nacionalismo en Panamá. En O. Beluche, Ensayos sobre nación, nacionalismo e historia (págs. 65-74). Panamá: Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro. Obtenido de RT.

Böersner, D. (1996). Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia (5ta. ed.). Caracas: Nueva Sociedad.

Bolívar, S. (1947). Obras Completas (Vol. I). La Habana: Lex.

Bolívar, S. (1947). Obras Completas (Vol. II). La Habana: Lex.

Bolívar, S. (1983). Documentario de la Libertad (Vol. 8). Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

Bolívar, S. (1983). Documentario de la Libertad (Vol. 14). Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

Castillero Reyes, E. J. (2004). Historia de Panamá (Duodécima ed.). Panamá: Erlizca / Nemesix.

Cavelier, G. (1976). Documentos para la Historia Diplomática de Colombia (Vols. I. 1820-1830). Bogotá: Editorial Kelly.

Chávez Frías, H. (19 de noviembre de 2005). Selección de discursos del presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías. Obtenido de Ediciones de la Presidencia de la República: https://es.scribd.com/doc/25071477/CHAVEZ-H-Discursos-2005

Chávez, H. (2 de Diciembre de 2011). Todo Chavéz en la web. Obtenido de la Intervención del comandante presidente Hugo Chavez durante el acto de instalación de la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): http://www.todochavezenlaweb.gob.ve/todochavez/6242-intervencion-del-comandante-presidente-hugo-chavez-durante-acto-de-instalacion-de-la-cumbre-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos-celac

Comité Internacional de la Cruz Roja. (1986). Los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.

Cortázar, R. (. (1953). Cartas y mensajes de Santander (Vols. 4 (1822-1824)). Bogotá: Talleres editoriales de Librería Voluntad.

Cruz Santos, A. (1983). Don Pedro Gual. El estadista grancolombiano. Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

Dávila, J. (2013). Bolívar y Spinoza. Reflejos doctrinarios. Mérida. Venezuela: Fundación para el Desarrollo Cultural del Estado Mérida (Fundecim).

De la Peña y Reyes, A. (1926). El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispanoamericana. México: Archivo Histórico Diplomático Mexicano.

De la Reza (comp.), G. A. (2010). Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho/ Banco Central de Venezuela.

De la Reza, G. A. (2017). Los planes confederales de la Independencia (1810-1828). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, S.R.L.

Egaña Risco, J. (2023). Escritos americanistas. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.

Gaceta Extraordinaria del Istmo. (junio- julio de 1826). Obtenido de Archivo Histórico Diplomático: http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/El%20congreso%20y%20la%20union2.pdf

Gispert, C. (. (s/i). Historia del mundo moderno. Entre la revolución industrial y el colonialismo (Vol. II). (C. Gispert, Ed.) Barcelona. España: Océano.

Guerra Vilaboy, S. (2006). Breve historia de América Latina. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Guerra Vilaboy, S. (2007). El dilema de la independencia. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Guerra Vilaboy, S. (2025). Él es la revolución. Biografía política de Simón Bolívar. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana / Centro de Estudios Simón Bolívar.

Guerra, R. (1973). La expansión territorial de los Estados Unidos. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Guzmán Navarro, A. (Enero-junio de 1986). Discrepancias en los mandos político y militar en 1826. Boletín de la Academia Panameña de la Historia, 127-139.

Guzmán Navarro, A. (Enero-junio de 1987). Caracterización de la defensa militar en el istmo durante el período de

la pre-independencia de 1821. Boletín de la Academia Panameña de la Historia, 33-54.

Guzmán Navarro, A. (2021). El patriota chorrerano de la gesta de la independencia de Panamá de España: el mulato Don José Joaquín Meléndez y sus circunstancias. Revista Cultural Lotería, 40-53.

Hu, J. (4 de Diciembre de 2011). El Presidente Hu Jintao Envía un Mensaje de Felicitación por la Fundación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China: https://www.mfa.gov.cn/esp/wjb/zzjg/ldmzs/xwlb/201112/t20111206_934392.html

Kennedy, P. (1994). Auge y caída de las grandes potencias. Barcelona. España: Plaza & Janés Editores, S.A.

Kissinger, H. (1995). La diplomacia. México. D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Larrazábal, F. (2007). Simón Bolívar. Vida y escritos del Libertador (4ta. ed., Vol. III). Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

Lecuna, V. (. (1939). Discursos y proclamas del Libertador. Bogotá: Biblioteca Banco de la República de Colombia.

Liévano Aguirre, I. (2006). Bolivarianismo y monroísmo. Caracas: Ministerio de Cultura. Fundación Editorial El Perro y la Rana.

López Obrador, A. M. (24 de Julio de 2021). Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en el 238 Aniversario del Natalicio de Simón Bolívar, desde el Castillo de Chapultepec. Obtenido de Gobierno de México: https://amlo.presidente.gob.mx/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-238-aniversario-del-natalicio-de-simon-bolivar-desde-el-castillo-de-chapultepec/

López Portillo T., F., Méndez Reyes, S., & Muñoz Mata, L. (2004). Bajo el manto del Libertador. Relaciones de México con Colombia, Panamá y Venezuela 1821-2000. México: Dirección General de Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Louis, J. (2010). Las independencias y la integración de "Nuestra América". Montevideo: Arca.

Lynch, J. (1985). Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826. (4ta. en español ed.). Barcelona: Ariel.

Maita Ruiz, J. (2016). Convención General de Paz, Amistad, Navegación y Comercio entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América. Obtenido de Terrestrium ac Navalium: https://terrestrium-navalium.blogspot.com/search?q=%E2%80%9CConvenci%C3%B3n+General+de+Paz%2C+Amistad%2C+Navegaci%C3%B3n+y+Comercio+entre+la+Rep%C3%BAblica+de+Colombia+y+los+Estados+Unidos+de+Am%C3%A9rica%E2%80%9D.+

Martí, J. (1891). Nuestra América. Obtenido de Clacso: https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/14Marti.pdf, pp.133-139

Martí, J. (1975). Obras Completas. Discurso pronunciado en la velada de la Sociedad Literaria Hispanoamericana, en honor a Simón Bolívar el 28 de octubre de 1893 (Vol. 8). La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Martínez, R. A. (2015). De Bolívar a Dulles. El panamericanismo, doctrina y práctica imperialista. Caracas: Fundación Editorial "El Perro y la Rana".

O´Leary, D. F. (1881). Memorias del general O´Leary (Vol. 23). Caracas: Imprenta de la Gaceta Oficial.

Payne, S. G. (1986). Historia de España. La España de los Borbones. Desde 1700 hasta la crisis del 98. Madrid: Playor.

Pérez, D. (2025). 1826. La Constitución de Bolivia. Libertador Ocho Estrellas, 12, 20-21.

Pividal, F. (1977). Bolívar. Pensamiento precursor del antimperialismo. La Habana: Casa de las Américas.

Polanco Alcántara, T. (20 de julio de 1983). La política diplomática de Simón Bolívar. Obtenido de Biblat.unam.mx: https://biblat.unam.mx/hevila//BoletindelaAcademiaNacionaldelaHistoriaCaracas/1983/vol66/no263/11.pdf

Puyo Vasco, F., & Gutiérrez Cely, E. (1983). Bolívar. Día a día (Vol. II). Bogotá: Procultura S.A.

Rangel, D. A. (2005). Antonio José de Sucre. el revolucionario de la independencia. Caracas: Mérida Editores.

República de Venezuela. Ministerio de Relaciones Exteriores. (1957). Tratados públicos y acuerdos internacionales de Venezuela (Vols. I (1820-1927)). Caracas: República de Venezuela. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Rodríguez, G. S. (18 de Mayo de 2007). Salirnos de la OEA es lo único congruente con el ideal bolivariano. Obtenido de Prensa Latina: http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=83752&Itemid=1

Rodríguez, S. (2019). Bolívar contra Bolívar. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Rojas, A. (2005). Bolívar diplomático (2da. ed.). Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

Sobrevilla Perea, N. (2021). Independencia. A 200 años de lucha por la libertad. Lima: Penguin Random House. Grupo Editorial.

Sucre, A. J. (1981). De mi propia mano. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Torres Ábrego, J. E. (1966). Reglamento para el comercio del istmo. Lotería N° 127, 513-521.

Townsend Ezcurra, A. (1975). Las ideas de Bolívar en la integración de los pueblos latinoamericanos. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

Vitale, L. (2000). La contribución de Bolívar a la economía política de América Latina. Bucaramanaga: Fundación para la Investigación y la Cultura (FICA).

Yepes, J. M. (1955). Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas (1826-1954) (Vol. I). Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela.

Zubieta, P. A. (1912). Congresos de Panamá y Tacubaya: breves datos para la historia Diplomática de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

El Congreso Anfictiónico de Panamá.Magna obra del Libertador Simón Bolívar
se imprimió en junio de 2026
en la Fundación Imprenta de la Cultura,
Guarenas, Edo. Miranda, Venezuela.
Son 1.000 ejemplares

El Congreso Anfictiónico de Panamá, Magna obra del Libertador Simón Bolívar. Contexto y repercusiones internacionales

Las ideas bolivarianas manifestadas por el Libertador, ya en 1815 en la Carta de Jamaica, tienen su colofón en la citada Convocatoria al Congreso de Panamá de 7 de diciembre de 1824, que debían servir de base a las deliberaciones y acuerdos que debía adoptar el Congreso, en el cual se esperaba llegar a un acuerdo entre partes iguales relacionadas por vínculos de fraternidad y cooperación entre sus pueblos. Por ello, el Congreso fue citado con la convicción del Libertador de que: "El día que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal".

200 años después, en aplicación de la Doctrina Monroe, el presidente Donald Trump ordenó la realización de una incursión armada en Venezuela que devino en el asesinato de 83 ciudadanos y el secuestro del presidente Maduro y su esposa. Es evidente que América Latina y el Caribe viven el peor momento de su historia, pero de cara al futuro, con Martí podríamos preguntarnos: "¿Adónde va la América, y quién la junta y guía? Y con el apóstol de la independencia de Cuba responder: "Sola, y como un solo pueblo, se levanta. Sola pelea. Vencerá, sola".

Sergio Rodríguez Gelfenstein. Consultor y analista internacional venezolano. Es licenciado en Estudios Internacionales y magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Central de Venezuela, así como doctor en Estudios Políticos por la Universidad de los Andes (Venezuela). Ha publicado artículos en revistas especializadas de Puerto Rico, Bolivia, Perú, Brasil, Venezuela, México, Argentina, España y China. Es autor de 22 libros y coautor de otros seis, entre los que destacan sus obras más recientes: *Ayacucho, la más grande victoria del Nuevo Mundo* (2024), *Tres pilares de la resistencia puertorriqueña en el siglo XX* (2024) y *China en el siglo XXI, el despertar de un gigante* (2023), esta última con dos ediciones publicadas en nueve países.

Fue galardonado con el Premio Nacional de Periodismo en 2016 y recibió la Mención Honorífica de la XIII edición del Premio Libertador al Pensamiento Crítico en septiembre de 2025. Exdirector de Rel. Internacionales de la presidencia de Venezuela. Exembajador de Venezuela en Nicaragua. Desde marzo de 2016, es investigador y docente invitado de la Universidad de Shanghái (China); desde 2023, profesor del doctorado en Seguridad Integral de la Nación en la UNEFA (Venezuela) e investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (Celarg).

ISBN: 978-980-7975-98-8

Impreso en tiempos de guerra económica contra Venezuela

Monte Ávila Editores Latinoamericana

República Bolivariana de Venezuela

Bicentenario