

EL CONGRESO ANFICTIÓNIC DE PANAMÁ (1826).
DETERMINACIONES HISPANOAMERICANAS
DE SU DESENLACE*

*Germán A. DE LA REZA***

Abstract

The present article analyzes the official strategy of the Spanish American republics regarding the Anfictiönic Congress of Panama 1826 and its incidence in the failure of the project of Confederation. It seeks to substantiate the hypothesis according to which decisional processes related to the Congress constitute an explanatory variable of the paralysis and the later abandonment of the initiative. The exam of the primary sources and the bibliography of the time considers the following stages: appointment of the plenipotentiary ministers, elaboration of the strategies and the instructions for the delegates, the negotiation in Panama, the ratification procedure and the transfer to Tacubaya. Its conclusions belong to two analytic currents: the use of the study decisional for the best understanding in the historical processes, and the exam of the quality of the information with the purpose of explaining the decisional processes whose results differ from the rationality of type cost-benefit or winner-winner.

Resumen

El presente artículo analiza la estrategia oficial de las repöblicas hispanoamericanas frente al Congreso Anfictiönic de Panamá de 1826 y su incidencia en el fracaso del proyecto de Confederación. Busca sustanciar la

* El presente trabajo constituye una versión revisada del artículo “Congreso Anfictiönic de Panamá”, Araucaria, *Revista Iberoamericana*, Universidad de Sevilla, diciembre de 2003.

** Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco, México. Investigador Nacional y columnista internacional de Inter Press Service, correo electrónico: delareza@servidor.unam.mx

hipótesis según la cual los procesos decisionales relacionados con el Congreso constituyen una variable explicativa de la parálisis y el posterior abandono de la iniciativa. El examen de las fuentes primarias y la bibliografía de la época considera las siguientes etapas: nombramiento de los ministros plenipotenciarios, elaboración de estrategias de los países y de las instrucciones para los delegados, la negociación en Panamá, los procesos de ratificación y el traslado de la Asamblea a Tacubaya. Sus conclusiones se inscriben en dos corrientes analíticas: la utilización del estudio decisional para la mejor comprensión de los procesos históricos y el examen de la calidad de la información con el fin de explicar los procesos decisionales cuyos resultados difieren de la racionalidad de tipo costo-beneficio o ganador-ganador.

Introducción

El presente artículo analiza la estrategia oficial de las repúblicas hispanoamericanas frente al Congreso Anfictiónico de Panamá y su incidencia en el fracaso del proyecto de Confederación. Se estudia el periodo comprendido entre la convocatoria al Congreso (diciembre de 1824) y la disolución de la Asamblea de Tacubaya en México (diciembre de 1828). Las secciones de este trabajo pretenden sustanciar la hipótesis según la cual los procesos decisionales más relevantes (nombramiento de los ministros plenipotenciarios, las instrucciones de los delegados, la negociación en Panamá, los procesos de ratificación y el traslado de la Asamblea a Tacubaya), constituyen una variable explicativa de la parálisis y el posterior abandono de la iniciativa de Confederación hispanoamericana. La aproximación decisional, poco explorada por la literatura de especialidad, busca reconstruir algunas causalidades importantes del momento histórico quizá de mayor trascendencia para la solidaridad latinoamericana. Las limitaciones del enfoque decisional se derivan de sus propias exigencias metodológicas: a) menor conexión con el contexto general para privilegiar la precisión; b) selectividad de la obra de los actores en una época de personalidades polifacéticas; y c) concentración en un periodo de tiempo breve. En el mismo sentido, la adopción de este enfoque no equivale a ignorar la importancia de otros factores del fracaso del Congreso de Panamá, tales como: a) el carácter estructural de la atomización hispanoamericana (incomunicación económica de las nuevas repúblicas, búsqueda de afirmación de los nuevos Estados, entre otros); y b) la incidencia externa, que combina el desarrollo de mecanismos de sujeción con la adaptación hispanoamericana a las necesidades económicas y políticas de las nuevas metrópolis.

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

Los propósitos del presente estudio se exponen en cinco secciones: a) los objetivos y el alcance original del proyecto confederativo; b) la posición de los países hispanoamericanos ausentes del Congreso (Provincias Unidas del Río de la Plata, Bolivia y Chile); c) los intereses de las potencias no hispanoamericanas (Reino Unido, Estados Unidos y Brasil); d) las instrucciones y estrategia de los países representados en Panamá (Gran Colombia, Federación Centroamericana, Estados Unidos Mexicanos y Perú); y e) el análisis de las conferencias de Panamá y de sus resultados. El trabajo parte de la premisa teórica de que el análisis de la toma de decisiones constituye un *auxiliar* importante para la comprensión de los procesos históricos. Sus conclusiones se inscriben en la corriente analítica según la cual la insuficiente (o inadecuada) información y los conflictos de valor entre los actores pueden explicar de manera substancial los resultados que difieren de la racionalidad de tipo costo-beneficio (Simon 1986) o ganador-ganador basado en la cooperación interestatal (Snidal 1991).

La piedra angular del proyecto

El proyecto bolivariano de confederar a las repúblicas hispanoamericanas se inicia poco después de la creación de la Gran Colombia (Colombia) con la negociación y la firma de cuatro tratados bilaterales de “Unión, Liga y Confederación perpetua” con el Perú el 6 de junio de 1822; con Chile el 23 de octubre de 1823; con México el 3 de diciembre de 1823 y, después de su separación de este último país, con la Federación Centroamericana el 15 de marzo de 1825. Estos tratados comparten en su mayoría el texto y los alcances; en ese sentido, pueden ser vistos como la piedra angular del Congreso Anfictionico de 1826. Aquí importan sobre todo los primeros tres artículos del convenio adicional del tratado con el Perú, retomados en los Arts. 12, 13 y 14 del tratado con Chile; en los Arts. 12, 13 y 14 del de México, y en los Arts. 15, 16 y 17 del centroamericano. El primero y el segundo artículo guardan tal similitud con la manera como se organizará la Asamblea americana que parecen dirigidos a preparar a los gobiernos a sus procedimientos y objetivos. El segundo y el tercero indican, por su parte, el carácter temporal de los tratados bilaterales y su posterior extensión a todas las repúblicas hispanoamericanas:

Art. 1. Para estrechar más los vínculos que deben unir en lo venidero a ambos Estados y allanar cualquiera dificultad que pueda presentarse a interrumpir de algún modo su buena correspondencia y armonía, se formará una asamblea compuesta de dos plenipotenciarios por cada parte, en los términos y con las mismas formalidades que en conformidad con los esos establecidos deben observarse para el nombramiento de los ministros de igual clase cerca de los gobiernos de las naciones extranjeras.

Art. 2 Ambas partes se obligan a interponer sus buenos oficios con los gobiernos de los demás Estados de América –antes española- para entrar en este pacto de unión, liga y confederación perpetua.

Art. 3. Luego que se haya conseguido este grande e importante objeto, se reunirá una asamblea general de los Estados americanos, compuesta de sus plenipotenciarios, con el encargo de cimentar de un modo el más sólido y estable las relaciones íntimas que deben existir entre todos y cada uno de ellos, y que les sirva de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de sus tratados públicos y de juez, árbitro y conciliador en sus disputas y diferencias.¹

¹ Cf. Yépez, 1930:44, Pacheco Quintero, 1971, pp. 26-27.

El 7 de diciembre de 1824, dos días antes de la Batalla de Ayacucho, Simón Bolívar despacha la invitación al Congreso Anfictiónico a los nuevos gobiernos hispanoamericanos. El documento se basa en las estipulaciones bilaterales y marca una relación de continuidad y coherencia. Al tiempo de requerir a los gobiernos de Colombia, México, Provincias Unidas del Río de la Plata, Centroamérica, Chile y Brasil el envío de representantes al Congreso, señala:

[...] es tiempo ya de que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos. Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político pertenece al ejercicio de una autoridad sublime, que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras repúblicas, y reunidos bajo los auspicios de la victoria obtenida por nuestras armas contra el poder español. Profundamente penetrado de estas ideas invité en ochocientos veintidós, como Presidente de la República de Colombia, a los gobiernos de Méjico, Perú, Chile y Buenos Aires, para que formásemos una confederación y reuniésemos en el istmo de Panamá u otro punto elegible a pluralidad, una asamblea de plenipotenciarios de cada Estado ‘que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias’. El Gobierno del Perú celebró, en seis de julio de aquel año, un tratado de alianza y confederación con el plenipotenciario de Colombia; y por él quedaron ambas partes comprometidas a interponer sus buenos oficios con los gobiernos de la América antes española, para que entrando todos en el mismo pacto se verificase la reunión de la asamblea general de los confederados. Igual tratado concluyó en Méjico, a tres de octubre de ochocientos veintitrés, el enviado extraordinario de Colombia a aquel Estado; y hay fuertes razones para esperar que los otros gobiernos se someterán al consejo de sus más altos intereses. Diferir más tiempo la asamblea general de los plenipotenciarios de las repúblicas, que de hecho están ya confederadas, hasta que se verifique la accesión de los demás, sería privarnos de las ventajas que produciría aquella asamblea desde su instalación. [...] El istmo de Panamá ha sido ofrecido por el gobierno de Colombia para este fin, en los tratados existentes. El istmo está a igual distancia de las extremidades, y por esta causa podría ser el lugar provisorio de la primera asamblea de los confederados.

Conviene detenernos en el modelo confederativo que subyace a esta convocatoria de manera a contrastarlo después con los resultados del Congreso. Este areópago se presenta, ante todo, como una instancia de protección de las soberanías recientemente adquiridas desde una triple perspectiva. La primera busca convertir a Hispanoamérica en un actor internacional susceptible de proteger los intereses de sus pequeños Estados. La segunda pretende apuntalar la capacidad estratégico-militar de la región, tanto para la conclusión de las hostilidades con España, como para proteger-

la de futuras agresiones extranjeras. El tercero, finalmente, aspira a salvaguardar el régimen republicano, presente de manera “uniforme” en toda Hispanoamérica. Obsérvese que esta concepción ya se encontraba definida en la circular que Bolívar había anexado al borrador de los tratados bilaterales años atrás. En ese documento explicaba que el Congreso “no debe fundarse únicamente en el principio de una alianza defensiva y ofensiva ordinaria”, sino en la creación de “una sociedad de naciones-hermanas”. Pero la invitación de 1824 agregaba la adopción de mecanismos de arbitraje (interpretación de futuros acuerdos y solución de controversias internas), así como de arreglar los aranceles para favorecer el comercio de la Confederación. Un último elemento de la convocatoria, referido a la elección de Panamá como “lugar provisorio de la primera Asamblea”, subraya su vocación anfictiónica. La ciudad, localizada estratégicamente “a igual distancia de las extremidades” del continente, le permite a la Asamblea representar un papel similar al istmo de Corinto en las confederaciones griegas: refuerzo de la identidad regional y protección común frente a las intervenciones extranjeras.²

Finalmente la invitación al Congreso se amplía a tres potencias externas —Reino Unido, Estados Unidos y los Países Bajos— y tardíamente, a Bolivia. De todos ellos sólo seis acudirán a la cita del Istmo y, salvo en el caso peruano, con un substancial retraso frente a la fecha preliminar para la reunión del Congreso (entre agosto y septiembre de 1825). En todos los casos, la modalidad de representación ante el Congreso es la misma: el Ejecutivo propone al Parlamento el nombramiento de los plenipotenciarios, a los cuales entrega sendas instrucciones antes y durante la realización del Congreso. En las secciones siguientes se analizan las posiciones oficiales y el nombramiento de representantes, primero de los países ausentes y luego de los que enviaron representación a Panamá. Para facilitar la comprensión de consensos y desacuerdos, el Cuadro 1 consigna la matriz del proyecto original, las posiciones de diez países convocados al Congreso y las estipulaciones definitivas del Tratado. Se consideran ocho elementos esenciales del proyecto: el tipo de confederación, el tipo de asamblea, el asunto de límites, la independencia de Cuba y Puerto Rico, la unificación del mando militar, las preferencias comerciales, la abolición de la esclavitud y el debate sobre el traslado de la Asamblea a Tacubaya en México.

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

Cuadro 1
Matriz de los objetivos negociados según países y elementos del proyecto inicial de Confederación

	<i>Confederación</i>	<i>Asamblea</i>	<i>Arreglo de límites</i>	<i>Independencia de Cuba y Puerto Rico</i>	<i>Mando del ejército</i>	<i>Segunda sede de la Asamblea</i>	<i>Comercio regional</i>	<i>Esclavitud</i>
Proyecto	Defensiva y arbitral	Permanente	Uti possidetis de 1810	Apoyo a la intervención	Unificado	---	Preferencial	Abolición
Tratado	Defensiva	Periódica	No incluye	No incluye	Soberano	Tacubaya	No incluye	Abolición
<i>Países signatarios</i>								
Centroamérica	Defensiva y arbitral	Periódica	De 1810	No menciona	Unificado	Centroamérica Panamá	Preferencial	Abolición
Colombia	Defensiva y arbitral	Periódica	De 1810	Apoyo	Unificado		Preferencial	Abolición
México	Defensiva	Transitoria	---	Apoyo	Unificado	Tacubaya	Oposición	Abolición
Perú	Posición cambiante	Permanente	Oposición	No menciona	Soberano	Tacubaya	Preferencial	Abolición
<i>Potencias garantistas</i>								
Estados Unidos	Oposición	No deliberta-	---	Oposición	Oposición	---	Preferencial	Esclavista
Reino Unido	Apoyo general	---	---	Oposición	Objetivo diferente	---	---	Esclavista
<i>Ausentes</i>								
Bolivia	Defensiva y arbitral	Permanente	De 1810	Apoyo	Unificado	---	---	Abolición
Brasil	Oposición	---	---	---	Oposición	---	---	Esclavista
Chile	Posición imprecisa	---	---	---	---	---	---	Abolición
Provincias Unidas	Oposición	---	De 1810	---	---	---	---	Abolición

Fuente: Elaboración propia con base en las instrucciones de los ministros plenipotenciarios.

Países hispanoamericanos ausentes

Abstención bonaerense

El interés por la presencia de las Provincias Unidas en el Congreso, patente en varias de las iniciativas de Bolívar, resulta infructuoso desde la primera etapa del proyecto. En 1822 el gobierno bonaerense se niega a concluir el Tratado de Confederación que le propone Colombia y, en su lugar, firma un acuerdo de amistad sin referencia a la empresa anfictiónica. En 1826 modifica brevemente su actitud a causa de la guerra con el Brasil por el control de la Banda Oriental y busca la alianza con el Ejército Auxiliar de Colombia. En la ocasión, Gregorio de Las Heras, encargado del poder ejecutivo bonaerense, anuncia al Perú su intención de enviar como representante plenipotenciario a Manuel José García. Al mismo tiempo, comisiona a los generales Carlos de Alvear y José Miguel Díaz Vélez la tarea de negociar una alianza defensiva con Colombia para frenar el expansionismo brasileño. Sin embargo, la misión fracasa cuando Bolívar replica que el problema debería ser materia de la Asamblea americana.

El sucesor de Las Heras, Bernardino Rivadavia, retoma la oposición al Congreso con una actitud no exenta de ambigüedades. En mayo propone el reemplazo de García por Díaz Vélez como ministro plenipotenciario ante el Congreso de Panamá. En paralelo, circula en Hispanoamérica un panfleto anónimo atribuido a fuentes oficiales intitulado “Razones del Gobierno de Buenos Aires para no concurrir al Congreso de Panamá”. Basa su objeción al Congreso en el argumento de que “la influencia que tendría en las deliberaciones la República de Colombia, sin que ella la ejerza de hecho; la sola actitud que le han dado los sucesos para poderla ejercer, bastaría para inspirar celos y hacer que se mirase con prevención el ajuste más racional, el pacto más benéfico” (Yépez 1955:68).³ Atenazado por el conflicto con el Brasil, el gobierno bonaerense se inclina por sabotear disimuladamente el proyecto bolivariano. En esos días se conoce la “satisfacción” con la cual Rivadavia recibe la noticia (equivocada) de que Estados Unidos sólo enviaría observadores. El presidente de las Provincias Unidas replica al embajador estadounidense, John M. Forbes, una intención más radical: no hacerse representar en Panamá de ninguna manera y poco después deja sin efecto el nombramiento de Díaz Vélez.⁴

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

⁴ El 19 de marzo de 1826, Rivadavia visita la legación estadounidense y al enterarse por boca del Coronel Forbes que este país sólo enviaría observadores a Panamá, le “expresó

Más allá de actitud de Rivadavia, los objetivos de este gobierno eran contrarios al Congreso sobre todo por serlo del liderazgo colombiano. En caso de haber asistido a la Asamblea, los intereses bonaerense hubieran sólo encontrado eco en el reconocimiento del principio de *uti possidetis juris* (respeto de las fronteras heredadas de la Colonia) como norma internacional para definir los límites de las nuevas repúblicas y en la abolición de la esclavitud. Quizá el conflicto con el Brasil hubiera favorecido la creación de un ejército confederado, aunque es poco probable que el país hubiera apoyado el establecimiento de un mando conjunto.

Adhesión tardía de Bolivia

La ausencia de Bolivia en el Congreso de Panamá es circunstancial. En julio de 1826 el presidente boliviano, el Mariscal Antonio José de Sucre, aprueba el envío de los plenipotenciarios José María Mendizábal y Mariano Serrano, el primero por recomendación de Bolívar en razón de encontrarse en Lima, más próxima a la sede del Congreso. Sin embargo, los trabajos de Panamá se inician antes de que ambos pudieran embarcarse y los nombramientos quedan sin efecto. Con todo, las instrucciones que se imparten a los delegados bolivianos no dejan duda sobre el tipo de alineamiento del país. Idénticas a las colombianas, éstas incluyen: la publicación de un manifiesto en el que se denuncia la actitud de España y el daño que ha causado al Nuevo mundo; decidir sobre el apoyo a la independencia de Cuba y Puerto Rico, así como de las Islas Canarias y Filipinas; celebrar tratados de comercio y de navegación entre los Estados confederados; involucrar a Estados Unidos para hacer efectiva la Doctrina Monroe en contra de las tentativas españolas de reconquista; organizar un cuerpo de normas de derecho internacional; abolir la esclavitud en el conjunto del territorio confederado; establecer la contribución de cada país para mantener los contingentes comunes; adoptar medidas de presión para obligar a España al reconocimiento de las nuevas repúblicas; establecer las fronteras nacionales con base en el principio del *uti possidetis*. El elemento destacado de estas instrucciones es la propuesta de crear una instancia permanente con competencias arbitrales

satisfacción por la decisión del Presidente de Estados Unidos, agregando que él [mismo] no enviaría ministro alguno al contemplado Congreso”. Esta decisión, explica Rivadavia, se debe a que “he decidido no apartarme un ápice de la senda de los Estados Unidos quienes, por la sabiduría y experiencia de su Gabinete, como por su gran fuerza y carácter nacional, deberían tomar la dirección de la política americana”, Forbes, 1820-1831, p. 420.

(ADP:XLVI). Cabe señalar que en hipotético caso que Bolivia hubiera estado representada, muy probablemente sus delegados habrían votado a favor del proyecto de confederación, pero el tratado no habría sido ratificado por este país. Entre 1826 y 1827 el país asiste a la erupción de conflictos internos que el Perú aprovecha para invadir al país, lo cual determina el destierro de Sucre y la salida del ejército colombiano, seguido de un breve periodo antibolivariano.

Adhesión nominal de Chile

Aunque Chile era signatario de uno de los tratados bilaterales que contenían estipulaciones sobre la Confederación, el hecho de no haberlo ratificado preparaba el cambio de percepción chilena del entorno regional, la cual modela nuevas prioridades y el alejamiento del proyecto bolivariano. A la invitación de Bolívar, el General Ramón Freyre responde que su país no está en posibilidad de enviar representación alguna al Congreso por no haberse reunido la constituyente (Yépez 1955:69-70). Junto con una breve explicación de sus dificultades, agrega una alternativa que combina la cautela con el desistimiento: no habiendo sido convocada la Asamblea chilena y no teniendo manera de enviar ministros plenipotenciarios sin su aprobación, solicita a Colombia que le sean remitidas las resoluciones a las que arribe el arcópagó hispanoamericano para que, en calidad de Director Supremo, las someta a consideración del parlamento. Producto de la difusidad de la posición chilena, el elemento más claro de convergencia con el proyecto bolivariano es la abolición de la esclavitud.

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

El Brasil monárquico

La invitación al Brasil difiere del proyecto bolivariano en más de un aspecto; no sólo se trata de su limitado interés por la unión hispanoamericana, sino de su régimen, monárquico y esclavista, y de encontrarse en guerra con las Provincias Unidas del Río de la Plata. Más aún, esa discrepancia favo-

rece en esos años el recelo de las cancillerías sudamericanas, atribuyéndole a este país intenciones imperialistas e igualdad de miras con la Santa Alianza. Entre los hechos que alimentan esa reserva figura la breve ocupación de la provincia boliviana de Mojos y Chiquitos, considerada “el principio de una invasión de la Santa Alianza europea”⁵ y, sobre todo, la guerra en el sur por el control de la Banda Oriental (ADP:226). Otro factor, aunque de menor trascendencia, es la sospecha de que ese país protege al ex presidente peruano Riva Agüero, quien realiza desde Bruselas una intensa campaña contra Bolívar. En ese contexto, es probable que la invitación al Brasil no abrigara elevadas esperanzas sobre su contribución a la causa confederativa, sino que buscara más directamente satisfacer al gobierno británico, preocupado por el posible aislamiento del Brasil.⁶ En su carta de aceptación, remitida en octubre de 1825, el Emperador Pedro I prefiere, por su parte, que la participación brasileña se considere “compatible con la estricta neutralidad que guarda entre los Estados beligerantes de América y España” (Zubieta 1912:35).⁷ Más tarde el monarca cambia de opinión y los observadores que había hecho nombrar a la intención del Congreso bolivariano, Theodoro José Biancardi y el Vizconde de San Salvador de Campos, no salen del país. En los hechos, el desistimiento brasileño sigue de cerca la evolución de sus prioridades internacionales: no entorpecer las negociaciones de su plenipotenciario en Londres para lograr el reconocimiento diplomático y, muy probable, evitar que la opinión del Congreso, previsiblemente adversa a sus intereses, interfiera en el conflicto fronterizo con Buenos Aires. La convergencia con el proyecto bolivariano es prácticamente nula, a pesar de la voz de connotadas personalidades brasileñas.

⁵ Misiva del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile dirigida al gobierno del Perú, 31 de agosto de 1825. El conflicto con Bolivia se desvanece con el retiro, algunas semanas después, de las tropas del Comandante Araujo.

⁶ ADP (XXX-XXXI). Sin embargo, la invitación al Brasil tiene varios antecedentes. José M. Michelena, futuro ministro plenipotenciario en Panamá, conviene en 1824 con los representantes del Brasil en Londres “en la idea de un plan de unión entre los nuevos Gobiernos del gran Continente americano”. Junto con la relatoría de la opinión de los diplomáticos brasileños, Michelena remite al Ministerio de Relaciones Exteriores de su país una nota en la cual enfatiza la necesidad de unir los nuevos Estados de América “con el objeto de fijar los principios de su independencia, sin intervenir en la forma de Gobierno ni en la organización interior de los Estados; que formen una liga ofensiva y defensiva”, AHMA: IX-X.

⁷ Véase también Yépez, 1955:65, y Pacheco, 1971:34.

Las Potencias Garantes

El imperio británico

Con la invitación a la mayor potencia del mundo en ese entonces, dos objetivos centrales: atraer las participaciones rioplatense y chilena, y disuadir a las potencias europeas de su intención de restablecer el poderío español en Hispanoamérica. La noticia de la adhesión británica tiene amplias repercusiones en América y Europa; estimula la participación estadounidense y de los Países Bajos, y silencia brevemente a los opositores a la Confederación. La Corona inglesa, por su parte, ve en el proyecto la oportunidad de poder influir en una entidad capaz de convertir a Hispanoamérica en una potencia internacional y al régimen republicano, compartido por la región con Estados Unidos, en un peligroso contrapeso a las monarquías europeas. Un diario de la época precisa el tenor de estas inquietudes: *The Times*, que da por hecho la participación de Estados Unidos, considera que la creación de una “régimen común” que abarque a México y América del Sur, pondría al país del Norte “a la cabeza de una nueva federación en virtud de su fuerza superior, madurez y seguridad y en virtud también de sus recursos comerciales y políticos”.⁸ Sin embargo, desde un inicio la Corona previene que enviará un observador sin poderes plenipotenciarios. Las instrucciones que George Canning entrega a Edward J. Dawkins son puntuales a este respecto: no intervenir en los debates y, en su lugar, escuchar los informes que le sean confiados, emitiendo sus consejos en caso de serles solicitados. En el desagregado, los objetivos británicos incluyen: la protección de sus relaciones preferenciales con las nuevas republicas; disuadir a Colombia y México del envío de expediciones a Cuba y Puerto Rico con el objetivo de independizarlas de España; y lograr de parte del Congreso el armisticio con España mediante el pago de reparaciones económicas. Referidos al proyecto bolivariano muestran un limitado grado de convergencia, ya que en la mayoría de los puntos el país exhibe los objetivos un distante protectorado.

⁸ Igual temor despierta la propagación del régimen republicano. *Le Journal des Débats*, el diario que reporta los debates de la Asamblea Nacional de Francia, se interroga sobre la suerte de las monarquías europeas frente a un Congreso compuesto de entidades republicanas. Más aún, predice el futuro enfrentamiento “entre los tronos y los gobiernos populares, entre las antiguas máximas y las innovaciones, entre el Nuevo Mundo y el Antiguo” (Yépez 1955:54).

Los Estados Unidos

Famosamente, la presencia de Estados Unidos, país ajeno a la identidad hispanoamericana, esclavista y no signatario de los tratados bilaterales, no estaba en los planes originales de la Confederación. Francisco de Paula Santander, al frente del gobierno de Colombia, así como México y Centroamérica, remiten las invitaciones al Presidente John Quincy Adams a finales de 1825 como parte de una táctica de pacificación y de equilibrios regionales. Un elemento importante de la invitación a este país, a menudo olvidado por los historiadores, es que su presencia debía limitarse a ciertas conferencias, las restantes quedando reservadas a los hispanoamericanos. Consumada la invitación a la que claramente estaba opuesto, Bolívar ajusta la estrategia unionista y pone en pie de igualdad a Estados Unidos y al Reino Unido como futuros aliados de la Confederación.⁹ Siguiendo esta lógica, se busca que Estados Unidos haga efectiva la Doctrina Monroe, entendida en aquel momento como el compromiso de proteger la independencia de las repúblicas del Hemisferio Occidental frente a la amenaza externa.

La recepción de la convocatoria provoca en Estados Unidos reacciones en principio favorables. El secretario de Estado, Henry Clay, en una nota publicada el 26 de abril de 1825 en *The National Intelligencer* explica esta actitud apelando a la incipiente rivalidad con el Reino Unido: “Si no aparecemos allí, con probabilidad y muy merecidamente, veremos los sentimientos que deben unir a toda la América transferidos a otros gobiernos que saben apreciar mejor la extraordinaria importancia de la reunión”. La referencia implícita a la Corona inglesa se hace eco de la cooperación que ese país presta a Bolívar para el logro del proyecto. Todavía favorable a la idea de la Confederación, Clay atribuye a la Asamblea de Panamá la misión de sancionar constituciones similares y de crear un areópago que “vigilará las relaciones mutuas de los Estados confederados, sin intervenir en sus diversas leyes internas o en sus gobiernos, el cual dirigirá en una extensión limitada las relaciones de todos y cada uno de los Estados Confederados y amalgamará la fuerza de los mismos en defensa de cualquiera de ellos que sea atacado” (Clay p. 1825). El presidente Quincy Adams también declara que la ausencia de Estados Unidos en Panamá podría provocar una disminución de su influencia aunque, a diferencia de su ministro, advierte que su presencia tampoco la incrementa notablemente, ya que se trata de “una

⁹ Carta de Bolívar a Santander, fechada el 11 de marzo de 1825 en Lima.

magnífica confederación en la cual Estados Unidos no tienen sino un solo voto” (Lockey 1927:435).

Más tarde, el debate en el Congreso y la conciencia del mayor poderío estadounidense hacen que las instrucciones de los representantes oficiales, Richard D. Anderson y John Sergeant, difieran notoriamente del entusiasmo inicial. Su agenda consta de un principal punto: oposición a la creación de una entidad anfictiónica; textualmente “Se rechaza toda idea de un consejo anfictiónico investido con poderes para decidir las controversias entre los Estados americanos o para regular en cualquier forma su conducta”. Como medida cautelar, que en realidad traduce su preocupación por la reacción del congreso estadounidense, exige la ratificación de todo acuerdo al que se llegue en Panamá. Otro objetivo de la agenda también va en el sentido de restringir las operaciones del Congreso anfictiónico: definir las sesiones como encuentros libres que traten asuntos de seguridad, comercio y navegación, restándole carácter deliberativo. Las instrucciones se completan con dos objetivos importantes: mantener la neutralidad en el conflicto entre España y la Santa Alianza con Hispanoamérica, y promover el comercio entre los Estados del continente.¹⁰

Según Porras Barrenechea (ADP:LII), estas instrucciones combinan dos estrategias: mantener la “independencia y neutralidad” estadounidense y asegurar “la futura hegemonía americana” (ADP:LII). En realidad marcan un deslinde de tal envergadura que la misión estadounidense linda con el sabotaje. A la oposición a la Confederación se agrega la negativa a la independencia del Caribe español y a la erradicación del esclavismo. Quizá el único elemento de posible convergencia con el proyecto bolivariano fuera el deseo de crear un arancel preferencial para el comercio americano. Cabe destacar, sin embargo, que ninguno de los representantes estadounidenses acudirá a Panamá y su influencia sobre el proyecto, aunque importante, será indirecta y posterior al Congreso. Anderson fallece camino a Panamá a causa de una epidemia de fiebre amarilla; Sergeant logra reunirse con los delegados recién en Tacubaya, ciudad mexicana adonde se traslada para continuar las labores congresales en compañía del Joel R. Poinsett, embajador estadounidense y nombrado ministro plenipotenciario ante el Congreso anfictiónico.

¹⁰ Lockey (1927:445) y ADP (LIII). A estos puntos se añaden otros fuera de agenda: favorecer los intercambios comerciales; establecer igualdad jurídica entre los países; establecer que toda preferencia negociada con países europeos deba ser extendida al resto del continente americano; dar tratamiento nacional a los barcos americanos, Yépez 1955:15.

Entre la unión regional y el fortalecimiento de las nuevas repúblicas

Colombia, sostén bicéfalo de la Confederación

Colombia, cuya creación en 1819 Bolívar considera un primer eslabón en la unificación hispanoamericana, se presenta a lo largo del periodo estudiado como el principal sostén del Congreso.¹¹ Aunque el país había sufrido grandes estragos durante la guerra de Independencia, su ejército aseguraba la protección de seis de las actuales repúblicas sudamericanas.¹² Su compleja situación deja entrever importantes discrepancias entre Bolívar y el Vicepresidente colombiano. Para el General Francisco de Paula Santander, la prioridad de Colombia era el logro de un acuerdo de paz y la consolidación de las instituciones del país. La lógica de estos cometidos lleva a Santander a rechazar la idea bolivariana de incluir una norma de arbitraje confederado, la cual considera “subversiva de los derechos soberanos de los pueblos”. La posición de Santander constituye en los hechos un momento de involución respecto a los tratados bilaterales: con el fin de permitirle a la Confederación las facultades que iban más allá del aspecto defensivo, estos tratados habían incluido entre sus provisiones el garantizar la capacidad de resolución definitiva en juicio de conciliación. La segunda diferencia santanderina, de mayor peso, está dada por el énfasis en la creación de un amplio sistema de alianzas, aún al precio de no ver concluida la Confederación o, como él menciona, “por grandes que sean nuestros deseos de poner al menos los cimientos de esta obra”. Para alcanzar ese fin favorece un proyecto con menor contenido unionista y más concentrado en la estrategia militar. En la carta de respuesta a la circular de Bolívar, Santander propone invitar a “todos o la mayor parte de todos los gobiernos americanos, así los beligerantes como los neutrales, igualmente interesados en remitir aquel supuesto derecho de intervención de que ya han sido víctimas algunas potencias del mediodía de Europa” (Blanco 1876:606).¹³ Ambas diferencias explican el sentido coyuntural de la invitación a Estados Unidos, aunque también puede suponerse alguna influencia sobre los ministros plenipotenciarios designados, Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez.

¹¹ La Gran Colombia es creada por Ley del 27 de diciembre de 1819, dictada en Congreso de la Angostura. El último artículo de la Constitución establece que no podrá ser reformada sino al cabo de diez años; sin embargo, la Convención de Ocaña de 1828 modifica la Carta y a instancias del General Páez la federación se desintegra en tres países: Colombia, Ecuador, Venezuela y, desde 1903, Panamá.

¹² Bolivia y Perú, además de los cuatro Estados que formaron parte de la Gran Colombia.

¹³ Véase también Yépez, 1955:71.

Perú, país convocante

La decadencia económica del Perú, iniciada en el siglo XVIII, así como la creación de los virreinos de Santa fe 1717 y la Plata en 1777 en los territorios que anteriormente se encontraban bajo su administración, determinan que la antigua cabeza del Imperio español en Suramérica acceda a la Independencia en circunstancias de mermada influencia. La otrora poderosa élite limeña ve con desagrado la incorporación de Quito a Colombia y recela de la presencia del Ejército Libertador en el Perú, del que no puede prescindir para evitar el colapso del país. No obstante, dado que Bolívar ocupa la máxima magistratura peruana, el Perú acude al Congreso en calidad de país convocante; al igual que los otros países hispanoamericanos, nombra dos ministros de elevado perfil, Manuel Lorenzo de Vidaurre y José María Pando. Las primeras instrucciones a los plenipotenciarios peruanos son dictadas por Tomás de Heres y en Panamá Vidaurre se sirve de ellas para elaborar un proyecto de bases del Congreso.¹⁴ Su contenido pone énfasis en el sentido comunitario del proyecto: crear una confederación con ciudadanía común; establecer el libre comercio entre las partes, sin discriminación aduanera para las mercancías hispanoamericanas; pactar una alianza defensiva para terminar la guerra con España y el reconocimiento total, no parcial de las nuevas repúblicas; permitir al Congreso la interpretación y ejecución de los tratados; y oponerse a la colonización europea en América (Yépez 1955:86 y ss.). Sin embargo, cuando estas bases son presentadas en diciembre de 1825 a los plenipotenciarios colombianos, llegados la víspera, Gual las rechaza por su incompatibilidad con los objetivos del Congreso y Pando, el otro delegado peruano, precisa que se trata “solamente [de] las opiniones del señor Vidaurre”.¹⁵

Poco antes de la inauguración de la Asamblea, Pando regresa a Lima como nuevo Ministro de Relaciones Exteriores del Perú y es reemplazado por Manuel Pérez de Tudela. Este cambio implica la entrega de nuevas instrucciones, las cuales vuelven a causar confusión en Panamá, aunque es probable que el ánimo cambiante de Vidaurre influyera en ello.¹⁶ Gual y Briceño ven en estas bases una actitud desfavorable a la Confederación; Daniel O’Leary, el exegeta bolivariano, las califica incluso como una breve

¹⁴ La propuesta peruana ante el Congreso se encuentra en Yépez, 1955:86 y s.

¹⁵ O’Leary, Tomo XXIV: 291; citado en: ADP (LVX).

¹⁶ En realidad José María Pando era favorable a una federación andina y comparte con Bolívar la idea de realizarla como alternativa al fracaso de Panamá. El proyecto comprendía la reunión de Perú, Gran Colombia y Bolivia bajo una misma constitución.

“defección del Perú”.¹⁷ Pronto, sin embargo, la Cancillería peruana matiza sus diferencias y éstas se diluyen conforme se acerca el periodo de sesiones de Panamá. Ya en el Congreso, la actitud de Vidaurre es de rivalidad con Gual y junto con Pérez de Tudela asienta su desacuerdo en diversos temas, como el acuerdo de límites, el mando unificado del Ejército de la Confederación y el cambio de sede del Congreso.

Los representantes mexicanos en Panamá

Las “Bases para las instrucciones” que el gobierno de México gira a sus representantes en Panamá el 9 de marzo de 1826, José María Michelena y José Domínguez Manso, se inspiran en los Art. 12 a 16 del tratado bilateral de 1823. Constan de seis puntos: sostener de manera mancomunada la Independencia de los países hispanoamericanos; defender la independencia “interior de cada Estado y su respectiva integridad”; proteger las formas republicanas; no admitir la colonización de parte alguna de los territorios hispanoamericanos; “fijar los principios generales en que ha de descansar el derecho público americano, tanto con respecto a los nuevos Estados, como con respecto a las potencias extranjeras”; diseñar el “plan general para la defensa común y particular de cada Estado que fuere amenazado por Potencia extranjera; formar también los presupuestos generales, señalar contingentes, y designar los demás medios más propios para llenar estos objetos.” En sección separada, se incluye una serie de interrogantes y sugerencias sobre el objeto y los procedimientos del Congreso anfictiónico. Algunas de ellas preparan el cambio de sede de la Asamblea con el fin de acercarla a México. Otras se refieren al reglamento de las reuniones ordinarias, cuya duración no debe exceder tres meses, y aún de las extraordinarias: “una vez al año [con una duración] a lo más de dos meses”. Un tercer grupo de objetivos busca precaverse frente a las reclamaciones centroamericanas sobre Soconusco, territorio limítrofe bajo litigio.¹⁸

¹⁷ Misiva del 10 de abril de 1826 de Daniel O’Leary (Tomo XXIV:318). Véase también ADP (LIX) y Lockey (1927: 360). La actitud peruana ha recibido varias explicaciones. En un caso se sostiene que es un intento de “sacudirse de [la] pesada tutela” de Bolívar (ADP:LX), si bien no se entiende por qué la oposición limeña habría escogido un lugar y un objetivo —impedir la creación de la Confederación— tan alejado de la vida política peruana. Otra señala que en el ánimo de Pando pesaban las críticas que había recibido por haber aceptado la Independencia de Bolivia, considerada por la oligarquía limeña como una “perdida” territorial similar a la incorporación de Quito a Colombia.

¹⁸ Michelena establece el siguiente orden de prioridades: “1° determinar el carácter del Congreso; 2° en qué materia ha de deliberar remitiéndolas a la mayoría y en cuáles no; 3°

Un asunto que los plenipotenciarios deben averiguar durante su misión, refleja la desconfianza del gobierno mexicano frente a Bolívar: se debe saber si habrá “un poder ejecutivo perpetuo, o un Jefe Supremo militar” para todas las repúblicas hispanoamericanas” (AHMA:18). El temor de ver afectada su independencia “interior” y su propia influencia en la región lleva al gobierno mexicano a recelar de los objetivos colombianos y de las ambiciones que la propaganda bonaerense, y pronto también limeña y estadounidense, le atribuyen a Bolívar.¹⁹ Como consecuencia promueve el traslado de la sede a México, el carácter transitorio de la Asamblea y las atribuciones estrictamente defensivas del Congreso. Sin embargo, manifiesta su interés por la intervención conjunta en el Caribe y el mando unificado del Ejército hispanoamericano.

La efímera Federación Centroamericana

Al momento de concurrir al Congreso de Panamá, Centroamérica venía de separarse del Imperio de Agustín Iturbide sin conseguir del todo alejarse de las fuerzas centrífugas que terminarán por destruir la Federación en 1838. El Salvador se opone al centralismo guatemalteco, exhausto por las cargas fiscales del centro, mientras que las otras provincias toman medidas para recortar el poder de la antigua Capitanía General y para controlar el protagonismo salvadoreño. Costa Rica, por su parte, se comporta en país soberano al crear su propia moneda y entablar relaciones diplomáticas con cada una de las facciones centroamericanas, parrafadas con la firma de tratados

qué personas se han de admitir; 4° qué pueden los Ministros ofrecer, y qué deben pedir; 5° a qué unto se puede promover que venga el Congreso” (AHMA:11).

¹⁹ Las recomendaciones que envía el embajador mexicano en Colombia, José A. Torrens el 14 de mayo de 1825, pueden haber influido en el recelo mexicano. Colombia, señala Torrens en una de sus comunicaciones, “parece que no ha dejado cosa por mover para adquirir el influjo en la Asamblea de Panamá y figurar allí como la primera de las nuevas repúblicas. En cuanto al Perú no tengo duda que en todo se conformará a los deseos de Colombia [...] En cuanto a Guatemala, debemos considerarla como nuestra rival natural y su ministro que acaba de retirarse de [Colombia] va muy prevenido a favor de [este país]. Sólo nos queda el recurso de aprovecharnos de la rivalidad que naturalmente ha de abrigar Chile con respecto a Colombia por haberle arrancado de sus manos la gloria de liberar al Perú; y del resentimiento de Colombia hacia Buenos Aires, por no haber en el todo condescendido con sus miras, de que esta República tiene ya noticia. Tampoco nos sería muy difícil hacer inclinar hacia nosotros a los Estados Unidos del Norte (que Colombia trata de hacer entrar en la Asamblea a atraerlos a sus miras) y aun disminuir el influjo que ya tiene esta República en el Perú y Guatemala si para estrechar nuestras relaciones se escogen ministros hábiles” (AREM:1699, pp. 13-14).

separados. La inestabilidad de la federación se observa incluso al interior de algunos Estados: Honduras asiste a la pugna entre Tegucigalpa y Comayagua; Nicaragua a la de León y Granada (Luján 1982:39 y ss.).

La inestabilidad interna se combina en el plano externo con las reivindicaciones territoriales, en particular Soconusco. Este territorio, reclamado también por México, se pronuncia el 24 de julio de 1824 por la separación de Chiapas “con la condición de volver a unirse a él siempre que el resto de la provincia se agregue a la Federación [de] Centro América”.²⁰ Sin embargo, ese mismo año en un cuestionado referéndum en Chiapas la población vota a favor de integrarse a México.²¹ La consecuente tirantez entre ambos gobiernos motiva el que Mayorga, representante centroamericano en México, proponga a este último país la mediación del Congreso de Panamá. México la acepta en un primer momento, pero los plenipotenciarios centroamericanos, Pedro Molina y Antonio Larrazábal, no lograrán introducir el tema en las conferencias del Istmo y las negociaciones serán interrumpidas hasta 1831 (Luján 1982:77). Sin vínculo con las fricciones bilaterales Centroamérica defiende el carácter defensivo del Congreso, la periodicidad de la Asamblea y el mando unificado de las fuerzas confederadas.

La Asamblea de Panamá

Los primeros delegados en concurrir a la sede de la Asamblea fueron Manuel de Vidaurre y José M. Pando en junio de 1825. Al cabo de seis meses arriban los representantes de Colombia, Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez, con quienes los peruanos intercambian visitas e inician una serie de discusiones informales. El 18 de marzo de 1826 llegan los plenipotenciarios centroamericanos, Pedro Molina y Antonio Larrazábal; el 2 de abril lo hace Manuel Pérez de Tudela en reemplazo de Pando (nombrado nuevo Ministro de Relaciones Exteriores del Perú) y, finalmente, el 5 de junio desembarcan en Panamá los mexicanos José de Michelena y José Domínguez Manso. Tiempo atrás se había unido a la Asamblea el observador inglés Edward

²⁰ *Memoria sobre la cuestión de límites entre Guatemala y México presentada al señor ministro de Relaciones Exteriores por el Jefe de la Comisión Guatemalteca*, Ciudad de Guatemala, 1824 (Luján 1982, pp. 75-76).

²¹ Según Marure, 1837:72, en el plebiscito de 1824 votaron en favor de México: Ciudad Real, Chamula, Sinacantan, Llanos, San Andrés, Simojobel, Yajalón y Petalzingo. A favor de Centroamérica: San Felipe, Sapatula, Chicumucelco, Tuxtla, Tonalá, Ixtacomitán, Palenque, Soconusco y Tila. Soconusco se adhiere a Guatemala y este *status* se prolonga hasta 1842, cuando es integrada a México por el general Antonio López de Santa Anna. El Tratado de 1882 pone fin a los disensos bilaterales.

Dawkins y el Coronel Jan Van Veer, este último en representación de los Países Bajos (Cuadro 2).²² El Congreso se realiza en la sala capitular del Convento de San Francisco de la Ciudad de Panamá entre el 22 de junio y el 15 de julio de 1826. La reunión se estructura en diez sesiones, que presiden de manera rotativa los representantes de Colombia, Centroamérica, Perú y México.

Cuadro 2
Representaciones en Panamá y Tacubaya

<i>Asamblea de Panamá</i>	<i>Asamblea de Tacubaya</i>
Pedro Molina (Centroamérica)	Antonio Larrazábal (Centroamérica)
Antonio Larrazábal (Centroamérica)	Pedro Gual (Colombia)
Pedro Gual (Colombia)	José Domínguez Manso (México)
Pedro Briceño Méndez (Colombia)	José M. de Michelena (México)
José M. de Michelena (México)	John Sergeant (Estados Unidos)
José Domínguez Manso (México)	Joel R. Poinsett (Estados Unidos)
Manuel L. de Vidaurre (Perú)	
Manuel Pérez de Tudela (Perú)	
Edward James Dawkins (Reino Unido)	
Jan Van Veer (Países Bajos)	

Fuente: ADP.

La agenda para el Congreso consta de diez puntos:

- Renovación de los tratados de unión, liga y confederación;
- Publicación de un manifiesto en que se denuncia la actitud de España y el daño que ha causado al Nuevo mundo;
- Decidir sobre el apoyo a la independencia de Cuba y Puerto Rico, así como de las islas Canarias y Filipinas;
- Celebrar tratados de comercio y de navegación entre los Estados confederados;
- Involucrar a Estados Unidos para hacer efectiva la Doctrina Monroe en contra de las tentativas españolas de reconquista;

²² Los países Bajos nombran a Jan Van Veer como observador y encargado de proponer los buenos oficios del país para resolver el conflicto con España. La falta de credenciales y el no-reconocimiento de la Independencia hispanoamericana por parte de la corona holandesa, hicieron que en la conferencia del 13 de julio de 1826 del Congreso se decidiera tratar a Van Veer a título individual (ADP:LIV).

- Organizar un cuerpo de normas de derecho internacional;
- Abolir la esclavitud en el conjunto del territorio confederado;
- Establecer la contribución de cada país para mantener los contingentes comunes;
- Adoptar medidas de presión para obligar a España al reconocimiento de las nuevas repúblicas; y
- Establecer las fronteras nacionales con base en el principio de *uti possidetis*, tomando como base el año 1810.

A partir de esta agenda se elaboran las bases del Tratado. Se rechazan las que Vidaurre presenta de nueva cuenta y se le llama la atención por haber publicado en forma unilateral un manifiesto en la *Gaceta del Istmo*, el cual comprende pasajes veladamente antibolivarianos. Para la redacción de las nuevas bases los delegados se reúnen durante dos semanas en el domicilio de Larrazábal. Numéricamente, se acepta la mayoría de las propuestas colombianas, aunque las restantes son sujetas a modificaciones que, por su importancia, alejan al Tratado de su intención original. El contenido de los debates y la decisión final sobre los artículos del Tratado, son como sigue:²³

La identidad de los confederados

Poco antes de la inauguración de la Asamblea, la posible asistencia de Estados Unidos y del Brasil es debatida por los delegados hispanoamericanos. El asunto implica una alteración de la identidad hispanoamericana de la Confederación (“la América antes española”), pero también la modificación de los alcances de la Confederación. Concretamente, una cobertura homogénea permitía un nivel de compromiso superior al sistema de alianzas, mientras que este último implicaba sacrificar el carácter hispanoamericano de la Confederación. Sin entender el mecanismo de reservar algunas conferencias para los hispanoamericanos y dejar que las otras incluyan a países susceptibles de garantizar un sólido mecanismo de solución de controversias, Vidaurre se muestra en desacuerdo con la invitación a la potencia del Norte porque prevé que “sólo han de ser mercantiles y especulativos en su provecho”. En su lugar, el plenipotenciario peruano recomienda a la Asamblea que los estadounidenses no “asistan a nuestras juntas, se impongan de

²³ Para el texto del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, la Convención de Contingentes y los otros documentos aprobados en Panamá, véase ADP, pp.405-431.

nuestros proyectos, ni se mezclen en lo que no defienden ni auxilian” (ADP:LXIX). Las objeciones al Brasil ocupan menor espacio y tienen que ver con su régimen de trabajo, opuesto al Artículo 27 que prohíbe “en toda su fuerza y vigor” el esclavismo y su comercio. Junto con los delegados centroamericanos, los plenipotenciarios peruanos también cuestionan la invitación al Reino Unido por considerar que no estaba entre los planes iniciales y que, en consecuencia, debían pedir una ampliación de instrucciones a sus respectivos gobiernos.²⁴ En todos los casos, sin embargo, las diferencias terminan por ser allanadas a favor de un sistema de alianzas de fisonomía variable. Se aceptan las credenciales del observador Dawkins, el cual precisa que la Corona desea mantener relaciones individuales con cada país y no participar en la Confederación o en una alianza estrecha con esta última (Lockey 1927:421).

La mediación inglesa en el conflicto con España

A iniciativa de Michelena, la Asamblea trató en tres conferencias sucesivas la propuesta inglesa de mediar en el conflicto con España. Dawkins recomienda el pago de indemnizaciones a cambio del acuerdo de paz y el reconocimiento de las nuevas repúblicas por parte de la antigua metrópoli. Más tarde se sabrá que además de buscar la pronta pacificación hispanoamericana, la gestión británica pretendía de esa forma colaborar con Francia en el cobro de la deuda externa de España, exhausta después de la invasión napoleónica y el derrumbe del imperio americano (ADP:XLIX). La delegación peruana sugiere sustituir el pago de compensaciones económicas por el ofrecimiento de ventajas comerciales. Dawkins vuelve con otra alternativa, igualmente infructuosa: la adopción del régimen monárquico por parte de las repúblicas hispanoamericanas.²⁵ No obstante la insistencia de Dawkins y la actitud conciliadora de México, la Asamblea rechaza el armisticio contra reparaciones económicas y el Tratado deja de hacer referencia a las iniciativas de paz con España (ADP:LXXXVII).

²⁴ Vidaurre expone su disconformidad con la presencia inglesa al Ministro de Relaciones Exteriores peruano en una misiva del 6 de junio, inmediatamente después de la primera conferencia del Congreso de Panamá, ADP, pp. 377-378.

²⁵ El deseo del representante inglés de allanar los acuerdos de paz con España mediante la adopción en Hispanoamérica de un sistema similar al del viejo continente es comunicado por Vidaurre al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú el 6 de junio de 1826.

La cuestión de Cuba y Puerto Rico

Uno de los objetivos del Congreso era lograr el respaldo para liberar las islas de Cuba y Puerto Rico, todavía bajo dominio español. Bolívar contaba con los efectivos suficientes para desembarcar en Cuba, si bien buscaba al mismo tiempo consolidar la Independencia de tierra firme. Iguales miras alimentaba México a través de una ofensiva diplomática no desprovista de realismo: Su Ministro de Relaciones Exteriores, Lucas Alamán, pretende la incorporación de Cuba o, en su defecto, “por lo menos hacer que quede independiente y que no engrandezca [a] ninguno de sus vecinos”, trátase de Estados Unidos o de Colombia (AHMB:XXIV). También plantea la unión de los ejércitos mexicanos y colombianos con el fin de que los primeros atacaran a los realistas en Cuba, mientras los segundos impedían el abastecimiento de esta isla desde Puerto Rico. En ese tema Dawkins, “la inmensa y taciturna sombra vigilante” del Congreso, advierte sobre los riesgos de ver involucrado a Estados Unidos en el Caribe hispanoamericano, importante socio comercial de las islas; o a Francia, con varias posesiones en la zona (ADP:XLVIII). Cabe mencionar que el propósito de mantener el *statu quo* en el Caribe era un importante objetivo estadounidense, país ausente de la Asamblea aunque no por ello menos activo en la defensa de sus intereses por medio de sus embajadores en Europa, Rusia e Hispanoamérica. Es probable que la preservación del *status* colonial cubano le evitara a Estados Unidos una confrontación prematura con los ejércitos hispanoamericanos. Mientras se decanta la situación, este país prefiere una política de alianza tácita con España, favorable a sus intereses comerciales.²⁶ Luego de un breve debate, la Asamblea decide no pronunciarse en favor de la intervención.

Las fronteras entre las antiguas unidades de la Colonia

La búsqueda de un acuerdo sobre las fronteras internas de la Confederación colaboró, de manera involuntaria, a despertar la rivalidad entre los delegados hispanoamericanos. Los centroamericanos solicitaron una cláusula sobre fronteras con base en el derecho *uti possidetis* de 1810, lo cual apoyaba sus reclamaciones de Chiapas y de las costas de Mosquitos, ocupadas entonces por Colombia. Los delegados peruanos, por su parte, reclamaban el

²⁶ La política de convergencia entre Estados Unidos y España respecto a Cuba y Puerto Rico se inicia en 1824, cuando el Comodoro Portes ocupa el Puerto de Fajardo de la última isla.

Ecuador a Colombia, desconociendo el año 1810. Cabe recordar que las pretensiones peruanas sobre el antiguo territorio de la Audiencia de Guayaquil se basaban en el hecho que éste perteneció durante gran parte del periodo colonial al Virreinato de Lima. Similar situación presentaba el Alto Perú, el cual había formado parte del Perú colonial hasta su adjudicación al Virreinato del Río de la Plata, donde constituía un principal nervio económico.²⁷ Para evitar que las reclamaciones territoriales enconaran aún más los ánimos, el Art. 22 transfiere el problema de límites a “las convenciones particulares” que los países establezcan entre sí en el futuro.

La Convención de contingentes

La Convención de Contingentes constituye la parte medular del proyecto en su versión defensiva. A partir de la quinta conferencia se negocian por separado las estipulaciones sobre la estructura militar, la contribución de cada país y los asuntos relativos al mando. El texto prevé que el Ejército comprenda un total de sesenta mil soldados y que la contribución de los países se atenga a criterios demográficos. México compromete 32,750 efectivos, Colombia 15,250, la Federación centroamericana 6,750 y el Perú 5,250. La marina encargada de proteger la costa atlántica de Hispanoamérica se compone, a su vez, de una escuadra de buques mexicanos, colombianos y centroamericanos, bajo el mando de una comisión tripartita. La costa del Pacífico, por su parte, es protegida por los buques peruanos bajo la oficialía de ese país. Según esto, la dirección de las fuerzas navales se divide en dos, mientras que la de los contingentes queda bajo la dirección del Estado en el que se encuentren los efectivos (ADP:LXXXVI y s.). Debido a estas limitaciones y a pesar de las esperanzas puestas en su elaboración, el Convenio se convierte en una alianza casi amistosa, con una importante concesión en materia de libre tránsito de los contingentes, aunque preservando la atomización defensiva hispanoamericana.²⁸

²⁷ Según Porras Barrenechea (AD-I:XIX) las relaciones entre Perú y Colombia se deterioran a partir de la creación de Bolivia en el antiguo Alto Perú, la cual atribuyen a un deseo expreso de Bolívar. Esto, precisa Porras, provoca una tendencia hacia “el aislamiento, la desconfianza y por último hacia la rivalidad y las hegemonías” de ambas cancillerías. La suposición limeña, sin embargo, era incorrecta. La Asamblea General boliviana de 1825, ampliamente favorable a la separación de las Provincias Unidas y del Perú, y instauradora de la nueva República, toma por sorpresa a Bolívar, quien muestra su desacuerdo al Mariscal Sucre.

²⁸ El libre tránsito de los contingentes de tropas está previsto en el Artículo 4 del Tratado. La concentración de Colombia y México en el objetivo militar había llevado a Vidaurre a

El comercio preferencial hispanoamericano

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

Se desconocen los motivos invocados por los plenipotenciarios para hacer fracasar este asunto, aunque es posible que una de las causas fuera la contradicción entre los acuerdos comerciales recientemente concluidos por México y Colombia con terceros países. Según el artículo 4 del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación México – Reino Unido, el principio de la nación más favorecida tenía por excepción las concesiones comerciales entre los países hispanoamericanos. El Tratado Colombia – Estados Unidos, por el contrario, no preveía esta salvedad y, en consecuencia, toda ventaja comercial que Colombia otorgara a los Estados hispanoamericanos debería extenderse al país del Norte. Si esta discrepancia se esgrimió en Panamá, es probable que México rechazara la idea de un acuerdo comercial confederado. Al no prosperar ninguna variante, el Art. 25 del Tratado asienta los derechos aduaneros en las “estipulaciones anteriores” y deja en manos de la

reclamar ante su gobierno que ambos países buscaban exclusivamente la creación de una escuadra y transformar el Congreso de una asamblea deliberativa en “una unión de personas para tratar de los medios de la guerra”; “Lo que se quiere hacer, exclama Vidaurre con acierto, está concluido en ocho días” (ADP:388).

siguiente Asamblea la tarea de fijar una preferencia hispanoamericana (ADP:413).

El arbitraje y permanencia del Congreso

Otro objetivo importante del Congreso, la creación de mecanismos de arbitraje capaces de permitirle a la Confederación resolver disputas internas y externas, se diluye como producto del deseo de “no interrumpir de modo alguno el ejercicio de la soberanía” de las repúblicas representadas (Art. 28). Aunque representaba un retroceso frente a los tratados bilaterales, la búsqueda de consolidación de los nuevos Estados y la limitada conciencia sobre las implicaciones del fraccionamiento hispanoamericano, prevalecen sobre la atribución de facultades a la Confederación. En lugar de permitir la resolución definitiva, el Tratado incorpora la “mediación amistosa” y, en caso de conflicto con otras naciones, la interposición de “buenos oficios” y el impedimento de las alianzas con un país extranjero.

El carácter permanente de la Asamblea

En el tema de la permanencia de la Asamblea, México propone que ésta y la propia Liga sean transitorias y que concluyan con la guerra, luego de la cual se revisaría el Tratado. Si bien la iniciativa mexicana no reúne el consenso de los participantes, será la que más tarde prevalezca en los hechos. Por lo pronto, el Art. 13 define cuatro objetivos principistas para las futuras asambleas: la promoción de nuevos acuerdos; la contribución a la paz de los confederados; la conciliación entre las partes beligerantes, y el estímulo a la creación de alianzas defensivas. El Art. 11, en particular, establece el carácter periódico de la Asamblea; anual en caso de guerra, bienal en tiempos de paz.

El cambio de sede a Tacubaya

Al término de las diez sesiones del Congreso, la Asamblea aprueba cuatro documentos: Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; un acuerdo sobre las condiciones de reunión y negociación de la Asamblea; la Convención de Contingentes, y un informe confidencial sobre asuntos estratégicos. En espera de las ratificaciones que deben realizarse en cada país, México y Perú proponen el traslado de la Asamblea al poblado de Tacubaya, a diez millas de distancia de la capital mexicana. Al parecer, ambos países buscan

alejar la Asamblea de la influencia de Bolívar, aunque esto signifique su acercamiento a Estados Unidos y su poderoso embajador en México.²⁹ Centroamérica accede a la idea del cambio, aunque prefiere que sea a su territorio. Colombia, por su parte, teme que el traslado elimine la permanencia de la sede del Congreso, a la par que su equidistancia de las capitales hispanoamericanas, aunque cede para evitar ser acusada de intentos de dominación. En conclusión, la Asamblea consigna en el Art. 31 el traslado de los plenipotenciarios a Tacubaya para continuar con las negociaciones pendientes.³⁰

Epílogo

Concluidas las labores en Panamá, se acuerda que uno de los dos representantes debía regresar a su país con el fin de promover la pronta ratificación del Tratado, y el otro mantener viva la Asamblea en Tacubaya. En el caso del Perú sus dos representantes regresan a Lima y sólo acuden a Tacubaya Pedro Gual, Antonio Larrazábal y José Domínguez. John Sergeant llega poco después y aclara la posición de su país respecto a la Doctrina Monroe: Estados Unidos “se proponía mantener la neutralidad con relación a España y [...] sólo aceptaría que se celebraran tratados de amistad y comercio, sin que se pudieran conceder privilegios a nación alguna”. Esto no es óbice para que el gobierno estadounidense, desconociendo el acuerdo de los plenipotenciarios, nombre a Poinsett como segundo ministro ante la Asamblea americana.

Durante los siguientes dos años y medio, Gual intercede ante el gobierno mexicano sin éxito para que se reanude la Asamblea. Es probable que la actitud negativa o de múltiples dilaciones del país anfitrión, calificada en su momento de “pasividad hostil” (Zubieta 1912:131),³¹ se originara en la necesidad de atender la inestabilidad política del país. A esto se suma la noticia del fracaso de la ratificación del Tratado en el Perú y en Centroamérica. También cabe pensar en la influencia estadounidense. Poinsett instiga desde la capital mexicana en contra de los vínculos hispanoamericanos para

²⁹ Este traslado es visto por el historiador peruano Porras Barrenechea, como “quizás el éxito mayor de las delegaciones mexicana y peruana”, ADP:388.

³⁰ Al conocer esta decisión del Congreso, Bolívar exclamará que esa mudanza “va a poner [a la Asamblea] bajo el inmediato influjo de aquella potencia ya demasiado preponderante y también bajo el de los Estados Unidos del Norte”, ADP:388.

³¹ Sobre la posición mexicana, véase también Yépez, 1955, pp. 115-116 y ADP (LXXIX-LXXXIV y XC). La correspondencia que intercambian los delegados en Tacubaya puede consultarse en AT (1827-1828) y AHMA.

no entorpecer la anexión de Texas a Estados Unidos. William Tudor, encargado de negocios estadounidense en el Perú y William H. Harrison, enviado especial del mismo país en Colombia establecen, a su vez, importantes redes de influencia en torno al ejecutivo y promueven abiertamente una política antibolivariana.³² Finalmente el 9 de octubre de 1828 Gual, Larrazábal y Domínguez declaran concluidas las labores del Congreso y fracasado el proyecto de Confederación hispanoamericana. Un año después, estalla la guerra civil en Centroamérica, anticipo de su atomización en cinco repúblicas; Bolívar abandona el gobierno del Perú; Sucre es derrocado como consecuencia de la invasión peruana y es asesinado en el Ecuador. El Perú entra en guerra con Colombia por el control de Guayaquil y poco después este último país se divide en tres repúblicas. En 1830, finalmente, fallece Bolívar en Santa Marta, el único prócer de la Independencia capaz de llevar a cabo la unificación hispanoamericana.

Aunque el juicio hoy pueda parecernos precipitado, el Congreso anficiónico se presenta para algunos de sus analistas, no como el antecedente, sino como un “epílogo de la fraternidad continental” (ADP:XC). Aquí cabe una digresión en torno a una idea que es un lugar un lugar común en la abundante literatura panamericanista: el Congreso de 1826 constituye la primera o el antecedente directo de las conferencias panamericanas. Obsérvese que muy poco de lo acontecido en Panamá y Tacubaya permite sustentar esa tesis. La invitación hecha a Estados Unidos y reservada a algunas de las conferencias, según las instrucciones de Colombia, México y Centroamérica, descarta a este país del principal objeto del Congreso. Los tratados firmados en julio de 1826 siguen de cerca el temario elegido por Bolívar y están redactados y debatidos en clave hispanoamericana. Esto no es menos cierto desde la perspectiva estadounidense. Adams y Clay, así como el Congreso estadounidense, que aprobó después de un largo debate el envío de plenipotenciarios a Panamá, desecharon la posibilidad de entrar en la confederación y, en su lugar, optaron explícitamente por aprovechar la ocasión del Congreso para facilitar arreglos comerciales plurilaterales o bilaterales, según fuera el caso.

³² La actividad antibolivariana de Tudor, que se extiende más allá de su representación diplomática en el Perú, así como las de Harrison y su incidencia en la destrucción de la Gran Colombia, pueden consultarse en la selección de Manning (1930-1933) de la correspondencia diplomática de Estados Unidos, en particular en Tomo I Parte I, el Tomo II Parte VI, y el Tomo III, Partes XI.

Conclusiones

En las páginas anteriores hemos destacado cuatro momentos importantes para la explicación del fracaso de la Confederación: la invitación al Congreso y las reacciones de los gobiernos convocados; las negociaciones informales y las conferencias de Panamá; los intentos fallidos de ratificación del Tratado y, finalmente, la falta de autorización para reactivar la Asamblea anfictiónica en Tacubaya. En más de un sentido, estas etapas del proceso constituyen fenómenos decisionales típicos, dependientes de intereses y procedimientos autorizados por instancias gubernamentales. El examen de las fuentes a partir de esa perspectiva y de sus correspondientes categorías analíticas (los intereses de los gobiernos convocados; su actitud frente al proyecto de confederación, no siempre reflejada en las negociaciones en Panamá; las múltiples causalidades de la atomización hispanoamericana, y las relaciones interestatales, en rápido proceso de diferenciación), muestran que la dimensión decisional y sus deficiencias tuvieron un efecto disruptivo en el proyecto. Su racionalidad, carente de prospección y apegada a una lógica de rivalidades provinciales, subyace claramente a los desacuerdos más importantes y colabora en la profundización de los problemas que el Congreso pretendía resolver.

Cabe reiterar que la diferencia de posiciones y la pobreza del análisis prospectivo hispanoamericano no agota el conjunto de factores que intervienen en el fracaso de la Confederación. La incidencia externa, apenas esbozada en los casos británico y estadounidense, juega un papel decisivo durante las primeras décadas de independencia a través del activo intervencionismo de los agentes diplomáticos, invasiones o amenazas de ocupación, además de bloqueos, anexiones territoriales o niveles críticos de endeudamiento externo. Por su parte, la búsqueda de crear una nueva “nación” dentro de cada Estado, estimula la rivalidad y la creación de identidades específicas en las nuevas repúblicas. Sin embargo, el conjunto de factores que intervienen en el fracaso de la Confederación refuerza una explicación *general*, enunciada en la forma de una máxima por los promotores de la federación de las Trece Colonias angloamericanas: Según Alexander Hamilton (1780:p.121), “las necesidades de una nación en cada fase de su existencia serán, por lo menos, iguales a sus recursos”. En efecto, la Confederación aparece como una tarea muy superior a su época respecto a los espacios de gobernabilidad, aún muy estrechos en cada país; a los medios económico-administrativos de los Estados, incapaces por varias décadas de articular la vida económica de sus propios territorios; a la percepción de las elites hispanoamericanas, concentradas en la tarea de formar al nuevo Esta-

do a menudo a través de la dinámica del contrapunto, la expansión demográfica y, en los años de 1860 y 1870, la conquista territorial.

Referencias

Documentos de archivo

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

Bibliografía de la época

- Alberdi, Juan Bautista (1844), *Memoria sobre la conveniencia i objetos de un Congreso Jeneral Americano*, leída ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile para obtener el grado de licenciado, Imprenta del Siglo, Santiago de Chile. Publicada en *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, 1848.
- Arosemena, Justo (1864), *Estudio sobre la Idea de una Liga Americana*, Imprenta de Huerta, Lima. Reedición y prólogo de Ricaurte Soler, Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, 1974.
- Carrasco Albano, Juan Manuel (1855), *Memoria presentada ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile sobre la necesidad i objetos de*

- un Congreso sud-americano. Publicada en Anales de la Universidad de Chile, Santiago.
- Clay, Henry (1825), "On the Congress of Panama", The National Intelligencer, 26 de abril, Washington.
- Escudero, Ignacio (1857), "Dictamen del diputado Ignacio Escudero al Congreso Constituyente del Perú sobre el Tratado Tripartito de Confederación Americana de 1855", 5 de mayo, Lima. Recogido por José Victorino Lastarria, Álvaro Covarrubias, Domingo Santa María y Benjamín Vicuña Mackenna, Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos, publicada a expensas de la Sociedad de la Unión Americana de Santiago de Chile, Imprenta Chilena, Santiago, 1862.
- Forbes, John Murray (1820-1831), Once años en Buenos Aires. Crónicas diplomáticas, Emecé Editores, Buenos Aires, 1956. Compilación y traducción de Felipe A. Espit.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1780), The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States. Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Prólogo y traducción de Gustavo Velasco.
- Marure, Alejandro (1837), Bosquejo histórico de las revoluciones de Centro-América desde 1811 hasta 1834, Tomo I, Imprenta de la N. Academia de Estudios, Guatemala. Latin American Library, University of Tulane (LAL rare 972.8 M389b).
- O'Leary, Daniel Florencio (1830), Memorias del General O'Leary. Edición facsímil, Imprenta Nacional, Caracas, 1952.
- Tornel y Mendivil, José María (1852), Breve reseña histórica de los acontecimientos más notables de la nación mexicana desde el año de 1821 hasta nuestros días, México.

Referencias

- De La Reza, Germán A., "Antecedentes de la integración latinoamericana. Los congresos de unión y confederación del siglo XIX", *Revista de Historia de América*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, núm. 127, julio-diciembre, pp. 95-116, 2000.
- Lockey, Joseph B., *Orígenes del panamericanismo*. Anotaciones dispuestas por la Cámara de Comercio de Caracas en el Primer Aniversario del Congreso de Panamá, Empresa El Cojo, Caracas, 1927.
- Luján Muñoz, Jorge, "La Asamblea Nacional Constituyente Centroamericana de 1823-1824", *Revista de Historia de América*, núm. 93, julio-diciembre, pp. 33-89, 1982.

- Mackenzie, Mauricio, *Los ideales de Bolívar en el derecho internacional americano*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1955.
- Medina Castro, Manuel, *Estados Unidos y América Latina, siglo XIX*, Casa de las Américas, La Habana, 1968.
- Morón, Guillermo, “La destrucción de la unidad latinoamericana”, *Revista de Historia de América*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, núm. 79, enero-junio, pp. 11-35, 1975.
- Pacheco Quintero, Jorge, *El Congreso Anfictiónico de Panamá y la política internacional de los Estados Unidos*, Academia de Historia, Bogotá, 1971.
- Simon, Herbert A. *et al.*, “Decision Making and Problem Solving”, *Research Briefings*, National Academy Press, Washington, D.C., 1986.
- Snidal, David, “Relative Gains, and the Pattern of International Cooperation”, *American Political Review*, núm. 85, pp. 45-60, 1991.
- Yepes, José M., *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954. El genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones interamericanas*, Tomos I y II, Caracas, 1955.
- Zubieta, Pedro A., *Congresos de Panamá y Tacubaya*, Bogotá, 1912.