

EL PAN-AMERICANISMO

Por el Dr. Luis Hernández Solís.

PANAMERICANISMO AUTÉNTICO — ANTECEDENTES COLONIALES DEL PANAMERICANISMO

Cuando se estudia, aunque sea superficialmente, el apasionante tema del Derecho Internacional americano, lo primero que llama la atención es la vocación que Latinoamérica ha tenido siempre por la solidaridad continental. Vocación que llega al entusiasmo, y entusiasmo que no por ser una virtud ha dejado de perjudicar alguna vez a nuestros pueblos. Así se explica cómo hasta el mensaje de Monroe en que proclama su célebre doctrina pudo hallar en el sur del Continente una acogida favorable y aún calurosa, sin que se analizara el contenido francamente exclusivista del mismo, que hacía del mensaje una peligrosa arma de dos filos para la América Latina. También esa vocación perenne justifica el ingreso de nuestros países en la Sociedad de las Naciones, después que en el Pacto de la misma se había acogido la Doctrina de Monroe como un entendimiento regional, dándole fuerza jurídica a una declaración unilateral que hasta ese momento no la tenía, pero que sobre todo había demostrado su eficacia para justificar en la práctica fines expansionistas.

Se ha hecho un lugar común la invocación de la geografía, la forma de gobierno, el lenguaje, la religión, etc., para fundamentar esta tendencia que constituye una pe-

cularidad latinoamericana, y en la cual, influyendo desde luego todos esos factores con un determinante fondo económico, todos también tienen una validez tan solo relativa. Toco al eminente internacionalista Camilo Barcia Trelles ¹ llamar la atención sobre lo que antes nadie se había fijado y que nosotros acogemos bajo el presente subtítulo por tener importancia para el aspecto jurídico de este trabajo. Son los antecedentes pluricentenarios del panamericanismo, de pura raigambre ibérica.

a) Partiendo de la liberal escuela internacionalista española del siglo XVI Francisco de Vitoria ² sostuvo la para nosotros importantísima tesis de que América no podía, jurídicamente, ser susceptible de conquista ni colonización por parte de Europa ni aun por España. Vitoria afirmaba que, contrariamente a la opinión dominante entonces, el Continente Americano no debía considerarse como *res nullius*. "Los indios —dice Vitoria— tienen uso de razón, ciudades, magistrados, si estuvieron por espacio de miles de años fuera de salvación, no fue por su culpa, si parecen amentes, es por su educación rudimentaria, cosa que sucede en lo que afecta a algunos rústicos de España". El territorio de América no estaba abandonado, no siendo en derecho, por tanto, susceptible de ocupación por potestades extrañas.

Salta a la vista la nobleza de la tesis vitoriana, en una época en que el derecho de conquista era considerado indiscutible entre las grandes potencias, nobleza que se agranda cuando observamos que Vitoria formulaba sus conclusiones en contra de su propio país. "América, ni por ocupación, ni por conquista, ni por tratados, puede ser adquirida por España". Y esto acontecía trescientos años antes de que Monroe formulara su doctrina, pretendiendo ex-

1 Camilo Barcia Trelles "Doctrina Monroe y Cooperación Internacional" Madrid 1931

2 Francisco de Vitoria "Relectionis de Indis et de Jure Belli" Citado por Gómez Robledo "Etopeya del Monroismo" Revista "Jus" Nos 16, 19 y 20 México 1939-40

clur a Europa de la colonización en América, pero cuidándose de dejar a salvo la futura libertad de acción de su país

b) En 1519 Carlos V promulga una ley, que fue ratificada por Felipe II en 1563 y por Carlos II en 1681 "Y porque es nuestra voluntad y lo hemos prometido y jurado que siempre permanezcan unidas (las colonias americanas) para su mayor perpetuidad y firmeza, prohibimos la enajenación de ellas Y mandamos que en ningún tiempo puedan ser separadas de nuestra real corona de Castilla desunidas ni divididas en todo o en parte ni sus ciudades villas ni poblaciones, por ningún caso ni en favor de ninguna persona Y considerando la fidelidad de nuestros vasallos y los trabajos que los descubridores y pobladores pasaron en su descubrimiento y población para que tengan mayor certeza y confianza de que siempre estarán y permanecerán unidas a nuestra real corona, prometemos y damos nuestra fe y palabra real por Nos y los reyes nuestros sucesores de que para siempre jamás no serán enajenadas ni apartadas en todo o en parte ni sus ciudades ni poblaciones, por ninguna causa o razón o en favor de ninguna persona, y si Nos o nuestros sucesores hicieramos alguna donación o enajenación contra lo susodicho sea nula y por tal la declaramos (Recopilación de leyes de los reinos de las Indias Ley I título I del Libro III)

Como se ve por esta disposición se declaran las posesiones españolas de la América *inalienables a perpetuidad* no pudiendo cometerse a traspasos de soberanía en ningún momento ni por transacción alguna bajo pena de nulidad absoluta de cualquier operación Este principio, que como puede observarse era solo una disposición del Derecho interno español, encontró reconocimiento internacional en el Tratado de Utrecht en 1713, que influyó durante muchos años en las relaciones intereuropeas, uno de cuyos artículos establece "Ni el Rey Católico ni otro alguno de sus herederos o sucesores podrá vender, ceder, pignorar, trans-

ferir o separar por cualesquiera otros medios de la Corona de España en favor de los franceses o de otra nación alguna, cualesquiera tierras, dominios o territorios pertenecientes a España en América”

c) En enero de 1750 se firmó el Tratado de Madrid, entre Fernando VI de España y Joaquín V de Portugal. En este Tratado se determinaban las fronteras coloniales de las dos coronas, que vagamente lo habían sido ya en 1493 por la célebre bula del Papa Alejandro VI y en 1494 por el Tratado de Tordesillas.

Pero, además de límites, en el Tratado se establece la *neutralización perpetua de América* para que, en caso de estallar la guerra entre las metrópolis de España y Portugal, “se mantengan en paz los vasallos de ambas establecidos en toda América meridional, viviendo unos y otros como si no hubiese tal guerra entre los soberanos”

Este admirable documento va más lejos aún, estableciendo originales normas internacionales para el caso de que una de las dos potencias en guerra se aliara a otra en el Continente Europeo, y esta tercera potencia en contienda pretendiese llevar las hostilidades hasta América, en cuyo caso España y Portugal, a pesar de estar peleando en Europa, se considerarían aliadas en ultramar para oponerse al tercero entrometido, impidiéndole el uso de puertos y de territorios americanos. La aparente contradicción de lo establecido en el Tratado de Madrid —al prever la posibilidad de ser beligerantes en Europa y aliados en América al mismo tiempo— se explica teniendo en cuenta el principio de la intangibilidad de los territorios americanos, principio que había sido proclamado desde Carlos V y que Portugal aceptaba, y en virtud del cual las posesiones ultramarinas jurídicamente no se conceptuaban en la Madre Patria como simples colonias, ya que, si se observa, podrá notarse que en ciertos casos, como en este de la neutralización perpetua, merecían un trato superior al mismo territorio metropolitano. Contrastan estas elevadas prácticas

del Derecho público de hace tres siglos con las que rigen las guerras actuales, que automáticamente se extienden a las posesiones coloniales de las potencias en contienda, afectando a los nativos que muchas veces no tienen ningún interés en el conflicto

De lo dicho aparece como peculiaridad latinoamericana esta predisposición a la independencia y a la unidad continental que el Derecho público aplicable a la Colonia le infundiera. Este fué el punto de inserción que encontró la Doctrina de Monroe en Latinoamérica, que la sintió como suya por esa singular disposición anímica, y que la acogió sin escrutar los peligros que implicaba. A la vez, de tales antecedentes también se deduce, parcialmente desde luego, el sentimiento psicológico del ecumenismo latinoamericano ("América para la Humanidad"), que se arraiga subconscientemente en la seguridad de sentirse nuestros pueblos intangibles —a veces demasiado, ingenuamente— en la soberanía conquistada, por haber heredado nosotros el alto concepto de soberanía que fué doctrina jurídica de los internacionalistas españoles del siglo XVI

2 GENESIS DEL PANAMERICANISMO PRIMEROS PROYECTOS DE UNIFICACION

Francisco de Miranda —Aun antes de iniciarse el movimiento de independencia de las colonias españolas, los precursores de la misma proyectaban la confederación como medio de facilitar la lucha y como finalidad para la organización del Continente cuando ya estuviera liberado

Cupo especialmente a algunos patriotas venezolanos la gloria de la prioridad en tan nobles ambiciones

Francisco de Miranda, infatigable luchador por la emancipación americana, usando la influencia que le daba el haberse destacado en la guerra por la independencia de los Estados Unidos y en la Revolución Francesa, promovió en París, en el año de 1797, la firma del histórico Pacto de

los Americanos En tal proyecto participaban naturales de las diversas colonias americanas, pretendiendo la creación de los Estados Unidos de la América del Sur, un vasto imperio que se extendería desde el Misisipí hasta la Tierra del Fuego, en forma de confederación y bajo el mando constitucional de un superior denominado Inca

Miranda fué, a mas de los mejor preparados, uno de los más infortunados libertadores, y sus grandes proyectos fueron a hundirse en el oscuro calabozo de la prisión de la Carraca, en donde pereció el héroe, después de algunas campañas fracasadas

Junta Suprema de Caracas—En abril de 1810, al declararse la independencia de Venezuela la Junta Suprema dirige una circular a todos los Cabildos de América “Caracas —decía la circular— debe encontrar imitadores en todos los habitantes de América en quien el largo habito de la esclavitud no haya relajado todos los muelles morales, y su resolución debe ser aplaudida por todos los pueblos que conserven alguna estimación a la virtud y al patriotismo ilustrado VS es el órgano mas propio para estas ideas por los pueblos a cuyo frente se halla para despertar energías y para contribuir a la grandeza de la *Confederación americana*” Y en las instrucciones dadas a la misión —de la cual formaba parte Bolívar— que se envió a Londres en busca de apoyo para la emancipación, se decía “Venezuela se adherirá siempre a los intereses generales de América y estará pronta a enlazarse con todos los pueblos que resten inmunes a la usurpación francesa Venezuela estará pronta a conformarse con el voto de la pluralidad de todas las partes libres del Imperio español”

Martínez de Rosas y Juan Egaña—En el mismo año de 1810, el chileno Martínez de Rosas propone en su “Catecismo Político-cristiano” que se forme “una sola Nación y un solo Estado”, mediante una representación nacional y gobiernos locales en cada una de las provincias españolas

También Juan Egaña, de la misma nacionalidad chilena y hombre destacado por sus conocimientos expuso en una memoria ante el gobierno provincial de Chile la recomendación de organizar las provincias españolas en una sola nación "Sería deseable que el Gobierno se dirigiera por escrito a los demás Gobiernos de América (o sólo a los del Sur), para insinuarles que tengan listos sus diputados a Cortes, a fin de que si España sucumbe, puedan constituir, en tiempo y lugar convenido un Congreso provisional en que pudieran determinarse la forma de unión y las relaciones de las provincias respecto del Congreso general. A no ser así, la América, desgarrada por mil discordias civiles se desintegrará y se convertirá en presa de los extranjeros"

William Thornton, nacido en la Isla de Tortolas Indias Occidentales, pero radicado en Estados Unidos en donde ocupó cargos de cierta importancia y cultivó la amistad de los patriotas norteamericanos, publicó en 1815 un "Esbozo de una Constitución para la Columbia del Norte y del Sur Unidas" Este proyecto que, a diferencia de los formulados en Sudamérica, no reflejaba la opinión de los gobiernos estadounidenses que seguían una tradición aislacionista, parece que fue conocido por Miranda años antes de su publicación, según da a entender el autor en la introducción

José Cecilio del Valle — Cabe mencionar entre los intelectuales y políticos precursores del ideal panamericano, a José Cecilio del Valle, autor del acta de independencia de Centroamérica. La personalidad de este ilustre americano, hombre de su tiempo y amante de los ideales que hoy constituyen el desideratum del Nuevo Mundo, nos ha sido dada a conocer en reciente biografía por el escritor don Rafael Heliodoro Valle "Valle pedía una federación de estados americanos, y un plan económico para ellos un plan de defensa continental para impedir las agresiones extrañas y las guerras intestinas. Pero deseaba que en un

lugar de Centroamérica, su bello Central de América, se reuniese tal asamblea, cuyo antecedente podían ser las Cortes de Cádiz en que los hombres de América deliberaron sobre problemas idénticos, apenas cambiaron las primeras palabras Cádiz vino a ser la tribuna de la americanidad” .

A principios de 1822, Jose Cecilio del Valle expuso sus ideas de unidad americana en un trabajo titulado “Soñaba el Abad de San Pedro, y yo tambien se soñar” “Si la Europa sabe juntarse en congresos cuando la llaman a la unión cuestiones de alta importancia, la América ¿no sabrá unirse en Cortes cuando la necesidad de ser, o el interés de existencia más grande la obliga a congregarse?”

Monteagudo —Puede encontrarse pues, como un dato concomitante de la lucha por la emancipación, el común sentimiento de solidaridad efectiva que, con raras excepciones, externaron los patriotas americanos durante la independencia, sentimientos que aumentaban a medida que recrudecían las hostilidades y los peligros, cuando la necesidad de presentar un frente coordinado ante el enemigo se hacía más patente Prueba de ello es que los grandes capitanes de la independencia pretendían luchar para todo el Continente, en nombre no sólo de sus países, sino de toda América Así, Hidalgo y Morelos se llamaron “Generales de América”, San Martín luchó no sólo por la Argentina, sino por Chile y el Perú Bolívar fué, sin duda, en este sentido del ideal unionista latinoamericano, el más previsor y el más esclarecido político de la época Pero como el análisis de su obra lo haremos en subtítulos siguientes, para terminar esta parte nos referimos a Monteagudo, intelectual argentino que desempeñó cargos de importancia con San Martín y Bolívar, y quien teorizó entre los primeros sobre la confederación americana

3 “Valle” Selección, Prólogo y Notas por Rafael Hellodoro Valle
Secretaría de Educación Pública Mexico, 1943

Monteagudo fué asesinado en 1825 siendo Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, encontrándosele inédito entre sus papeles un ensayo acerca de una federación de los Estados americanos "La previsión peruana —decía— es incapaz de predecir los accidentes y vicisitudes que pueden sufrir nuestras repúblicas, a menos que se unan. Las consecuencias de una campaña desgraciada, los efectos de algún convenio celebrado entre las potencias de Europa para mantener el presente equilibrio, unos cuantos trastornos domésticos y el cambio consiguiente de principios, podrían favorecer al partido legitimista, a no ser que asumamos a tiempo una actitud de resistencia uniforme, y que nos apresuremos a concluir un pacto positivo que podemos llamar pacto de familia, para garantizar nuestra independencia en conjunto y en particular"

3 BOLIVAR, PADRE DEL PANAMERICANISMO AUTENTICO

El análisis del pensamiento y de la obra del Libertador nos lo revelan como el mejor intérprete del sentimiento ecuménico latinoamericano, heredero de la más elevada tradición española que regó sin regateos su profunda cultura por el mundo afán de universalidad que no concibe fronteras en los empeños nobles y que reprueba todo nacionalismo de pequeños alcances. El Libertador no puede concebir la independencia delimitada por las fronteras de Venezuela o de Colombia, sino que va más lejos quiere abarcar toda la América y aun a España quiere liberarla de la opresión de los conservadores que provocaron su decadencia. "Con los negros libertos —escribe a Páez, proyectando la independencia de Cuba— formará usted un ejército sin pérdida de tiempo, para transportarlo a España y auxiliar al Partido Liberal, en muestra de la grandeza de Colombia y para pedir su reconocimiento oficial por quienquiera que las ideas del siglo coloquen en el trono de Fernando" (General José Antonio Páez, "Memorias")

Bolívar se planteó el problema americano de su época dividido en dos fases, las cuales a la vez se interfieren y conjugan constantemente primero la independencia, y luego la confederación perpetua de nuestros países como medio para consolidar la primera y evitar peligros exteriores. Pero no debe creerse que el Libertador ideara la formación de una sola república o de una monarquía. "Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Nuevo Mundo una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, deberían, por consiguiente, tener un mismo gobierno y confederarse los diferentes Estados que hayan de formarse, mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen la América". "La primera demanda de Usted es muy conforme con mis deseos íntimos, añadiendo que la liga de esta República con la Argentina la quisiera yo extensiva a toda la América española conforme el proyecto general de federación". "Una liga parcial no entra en modo alguno en mis convicciones, por hallarse en oposición con toda mi conducta" (Carta a Alvear, 5 de diciembre de 1825). Como se ve, Bolívar quería un vínculo que, dejando a los Estados americanos en completa autonomía y gobierno interior, uniera su acción en el radio internacional para hacer de estos países una potencia respetable.

Ya hemos dicho que Bolívar desde 1810 comenzó a preocuparse por la unidad de América formando parte de la misión venezolana enviada a Londres, la que llevaba en cartera proyectos alusivos a la federación. En Inglaterra Bolívar hizo contacto con Miranda, quien según el historiador Gil Fortoul ⁴ infundió sus ideas al futuro Libertador, a San Martín y a muchos otros patriotas.

⁴ Bolívar. Carta a un caballero que tomaba gran interés en la causa republicana de la América del Sur. Ed. de la Universidad Nacional de México, 1937.

⁵ José Gil Fortoul. "Historia Constitucional de Venezuela" t. I. Caracas, 1930.

En 1812, en su memoria de Cartagena de Indias, Bolívar se dirige no solo a Nueva Granada y Venezuela, sino a todos los pueblos y gobiernos del Continente

En 1811 desde Venezuela redacta por medio de su Secretario de Relaciones Exteriores una circular en que subordina la libertad de las antiguas colonias a "la reunion de toda la America Meridional bajo un cuerpo de naciones"

En uno de los documentos mas importantes del Libertador, la llamada Carta de Jamaica, fechada en Kingston el 6 de septiembre de 1815, aparecen conceptos de mucho interes para fijar las ideas de Bolívar en cuanto al problema que nos ocupa "Yo deseo mas que otro alguno ver formar en America la mas grande nacion del mundo, menos por su extension y riqueza que por su libertad y gloria Aunque aspiro a la perfeccion del gobierno de mi patria no puedo persuadirme que el Nuevo Mundo sea por el momento, regido por una gran republica, como es imposible, no me atrevo a desearlo, y menos deseo una monarquia universal de America porque este proyecto sin ser util, es tambien imposible" "Que bello seria que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos" "Ojala que algun dia tengamos la fortuna de instalar alli 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" Esta especie de corporacion podria tener lugar en alguna epoca dichosa de nuestra generacion " Y al hablar en este notable documento de las perspectivas politicas y economicas que dentro de sus ideas se asignaban al istmo de Panama, llega hasta prever con casi un siglo de anticipación el canal "Los Estados del istmo de Panama, hasta Guatemala, formaran, quizás, una asociacion Esta magnifica posicion entre los dos mares, podria ser, con el tiempo el emporio del

Universo, sus canales acortarán las distancias del mundo, estrecharán los lazos comerciales de Europa, América y Asia, traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del Globo. Acaso sólo allí podrá fijarse algún día la capital de la tierra. " Mejor planteado no pudo estar este problema la solución, contraria a los intereses generales americanos, la dieron los acontecimientos, porque intereses creados y suspicacias mezquinas que siempre han obstaculizado el destino de nuestros pueblos, se interpusieron a los planes de Bolívar. De haberse realizado éstos, otra sería hoy nuestra realidad. La América se habría encontrado a sí misma y el mundo probablemente contemplaría cuadros menos sombríos.

En 1818, desde Angostura, contestando un saludo del Director del Gobierno de Buenos Aires, don Martín Pueyrredón, dícele Bolívar que al terminar la guerra, Venezuela se apresuraría "a entablar el pacto americano", y dirigiéndose al pueblo argentino "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 convidara a una sola Sociedad, para que nuestra divisa sea Unidad en la América Meridional" ⁷

En los años posteriores Bolívar podrá dedicar más atención a realizar sus proyectos, superada la primera etapa de la lucha armada por la emancipación, pero aun dentro del fragor de los combates. A tal extremo llega su actividad en pos del ideal americano, que el internacionalista colombiano doctor J. M. Yepes ha llegado a decir "No hay principio de Derecho Internacional acogido por el panamericanismo que no tenga sus raíces en las enseñanzas de Bolívar" ⁸

⁷ Gil Fortoul Ob. cit.

⁸ J. M. Yepes "El Panamericanismo y el Derecho Internacional" Bogotá, 1930.

4 ANTECEDENTES DEL CONGRESO DE PANAMA DE 1826

Asegurada la causa de la independencia, pero todavía sin concluir la lucha, Colombia toma la iniciativa de los tratados interamericanos como pasos sugeridos por Bolívar para allanar el camino hacia su proyectada Confederación. Por lo cual esta serie de tratados internacionales celebrados por Colombia en 1822, 1823 y 1825, pueden considerarse como antecedentes de los acuerdos de Panamá de 1826. Con tal motivo, se despacharon delegados para el Perú, Chile y Buenos Aires en el Sur, y para México y Centroamérica en el Norte. En las instrucciones dadas a don Joaquín Mosquera, comisionado para los tres primeros países, se le indica " 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 defensa y ofensa, debe ser mucho más estrecha que la que se ha formado últimamente en Europa contra la libertad de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora y 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 necesario que Usted encarezca incesantemente la necesidad que hay de poner desde ahora los cimientos de un *Cuerpo anfictiónico* o *Asamblea de Plenipotenciarios* que de impulso a los intereses comunes de los Estados americanos, que dirima las discordias que puedan suscitarse en lo venidero entre pueblos que tengan unas mismas costumbres y unas mismas hábitos, y que por falta de una institución tan santa puedan quizá encender las guerras funestas que han assolado otras regiones menos afortunadas. El gobierno y pueblo de Colombia están muy dispuestos a cooperar a un fin tan laudable, y desde luego se prestará a

enviar uno, dos o más Plenipotenciarios al lugar que se designase, siempre que los demás Estados de America se presten a ello. Entonces podríamos, de comun acuerdo, demarcar las atribuciones de esta Asamblea verdaderamente augusta”⁹

En Lima ajustaron los plenipotenciarios de Colombia y Peru dos tratados muy amplios, el 6 de julio de 1822 con Chile a fines del mismo año. y a principios de 1823 con las Provincias Unidas del Rio de la Plata. Ante Mexico fue designado Plenipotenciario de la Gran Colombia don Miguel de Santa Marta quien a raíz de la caída de Iturbide firmo un tratado de union, liga y confederacion perpetua que contenia las mismas estipulaciones que el acordado con Peru el año anterior. Con Centroamerica se hizo lo mismo en 1825.

Las tres siguientes estipulaciones fueron clausulas comunes a estos tratados, los cuales divergían en otros aspectos.

“Art. Para estrechar los vínculos que deben unir en lo venadero a ambos Estados y allanar cualquier dificultad que pueda presentarse a interrumpir de algun modo su buena correspondencia y armonia, se formara una asamblea compuesta de dos plenipotenciarios por cada parte, en los terminos y con las mismas formalidades que en conformidad con los usos establecidos deben observarse para el nombramiento de los Ministros de igual clase cerca de los gobiernos de las naciones extranjeras.

“Art. Ambas partes se obligan a interponer sus buenos oficios con los gobiernos de los demas Estados de America *antes española*, para entrar en este pacto de union, liga y confederación perpetua.

“Art. Luego que se haya conseguido este grande e importante objeto, se reunirá una asamblea general de los Estados americanos, compuesta de sus plenipotencia-

⁹ Citado por Pedro A. Zubieta “Congresos de Panamá y Tacubaya” Bogotá, 1912.

rios, con el encargo de cimentar de un modo más sólido y estable las relaciones íntimas que deben existir entre todos y cada uno de ellos, y que les sirva de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel interprete de sus tratados publicos cuando ocurran dificultades y de Juez arbitro y conciliador en sus disputas y diferencias"

Hemos transcrito lo que consideramos mas importante de las estipulaciones consignadas en los tratados hispano-americanos formulados por Bolívar, que precedieron al Congreso de Panama, y hemos subrayado alguna frase de los mismos para que vayan resaltando las diferencias que existen entre tales instrumentos y los que rigen al panamericanismo actual. Debemos llamar la atencion acerca de la institucion del *arbitraje latinoamericano*, consignado en el ultimo de los artículos señalados formula genuina que hubiera evitado muchos inconvenientes —y que aun puede prevenirlos— alejando de nuestras relaciones intromisiones imperialistas que, lejos de allanarlas, han complicado mas las diferencias

5 CONGRESO DE PANAMA DE 1826

Inmediatamente despues del triunfo de Ayacucho, que aseguró definitivamente la independencia sudamericana, Bolívar pone manos a la obra de realizar su sueño de la Confederación de los Estados emancipados del poder español. Desde Lima, el 7 de diciembre de 1824, dirige una convocatoria a los jefes de los paises hispanoamericanos. "Despues de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América —comienza diciendo la circular del Libertador—, por obtener el sistema de garantias que en paz y en guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y relaciones que unen entre sí a las republicas americanas, *antes colonias españolas*, tengan una base fundamental que eternice, si es posible,

la duración de estos gobiernos" Y luego de historiar sobre las actividades diplomáticas de Colombia como preparativos de la reunión propuesta, y de señalar las ventajas de la misma, concluye la convocatoria con este hermoso párrafo "Cuando después de cien siglos, la posteridad busque el origen de nuestro Derecho público y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrara con respeto los protocolos del Istmo. En ellos encontraría el plan de las primeras alianzas, que trazaran la marcha de nuestras relaciones con el Universo. ¿Que será entonces el Istmo de Corinto, comparado con el de Panamá!"

Esta convocatoria, que desde el momento mismo en que fué conocida causó sensación y comentarios encontrados, debe analizarse aunque sea someramente para determinar la naturaleza de la reunión perseguida por Bolívar. Nosotros con toda la falta de autoridad que podemos tener en la materia, diferimos en la orientación de esta tesis de la doctrina panamericanista tal y como ha sido defendida por algunos notables internacionalistas latinoamericanos, verdaderas autoridades por su ciencia, que como los doctores Alejandro Alvarez, J. M. Yepes y tantos otros, creen, con la mejor buena fe, que la manera de servir las relaciones interamericanas es soslayando los aspectos negativos de las mismas para poner de manifiesto tan solo aquellos actos que, dentro de un lenguaje muchas veces superficial, aparecen como favorables al intercambio americano. Nosotros creemos que esta actitud más bien ha resultado perjudicial, y que lo poco que se ha conseguido en las últimas Conferencias Panamericanas sobre todo al lograrse la condenación de la intervención de un país en los asuntos internos de los otros, se ha debido precisamente a la actitud valiente que en ciertas oportunidades han asumido algunos delegados, y que si no se ha logrado más ha sido en parte por culpa de ese lenguaje diplomático que envuelve y tergiversa todo, unas veces por temor y otras por complicidad con los intereses adversos a las francas rela-

ciones de nuestros pueblos. No concordamos entonces con el doctor Yepes cuando, al tocar el punto que ahora analizamos, sostiene que "Los historiadores (como Gil Fortoul y otros que cita) que le atribuyen al Libertador de América propósitos hostiles a la participación de los Estados Unidos en el Congreso de Panamá le prestan un flaco servicio a la gloria inmensa de Bolívar cuya profunda visión del porvenir e ideales altísimos lo hacían mirar el Continente entero como una gran unidad."

Nosotros, sin atribuir al Libertador propósitos hostiles a los Estados Unidos, creemos que se hace necesario un correcto planteamiento de sus ideas para deducir de ellas el panamericanismo que Bolívar fundó y para tratar de conectarlo posteriormente con *algunas* corrientes y posibilidades del nuevo panamericanismo de contenido revolucionario que pugnan en los pueblos de América y que pueden ayudar sinceramente a nuestras naciones de estructura económica atrasada.

Pues bien, como subrayamos en la convocatoria de Bolívar este trataba de congregar en Panamá a las repúblicas americanas, "*antes colonias españolas*". Creemos por tanto, que este punto no puede ser más claro, ya que literalmente la circular excluía a las potencias de origen diverso al español. El caso fue que al Congreso de Panamá fueron invitados también los Estados Unidos, Inglaterra y Holanda. La invitación al Brasil se justificaba, por tener objetivos comunes con las otras naciones latinoamericanas, estando como estaba casi en análoga situación de desenvolvimiento histórico y económico. Pero de que la presencia de Estados Unidos, Inglaterra y Holanda por los intereses que defendían en la época, fuese más bien perjudicial o cuando menos de ninguna utilidad, es un hecho que quedó demostrado, como después veremos.

"Pero el Libertador no había invitado para el Congreso a los Estados Unidos, porque su idea era la forma-

ción de una Confederación de Naciones Iberoamericanas. Fué el general Santander quien, inconsultamente, en su carácter de Vicepresidente de Colombia, había invitado a los Estados Unidos, Inglaterra y Holanda, lo que equivalía a desvirtuar en esencia el pensamiento del Libertador”¹¹

“Santander —escribe Blanco Fombona—, inmiscuyendolos en nuestra existencia nacional, probó que su visión, muy clara en casos cercanos y concretos, y para las intrigas de la politiquería, no penetraba el porvenir, y que una cosa es tener talento limitado como él tenía, y otra cosa es ser un genio, de alcance telescópico, como el Libertador”

Santander, en su carácter de Vicepresidente de Colombia, estando Bolívar en el Perú, no solo invitó a Estados Unidos, sino también a Inglaterra. El Libertador temía, acerca de Inglaterra, que “Esa poderosa nación sea en lo futuro soberana de los consejos y decisiones de la Asamblea, que su voz sea la más penetrante y que su voluntad y sus intereses sean el alma de la Confederación, que no se atrevera a disgustarla por no buscar ni echarse encima un enemigo irresistible” “Este es en mi concepto el peligro que hay en mezclar a una nación tan fuerte con otras tan débiles” (Carta del Libertador al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú)

Objetivos de la Conferencia de Panamá —Fueron comunicados los puntos propuestos en marzo de 1826 al Gobierno de Buenos Aires, por medio del Encargado de Negocios de Colombia, formulando votos porque las miras de los dos gobiernos estuvieran de acuerdo en ellos. De estos puntos, deseamos destacar algunos, que nos harán falta para las posteriores especulaciones de este trabajo

“1 Renovar el tratado de unión, alianza y confederación perpetua contra España o cualquiera otra potencia que pudiera intentar dominarnos”

11 J. A. Cova “El Superhombre” Caracas, 1940

"3 Considerar la condición de las islas de Puerto Rico y Cuba, la conveniencia de una expedición combinada para libertarlas del yugo español, y la proporción de tropas con que cada Estado debería contribuir a la empresa, y determinar si las islas serían incorporadas a algunos de los Estados confederados o dejarlas en libertad de escoger su propio gobierno"

"6 Tomar en consideración los medios de dar efecto a las declaraciones del Presidente de los Estados Unidos de América, contenidas en su mensaje al Congreso del año pasado, con la mira de frustrar toda futura idea de colonización de este Continente por las Potencias de Europa, y de resistir a cualquier principio de intervención en nuestros negocios interiores"

"7 Establecer de concierto aquellos principios del derecho de las naciones que son de naturaleza controvertible, y en especial los que se refieren a dos naciones, una de las cuales esté en guerra, mientras la otra permanece neutral"¹²

Naciones representadas en el Congreso —En realidad no concurren al Congreso de Panamá sino los delegados de Colombia —que en aquella época comprendía en una confederación a Nueva Granada, Venezuela y Ecuador—, Perú, México y Centroamérica. La Gran Bretaña y Holanda designaron representantes con carácter de observadores. Estados Unidos aceptó participar solo en forma diplomática, no llevando sus representantes carácter de plenipotenciarios, representantes que, por otra parte, no llegaron a tiempo a Panamá (De la posición de Estados Unidos respecto a este Congreso nos ocuparemos más adelante) Argentina, Brasil y Chile, aunque manifestaron sus buenos deseos respecto del Congreso y hasta llegaron a designar representantes, acogieron la invitación con demasiada suspicacia, celosas de la posible hegemonía de Colombia y de

¹² "British and Foreign Papers", XII, 894, citado por Joseph Byrne Lockey "Orígenes del Panamericanismo" Caracas, 1927

la influencia del Libertador Argentina tenia una posicion especial que la hizo ver las alianzas como favorables al predominio de Colombia y desfavorables a la cohesion interna de sus "Provincias Unidas", que tanto necesitaba. Por tal causa, inauguro una politica de aislamiento desde iniciada su independencia, con Mariano Moreno. Posteriormente admitio un tipo especial de tratados bilaterales con Colombia en 1822 y con Chile en 1825, pero solo favorables a su situacion internacional, especialmente en cuanto a la garantia de su territorio que estaba en disputa con el Brasil, la provincia de la Banda Oriental, hoy Republica del Uruguay. Hubo un momento en que Argentina aparento que participaria en el Congreso de Panama, pero ello se debio a un interes transitorio pretendiendo mezclar a Bolivar en el conflicto que se le acercaba con el Brasil. El Libertador pudo entonces recordar a Buenos Aires su tradicional aislamiento, comparable en la epoca solo al de los Estados Unidos. Posteriormente, en algunas Conferencias Panamericanas, la Argentina rectificó su posicion oficial adoptando mas de una vez posiciones gallardas que representaban el verdadero interes de la America Latina. La Argentina aislacionista de hoy puede compararse a la que se abstuvo de participar en el Congreso de Panama, teniendo en cuenta que su actual situacion no solo significa alejamiento de los Estados Unidos, sino que tambien representa notorio perjuicio para la America Latina cuyo interes inmediato y principal estiba en la derrota de las potencias fascistas y en la consolidacion del regimen democratico dentro del Continente.

Finalmente, entresacaremos de las instrucciones dadas a los delegados de Colombia al Congreso de Panamá, algunas que reflejan objetivos economicos y sociales del mismo. Porque se ha repetido demasiado que Bolivar en Panamá lo que busco ante todo fué la defensa de la Santa Alianza, y nosotros sostenemos y trataremos de demostrar que esto fué solamente un punto menos que principal, ya

que la idea central consistía en establecer una confederación permanente, valedera para todos los peligros y en cualquier momento. La Santa Alianza era un peligro transitorio, anulado por la escuadra inglesa, defensora del libre cambio desde hacía tiempo. Bolívar conocía esto y, sin embargo, insistía en la confederación la cual perseguía objetivos múltiples como hemos visto y como se desprende de estas instrucciones:

“Perfeccionada así la alianza de los Estados americanos, y uniformadas sus miras, procederan ustedes al arreglo de las relaciones mercantiles entre todos y cada uno de ellos, tomando por base las estipulaciones ya hechas sobre este punto con el Perú, Chile y Guatemala.

“La prosperidad del comercio pende tanto de un buen establecimiento consular que se hace preciso que parte de las deliberaciones del Istmo se contraigan a esta materia. Todos los días se toca aquí de aclarar convenientemente los derechos y prerrogativas de los Consules y Viceconsules extranjeros por sus pretensiones generalmente extravagantes.

“El interés que ha manifestado el mundo civilizado por la abolición y supresión del tráfico de esclavos de África, exige también que la Asamblea de los Estados americanos se ocupe de ella. Esta materia presenta a nuestras Repúblicas una bella oportunidad de dar un ejemplo espléndido de liberalidad y filantropía de sus principios”¹³

Trabajos de la Asamblea de Panamá —El Congreso de Panamá inauguró sus sesiones el 22 de junio de 1826, clausurándolas el 15 de julio del mismo año. Los representantes de Colombia, Perú, México y Centroamérica (lo que hoy constituye un total de once repúblicas) firmaron los siguientes compromisos:

1. Un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, al cual podrían incorporarse las potencias de Amé-

13 República de Panamá. “Congreso Panamericano Conmemorativo del de Bolívar” Panamá, 1927.

rica cuyos plenipotenciarios no habían concurrido al Congreso, si dentro de un año después de ratificado el Tratado querían adherirse al mismo

2. Un Acuerdo que ampliaba las estipulaciones del Tratado anterior, sobre la renovación de la Asamblea de Plenipotenciarios, la cual se reuniría cada dos años con el objeto de hacer más constantes las relaciones interamericanas mediante frecuentes conferencias

3. Una Convención en que se fijaría el contingente de tropas con que cada uno de los confederados debían contribuir para la común defensa. Para determinar los contingentes se tomó como base la población de los Estados signatarios

4. Una Convención Militar, para fijar las bases del empleo y dirección de los contingentes. Fijóse en 25 000 hombres el número de tropas con que se auxiliaría a cualquiera de los Estados en caso de ser invadido. Si la invasión no pasaba de 5 000 hombres, no entraría en juego esta Convención

El Tratado de Unión, Liga y Confederación es de extraordinaria importancia por la cantidad de materias que comprende y por haber abordado la solución de problemas que todavía hoy constituyen la preocupación de los internacionalistas. Muy superior en su contenido a la Doctrina de Monroe, como luego veremos, en la forma no son comparables ambos instrumentos. Puesto que el primero constituía una declaración unilateral podemos decir también que supera al pacto de la Sociedad de las Naciones en cuanto sienta los principios que han pasado a ser características del Derecho Internacional americano: igualdad jurídica de los Estados y contenido liberal del Derecho internacional público.

Al definirse los objetos principales de la Confederación, representada por la Asamblea General de Ministros Plenipotenciarios de las Potencias signatarias —dos por cada una—, se establece

“Art 13 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”

El objeto tercero de la Confederación establece la conciliación entre las partes y entre estas y las potencias extrañas

En el primer título del Tratado se fija “Las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos, se ligan y confederan mutuamente en paz y en guerra y contraen para ello un pacto de amistad firme e inviolable, y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de dichas partes”

En el Art 10 se prohíbe a los contratantes hacer la paz por separado con el enemigo común, o entrar en transacciones con este sobre proposiciones que no tengan por base “el reconocimiento pleno y absoluto de la independencia”

“Sean cuales fueren las causas de injurias, daños graves u otros motivos que alguna de las partes contratantes pueda producir contra otra —establece el Art 17— no podrá recurrir a la guerra sin antes agotar el recurso conciliatorio de la Asamblea de Plenipotenciarios”

En el Art 21 los signatarios se garantizan la integridad territorial

El Art 23 resuelve el problema de la nacionalidad de los latinoamericanos con una norma de Derecho internacional privado justa y avanzada, que hoy constituye una necesidad “Los ciudadanos de cada una de las partes contratantes gozarán de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos de la República en que residan ”

El Art 27 condena y prohíbe la esclavitud, y el tráfico de esclavos lo asimila al crimen de piratería para los efectos de la penalidad

Los signatarios declaran que el Tratado de Confederación "no interrumpe ni interrumpirá en modo alguno el ejercicio de la soberanía de cada uno de ellos"

El Art 29 proscribía las formas regresivas de gobierno "Si alguna de las partes variase esencialmente sus formas de Gobierno quedara 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 constituyen o constituyesen entonces"

He aquí, brevemente resumidos, los acuerdos del Congreso de Panamá, cuya valoración realizaremos más adelante. En ellos se manifiesta una vez más y en forma tajante el espíritu de universalidad de la América Latina, con una concepción generosa del Derecho internacional, generosa y amplia como el espíritu de quien le diera vida Simón Bolívar

6 LA EXPERIENCIA DE PANAMA

Un Fracaso Transitorio —Después de tomados los importantes acuerdos que hemos reseñado someramente, el Congreso acordó trasladarse para continuar sesionando en la Villa de Tacubaya, "una legua distante de la ciudad de México" El propósito era verificar aquí el canje de ratificaciones y continuar funcionando los plenipotenciarios como Asamblea permanente de la Confederación, cosa que no se podía hacer en Panamá por la inclemencia de la naturaleza (algunos miembros del personal de las embajadas murieron y otros enfermaron), y por la dificultad de las comunicaciones. Este fué un golpe mortal para los planes de Bolívar, pues México se encontraba agobiado por dificultades políticas internas que apenas permitirían dedi-

carle atención a problemas que consideraban menos inmediatos

Pero el fracaso del Congreso de Panamá no se debió sólo a estos obstáculos, sino a causas múltiples y complejas, a intereses en pugna, que iremos analizando. Al haberse desvirtuado la invitación como originariamente la formulara Bolívar, trayendo a la asamblea elementos tan encontrados por sus intereses divergentes en aquella época como los países latinoamericanos con Estados Unidos e Inglaterra, a los cuales se les proponía un programa en el cual solo tenían interés sincero los primeros, siendo lo contrario precisamente el interés de los últimos, tales como el caso de la independencia de Cuba y Puerto Rico, la abolición de la esclavitud, el *uti possidetis juris* como principio para la delimitación de fronteras, y la continentalización de la Doctrina de Monroe. Al choque de dos tendencias formidables, culturales y políticas, que caracterizan a estos pueblos y que en Panamá tuvieron el vertice de su encuentro, lo cual para nosotros constituye una experiencia apreciable porque tales corrientes bullen en el actual Panamericanismo, y si se las desconoce o descarta por ingenuidad o mala fe el resultado será el que hasta ahora hemos obtenido —y que ultimamente por fortuna se va corrigiendo—, de una diplomacia huera que se distrae en consideraciones secundarias dejando manos libres a los más bajos intereses de un imperialismo determinante. En cambio, si a estas dos tendencias e intereses se les conoce bien, si se les encauza, si se les analiza y no se les soslaya, sino que se les trata a la luz de la discusión esclarecida las Conferencias Panamericanas y el panamericanismo en general serán más eficientes y la adhesión de nuestros pueblos más sincera. El Congreso de Panamá fracasó, pero planteó bien los problemas. Por eso su fracaso, para nosotros, solamente es parcial, porque la experiencia obtenida compensa y supera el valor de muchas asambleas que se diluyen en discursos y minutos de silencio mientras por debajo, en lo

profundo, se ahoga el grito de los pueblos, que se siente, pero que no se dice. Nosotros queremos decirlo, lealmente, sin perfidias ni rencores para nadie. Con ello creemos servir mejor, con la modestia de una tesis de estudiante al nuevo Panamericanismo, que ha sido esperado con tanta ansiedad por nuestros pueblos.

Al estado de convulsión en que se encontraban las naciones latinoamericanas, recién salidas de la guerra de independencia y ya entradas en la guerra civil. "La situación de las Repùblicas no era en realidad propicia para ningún vasto plan internacional. Sucesivamente, Buenos Aires pelea con el Brasil, a causa de la Banda Oriental del Plata, el Salvador se disputa con Guatemala. Mexico es teatro de violentas disensiones, Chile malgasta el tiempo en estériles polemicas sobre teorías constitucionales, Bolivia, con sus disturbios militares obliga a Sucre a abandonar definitivamente la Presidencia, el Perú promueve guerra a Colombia, su libertadora, Venezuela desconoce el Gobierno de Bogotá, y en toda Colombia los partidos santanderista y boliviano luchan a muerte, acaban con la Convención de Ocaña y determinan a Bolívar a proclamar la Dictadura"¹⁴

El mismo Libertador, en carta a Páez, califico los resultados del Congreso. "El Congreso de Panamá, institución que debiera ser admirable si tuviera más eficacia no es otra cosa que aquel loco griego que pretendia dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder sera una sombra y sus decretos meros consejos" (Cartas del Libertador, t 6)

7 RELACIONES INTERNACIONALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LATINOAMERICA DURANTE LA INDEPENDENCIA

Hemos analizado someramente los antecedentes jurídicos del Panamericanismo durante la Colonia y la Inde-

¹⁴ Gil Fortoul Ob. cit.

pendencia de la América Latina. Ahora, en la misma forma ligera, queremos remontarnos a los días de la independencia norteamericana para buscar las raíces del Derecho Internacional en Estados Unidos, aspectos de su vida pública que sin duda influyeron decisivamente en sus relaciones con los pueblos del Sur. Y encontramos como manifestación más fuerte en los indicios de la emancipación norteamericana, la tendencia hacia un aislamiento internacional que tiene su expresión más autorizada en el mismo padre de la patria anglosajona, genio forjado de una gran nación. En su célebre Mensaje de Despedida de 1796, Jorge Washington aconseja a sus sucesores: "En las guerras con las potencias europeas que sólo a ellas incumben, jamás hemos tomado participación, ni es compatible con nuestros intereses el hacerlo". Washington, y casi todos los estadistas de su época, sentían aversión, de la manera más franca, por todo lo que significara alianzas o compromisos internacionales. Temían la experiencia desfavorable de la época colonial de su país, durante la cual se vieron envueltos en conflictos en los cuales las colonias que posteriormente se independizaron —a lo cual contribuyó el fenómeno que analizamos— no tenían intereses propios que perseguir, sino que tales guerras eran el traslado a suelo americano de las conflagraciones europeas entre las metrópolis. Es decir, que las colonias norteamericanas tenían en este punto una tradición opuesta a la que hemos analizado de las colonias latinoamericanas, que estaban excluidas expresamente de los conflictos europeos por el Derecho público de la época. A causas diferentes, consecuencias diferentes, y frente a una América Latina universalista y ávida de tratados y uniones internacionales, se presentan unos Estados Unidos particularistas y opuestos a cuanto signifique alianzas o compromisos, celosos guardianes de su neutralidad ante los países del Sur que pelean por su independencia con Europa. Vanos eran los esfuerzos de los patriotas latinoamericanos por interesar al gran país del Norte en

su causa, la negativa fué la regla general, obedientes a una doble finalidad preservación de los intereses económicos —expansionistas— y sostenimiento de sus leyes de neutralidad

En 1808 se discutió en el gabinete norteamericano el problema de las relaciones con los patriotas del Sur, teniendo en cuenta la situación prevaleciente en España ante la invasión napoleónica. Se redactó un memorandum sobre el cual dice Jefferson "Hubo acuerdo unánime acerca de los sentimientos que nuestros agentes debían expresar extraoficialmente a personas de influjo en Cuba y Méjico" A saber "Si permanecéis bajo el dominio del reino y de la familia de España, ello nos satisface, *pero nos sería por extremo repugnante veros pasar al dominio de Francia o de Inglaterra*. En último caso, si vosotros os decidís a declarar la independencia, no podemos obligarnos que haríamos causa común con vosotros sino que debemos reservarnos para proceder de acuerdo con las circunstancias que existan entonces, pero nuestros actos se inspirarían en la amistad que os profesamos, en el convencimiento de que nuestros respectivos intereses están íntimamente enlazados y en la profunda repugnancia que nos causaría veros sometidos a Francia o a Inglaterra, *bien política o bien comercialmente*"¹⁵

La habilidad política de la nota que comenta Jefferson es evidente ante todo, el deseo de que las provincias latinoamericanas se preservaran, por sus propios medios, del expansionismo francés o inglés, que permanecieran bajo el dominio español, que tendría que ceder pronto por la independencia de sus provincias o por alguna transacción con otra potencia, que de no ser los europeos, tendría que ser americana (y la única que podría realizar tal operación serían los mismos Estados Unidos), y finalmente, para el caso de que Latinoamérica obtuviese la independencia, ir

¹⁵ Lockey Ob cit Subrayado por mí L H S

poniendo por medio de la diplomacia las bases para un expansionismo político-económico que pretendía excluir al de otras potencias. Y todo sin comprometerse, es decir máximo de provecho con mínimo de esfuerzo. Los hechos demostraron tales consecuencias

*

*

En ocasión de las agitaciones de Sudamérica, el Presidente Madison comisionó en 1810 agentes en los principales focos revolucionarios. Las instrucciones que les comunicaron estaban inspiradas en este triple objetivo: 1º, estrechar las relaciones comerciales defensivas de los intereses económicos norteamericanos, 2º, conservar la neutralidad, 3º, evitar que las provincias del Sur cayeran en manos de Inglaterra o Francia, las dos naciones que, junto con ellos estaban en posibilidad de lograrlo. "El objeto tan real como ostensivo de su misión —reza las instrucciones suministradas a J. R. Poinsett designado para Buenos Aires—, consiste en exponer las mutuas ventajas del comercio con los Estados Unidos, en promover reglamentos liberales y estables y en transmitir informaciones oportunas sobre la materia"

*

* *

A pesar de que Estados Unidos acreditó un agente comercial en Venezuela desde los inicios de la independencia, y de que ayudó a la nueva república en la desgracia producida por el terremoto de 1812, es lo cierto que a la primera derrota que sufrieron los patriotas cundió en la nación del Norte la desconfianza y retiraron por mucho tiempo toda ayuda. En 1812 llegó a Washington Manuel Palacio Fajardo, como representante de la Nueva Granada, y sólo logra obtener de Monroe esta nota en contestación a las súplicas de auxilio: "Los Estados Unidos, en paz con España, no pueden dar ningún paso relacionado con la con-

tienda entre las diferentes secciones de la Monarquía Española, que pudiera comprometer su neutralidad. Al mismo tiempo, es obvio observar que como habitantes del mismo Hemisferio, el Gobierno y Pueblo de los Estados Unidos toman vivo interés en la prosperidad y bienestar en sus vecinos de Suramérica y se alegrarán de todo evento que tienda a promover su felicidad”

*
* * *

Tal era el celo de los aislacionistas norteamericanos, que el mismo Henry Clay a pesar de su deseo de ayuda a Hispanoamérica decía en 1817 en el Congreso Americano “Debemos cumplir con nuestros deberes de neutralidad mientras seamos neutrales, sin mirar a las ofensas no declaradas que nos ha infligido España, por una parte, ni a los gloriosos propósitos de la lucha que sostienen los patriotas suramericanos, por la otra. Debemos rendir estricta justicia y nada más”

Y Monroe, después de un voto de simpatía a los pueblos del Sur “por la firmeza y el éxito con que ellos habían perseguido sus propósitos”, agregaba en su mensaje de 1819 “Es de la mayor importancia para nuestro carácter nacional y para la moralidad de nuestros ciudadanos, que se prevenga toda violación de nuestra neutralidad”

La neutralidad era, aparte de un aspecto del tradicional particularismo norteamericano, un factor en la política expansionista orientada hacia el Sur. Así Roscio, el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolívar, se refiere a este fenómeno en 1817 y comenta que habiendo sido el más poderoso motivo de la ley de neutralidad el deseo de anexión pacífica de la Florida por parte de los Estados Unidos, neutralidad que evitaba todo incidente con España para facilitar el traspaso de los territorios anhelados, verificada esa anexión consideraba que habría menos obstáculos para ayudar a los patriotas sudamericanos

En 1822 el Presidente Monroe aconsejó al Congreso el reconocimiento de los Estados independizados, subrayando que tal hecho no alteraba la absoluta neutralidad norteamericana.

Sobre este paso diplomático que sin duda favorecía a los nuevos países latinoamericanos los dirigentes nuestros tenían conceptos realistas. Así puede deducirse de las instrucciones dadas al diplomático venezolano don Manuel Torres enviado a los Estados Unidos con tal propósito: "Cuando se trate de que los Estados Unidos reconozcan la independencia de Venezuela, no ha de tratarse de exigir reconocimientos nominales, sino negociaciones tratadas u otros hechos que constituyen un ascenso efectivo a la emancipación sin hacer mérito, si es posible del verbo *reconocer* ni del nombre *reconocimiento*. Están bien determinados en la práctica de las naciones los actos por los cuales son reconocidos los nuevos Estados o Gobiernos independientes sin necesidad de formulas y palabras en que tengan lugar las expresiones reconocer y reconocimiento".¹⁶

O sea, que los Estados latinoamericanos pedían hechos, ayuda efectiva para la independencia más bien que palabras. En honor a la verdad esta ayuda, en aquella época, más que Estados Unidos la prestó Inglaterra que por defensa también de sus propios intereses económicos —representados por el principio del libre cambio— pusieron indirectamente su escuadra al servicio de la independencia latinoamericana. Esto fue lo que detuvo en sus propósitos a la Santa Alianza y a la reconquista más que la Doctrina de Monroe, como luego veremos. Inglaterra y Estados Unidos adoptaron, pues, actitudes internacionales divergentes frente a Latinoamérica: unos dieron hechos y otros dieron palabras.

Universalidad ante exclusivismo —El ecumenismo latinoamericano y el particularismo angloamericano van a

16 Nicolás García Samudio 'Capítulos de Historia Diplomática. En Congreso Panamericano Conmemorativo del de Bolívar' Gobierno de la Rep. de Panamá, 1927.

encontrarse frente a frente y por primera vez en el Congreso de Panamá de 1826. Por eso después de las características del Derecho internacional en los dos extremos del Continente es interesante observar la acogida que se dispuso en Estados Unidos a la invitación que le fuera formulada por Colombia, México y Centroamérica para la asamblea del Istmo.

Se manifiesta como reacción inmediata el espíritu tradicional de neutralidad en sus dos aspectos principales: el de un exclusivismo exagerado, absolutamente cerrado a toda idea de solidaridad, y la corriente más moderada de nacionalismo expansionista dispuesto a hacer sacrificios en los primeros siempre que la oportunidad sea propia para la recompensa. El primero incondicionalmente ciego, el segundo, condicionalmente previsor. Adams y Clay polarizan las dos tendencias. Las ideas muy claras de ambos están expuestas en amplios artículos en la prensa de la época, cuya paternidad les fue atribuida en el propio Congreso americano. Dice Adams en el "National Intelligencer" de abril 26 de 1825: "Ciertamente que no es necesario argumentar contra cualquier desviación del principio cardinal en nuestras relaciones exteriores que desconfía de toda alianza con naciones extranjeras y la repudia. Agrega que si se trata de una reunión de ministros para considerar los intereses de todos, se la podría objetar por inútil. Pero que si la cortesía obligara a los Estados Unidos a aceptar la invitación, ello debe ser para sostener el principio de que al lograr la independencia los Estados americanos no debían depender unos de otros. Y termina contra el proyecto: "No queremos su acrobato y mucho menos sus anfictiones. Cuanto a nuestro aeropago estamos satisfechos con nuestros tribunales y cuanto a nuestro consejo anficionico, escogemos nuestro propio Congreso. En fin, nosotros no deseamos ser miembros de ninguna confederación a no ser la de los Estados Unidos de América". Hay que tener muy en cuenta, para el futuro desarrollo de

nuestro trabajo que las frases anteriores son atribuidas al redactor de la Doctrina de Monroe John Quincy Adams lo que indirectamente equivale a una interpretación auténtica de las ideas contenidas posteriormente en la celebre Doctrina

Henry Clay liberal representativo de la otra tendencia que hemos señalado, dice en su artículo del mismo periódico de abril 26 de 1825 en apoyo de la asistencia a la conferencia internacional de Panamá "Si no aparecemos allí con probabilidad y muy mercedamente veremos los sentimientos que deben unir a toda la América transferidos a otros gobiernos que saben apreciar mejor la extraordinaria importancia de la reunión, y que debido a su previsión derivaran a expensas puestas las ventajas que resultan de sentimientos afectuosos y de relaciones que justamente hemos perdido Sin duda alguna en este Congreso se agitará la idea de una coalición, o sea confederación de todos los Estados de América del Sur

Los dos estadistas pudieron ponerse de acuerdo salvando siempre el sagrado principio de la neutralidad y después de una resolución adversa del Comité de Relaciones Exteriores la Cámara del Senado por mayoría y la de Diputados por mayoría de votos aprobaron la participación —con las limitaciones que luego veremos— en el Congreso de Panamá Es interesante observar el comportamiento en ambas cámaras porque demuestra que la de Diputados más liberal apoyaba más los proyectos de solidaridad con el Sur Lo que indica que en los Estados Unidos durante algunos periodos de su historia en cuanto a las relaciones con Latinoamérica unos han sido los sentimientos del pueblo norteamericano de valor positivo hacia nosotros y otras las interpretaciones y actuaciones de algunos gobiernos que no representaron el genuino sentimiento del pueblo, sino el de conocidos intereses absorbentes Tratare-

17 Los párrafos de los artículos aludidos están tomados de Lockey Ob. cit.

mos de demostrar en el desarrollo de este modesto trabajo que la solución de este ingente problema de las relaciones interamericanas está en un entendimiento directo entre los sectores progresistas y revolucionarios de las naciones anglolatinoamericanas, en algunas de las cuales hoy coinciden —y esperamos que así continúe— pueblo y gobierno en cuanto a la única solución posible del Panamericanismo.

Pues bien, el Presidente Adams, refiriéndose al Congreso de Panamá en su mensaje de diciembre de 1825, expresa: "La invitación fue aceptada y los Estados Unidos acreditarán ministros para que asistan a esa reunión y que tomen parte en sus deliberaciones hasta el límite compatible con la neutralidad que no pensamos romper, y que los otros Estados americanos desean que así lo hagamos".

8 DIVERGENCIAS CONCRETAS DE LAS TENDENCIAS LATINO Y ANGLOAMERICANAS EN PANAMA

Cuba y Puerto Rico —Que las tendencias particularista de Estados Unidos y universalista de Latinoamérica no eran solo aspectos teóricos derivados de antecedentes sociológicos y jurídicos, sino que se traducían también en diferencias pragmáticas, concretas nos lo demuestran los puntos de vista opuestos que sobre ciertos problemas políticos de la época sostuvieron los dos grupos. El más resalante de los cuales era el referente a las islas de Cuba y Puerto Rico, que preocupaban en sentidos muy distintos a Latinoamérica y a Estados Unidos. La posición de la primera está determinada claramente en el punto 3 de los objetivos del Congreso de Panamá sometidos para su consideración al gobierno argentino por Colombia: "Considerar la condición de las islas de Puerto Rico y Cuba, la conveniencia de una expedición combinada para liberarlas del yugo español y la proporción de tropas con que cada Es-

18 Citado por Alberto Guani, *La Solidaridad Internacional en América*, Montevideo 1942.

tado debería contribuir a la empresa, y determinar si las islas serían incorporadas a algunos de los Estados confederados o dejarlas en libertad de escoger su propio gobierno"

La actitud norteamericana, consecuencia de los proyectos expansionistas con que algunos de sus primeros estadistas pensaron redondear una potencia política y económicamente poderosa, encuentra fiel expresión en la carta de contestación de Jefferson a Monroe, dándole su opinión sobre una declaración conjunta con Inglaterra contra la Santa Alianza "Confieso ingenuamente que siempre he considerado a Cuba como la adición más interesante que pudiera hacerse a nuestro sistema de Estados. El dominio que esta isla, junto con la punta de la Florida, nos daría sobre el Golfo de México y los países e istmos que lo limitan, lo mismo que sobre todas las aguas que en el desembocan, llenaría la medida de nuestro bienestar" (La carta esta fechada en Monticello el 22 de octubre de 1823) 19

Toda la historia de la situación de Cuba y Puerto Rico en el siglo XIX se caracteriza por el afán norteamericano de sostener el *statu quo* colonial de España en las islas. ¿Por qué? Porque mientras permaneciera situación tal las dos Antillas no pasarían a poder de ninguna otra potencia expansionista rival y sin conseguir tampoco su emancipación quedaría como único camino la anexión por parte de los mismos Estados Unidos en el momento que sus problemas internos e internacionales se lo permitieran. A esto se agregaban consideraciones de menos peso como la abolición de la esclavitud que abundaba en la isla cubana y que al sobrevenir provocaría una situación desfavorable para los Estados del sur de la Confederación norteamericana.

Por el contrario la actitud de México y Colombia, que no podían concebir la independencia reducida a sus propias fronteras, fue reiterada constantemente en el sentido de

19 Citada por Carlos Pereyra. El Mito de Monroe. Edit. América. Madrid.

provocar la independencia de las islas, y los proyectos que se sucedieron encontraron su principal resistencia en los planes norteamericanos. A tal extremo llegó la tensión en este asunto, que el Secretario de Estado, Henry Clay, pidió expresamente a aquellos gobiernos que se abstuvieran de actuar en ese sentido pretextando que así contribuirían al éxito de las negociaciones que se estaban realizando para lograr el reconocimiento por parte de España de la independencia de los países que ya la habían conquistado. Subterfugio baldío porque el reconocimiento de España — que por otra parte no era fácil obtener — no interesaba más que la independencia de las islas las cuales inclusive constituirían un peligro latente debido de los planes europeos de reconquista continental. Esta moderación influyó sobremanera — dice la nota de Clay a Colombia — en que produzcan buenos efectos los pasos que se están dando con España en la consecución de la paz. Pero la diplomacia de Colombia en cuanto a este asunto se expresa nabilmente en el comentario que Santander comunica en carta a Bolívar, que interesa también actualmente por el factor económico que señala: “Revenga la informara privadamente sobre la interposición de los Estados Unidos para que suspendáramos toda empresa hostil contra la isla de Cuba “porque puede malograrse” la negociación que tienen pendiente a fin de que Rusia influya en Madrid en favor de nuestro reconocimiento. La Habana es un punto de grandes relaciones mercantiles con los Estados Unidos y como el comercio es el Dios de los americanos (subraya L. H. S.), tomen perderlas o que se disminuyan con la independencia de aquella isla. Yo haré contestar en términos equívocos a fin de no desairar la interposición, ni declarar que suspendemos nuestros preparativos, lo cual daría mucho contento a los enemigos y los animaría a venir a hostilizar nuestras costas” ° Posteriormente, Colombia contesta obsequiando en forma provisional los deseos norteamericanos.

nos, a reserva de tomar determinaciones conjuntas en el Congreso de Panama. Y el Presidente Guadalupe Victoria, de Mexico, quien recibio la nota con muestras de desagrado, manifesto al Representante americano Poinsett que su gobierno "no se proponia conquistar ni apoderarse de la isla, y que el objeto de la proyectada expedicion era el de ayudar a los revolucionarios para que arrojasen a los españoles y en caso de exito dejarian que el pueblo se gobernase a si mismo"

En fin, de que este seria uno de los puntos de encuentro de las dos tendencias en Panama resaltaba por anticipado lo que corrobora nuestro aserto de que al convocar en un plano de tanta sinceridad —mejor ingenuidad— a dos partes con intereses tan opuestos a un Congreso el fracaso del mismo podia darse por descontado.

Y como interesante observacion diremos que la actitud norteamericana, a nuestro entender, resultaba en este caso contrariando la tradicional neutralidad absoluta, la cual se va fundiendo lentamente, por obra y gracia de la adaptacion a las necesidades de una economia en ascenso, en la tesis mas moderada de Clay, de un exclusivismo expansionista menos apegado a los principios cuando estos no son provechosos.

Esclavitud —Tambien entre los puntos del temario del Congreso de Panama figuraba el relativo a la abolicion, en forma de contrato internacional, del trafico de esclavos. Sabido es que este denigrante negocio constituyo toda una bandera politica de los Estados del sur de la Confederacion norteamericana, que inclusive estuvo a punto de hacer naufragar la Union por los principios separatistas de los intereses esclavocratas provocando la terrible guerra de secesion en la cual el genio y el altruismo del liberal Abraham Lincoln pudieron salvar la unidad y poner las bases para el inmediato auge de los Estados Unidos. Pues bien, los principios del Derecho internacional latinoamericano repugnaban abiertamente la institucion de la esclavitud,

y la declaración de independencia de todos nuestros Estados iba acompañada de la abolición. Pero al proponerse la generalización de tal principio en un congreso internacional, al cual se invitaba a los Estados Unidos, claro está que se creaba un obstáculo casi infranqueable para la época y que provocaría violenta reacción de los elementos esclavistas, que en Norteamérica eran poderosos y que nunca aceptarían tratar, y menos contratar, sobre este punto. El esclavismo era un principio conservador, reaccionario, y al proponerse su eliminación en los proyectos de la Confederación de los Estados americanos perseguida en Panamá, contribuía a dar a tal alianza un carácter liberal como el que a la postre ha caracterizado al Derecho internacional americano.

Uti Possidetis Juris — Principio jurídico auspiciado por casi todos los países latinoamericanos y que tantos inconvenientes posteriores hubiera economizado. Consistía en la demarcación de las fronteras entre los Estados independizados, siguiendo la tradicional división política de la Colonia, consagrada durante tres siglos y que no en una forma artificial como posteriormente el federalismo subdividió a casi todos los Estados latinoamericanos, establecía limitaciones por regiones geográficas que coincidían con demarcaciones políticas y que, al recobrar la independencia, lo natural y lo jurídico debía ser respetar esos límites. Pero el principio del *uti possidetis* no podía convenir a países que aspiraban a ensanchar sus límites mediante la conquista, y por lo tanto resultaba incómodo en una época y en un Congreso internacional en que solo las naciones débiles podían tener un interés sincero en proclamarlo.

“Procurar la fijación de límites territoriales para los nuevos Estados, adoptando el *uti possidetis* al comenzar la revolución” Tal era uno de los propósitos buscados por Bolívar al convocar al Congreso anfictiónico de Panamá. Esto era tanto como garantizar a todos los Estados contra

toda ocupacion de su territorio que no fuera conforme a Derecho Y el unico derecho alegable entre los paises americanos no podia ser otro que la posesion heredada de la Colonia Resulta avanzado el principio del *uti possidetis juris*, y tan propio para la America, que su proclamacion en forma contractual hubiera superado a la Doctrina de Monroe y hecho imposible juridicamente la ocupacion de nuestros territorios por cualquier otro estado, europeo o americano

Continentalizacion de la Doctrina de Monroe —Era este otro de los puntos programaticos de la asamblea del Istmo "Tomar en consideracion los medios de dar efecto a las declaraciones del Presidente de los Estados Unidos con la mira de resistir a cualquier principio de intervencion en nuestros negocios internos" Como se ve, se trataba de ampliar y hacer obligatoria en forma contractual la Doctrina de Monroe, y esto equivalia nada menos que a borrarle todo sello exclusivista y discrecional al celebre mensaje Porque con la ampliacion resultaba regada la posibilidad de conquista por parte de cualquier potencia, fuera europea o americana, y con la contratacion internacional dejaba de ser un principio meramente unilateral de aplicacion discrecional por parte de los Estados Unidos, sino que rasaba a ser exigible en Derecho por cualquiera de las partes contratantes O sea que se le quitaban los dos sellos que el particularismo norteamericano incluyo en el mensaje —unilateralidad y reserva a la conquista americana— y se pretendia llegar a algo semejante a la proposicion inglesa que precedio a la Doctrina y que habia sido desechada por Adams como luego veremos De aqui que entre las instrucciones de Clay para los delegados norteamericanos en Panama, figurara la de oponerse al empeño de continentalizar las declaraciones de Monroe

9 PARTICIPACION DE ESTADOS UNIDOS EN EL CONGRESO DE PANAMA

Como hemos visto, la Union Americana acepto la invitacion para concurrir al Congreso de Panama, y designo dos delegados, "aunque estos comisionados no estarian autorizados a entrar en ninguna deliberacion ni a tomar parte en ningun acto incompatible con la neutralidad de los Estados Unidos" ²¹

Hemos analizado la divergencia existente entre los puntos de vista anglo y latinoamericano sobre los temas fundamentales propuestos para el Congreso. En general las instrucciones del Secretario de Estado Henry Clay a sus delegados, eran en el sentido de oponerse a esas cuestiones: independencia de Cuba y Puerto Rico. "Nuestros esfuerzos con relacion a este punto —decia Adams en un mensaje que es comentario si no mas bien paradigma de las instrucciones de Clay— se encaminaron a la conservacion del estado de cosas existente (sumision al poder español) a la tranquilidad de las islas y a la paz y seguridad de sus habitantes" ²²

Parecida suerte se asignaba a la abolicion de la esclavitud y a la proclamacion del principio del *uti possidetis juris*. Pero la posicion de Norteamerica en este punto se relaciona con el siguiente

Ampliacion y obligatoriedad de la Doctrina de Monroe, asunto este que al negarse, se hacia en una forma habil desviando el significado que se queria dar a la Doctrina en Panama y refrendando el caracter exclusivista del Mensaje de Monroe. Dicen las instrucciones de Clay a sus delegados "que negociasen para obtener una declaracion colectiva de todas las naciones americanas, *comprometiendose cada una de ellas* a no permitir el establecimiento de nuevas colonias europeas dentro de los limites de sus

²¹ Lockey Ob cit

²² Gomez Robledo Ob cit

respectivos territorios. Esto no implicaría para las que firmaban la declaración que se obligaban a defender los límites que cada una pretendiera fijar a su territorio"²³ Con una declaración en tal forma la Doctrina de Monroe quedaba intacta, y aun más fortalecida. En efecto, ni se lograba que los Estados Unidos en forma contractual con las demás naciones americanas, se comprometiera a garantizar los atentados contra la independencia del Continente por parte de Europa, tendientes a la reconquista o a la colonización, ni mucho menos se obligaban ellos en esta forma, a abstenerse de intentar expansiones puesto que se establecía el principio contrario: no hacer defensa de los límites tradicionales, es decir quedaba desechado el *uti possidetis juris* (conforme poseéis seguís poseyendo).

Pero el Congreso de Panamá giraba alrededor de la idea bolivariana de crear una fuerte Confederación de los Estados de América. Esta era la idea central, y contra ella la mejor orientación de los delegados se contenía en las palabras del propio Presidente americano. Adams, redactor de la Doctrina de Monroe: "No queremos ser miembros de una confederación más comprensiva que la de los Estados Unidos de América. Por lo que respecta al sistema americano ya lo tenemos nosotros lo constituimos totalmente, entre la América del Norte y la del Sur no hay comunidad de principios o de intereses."²⁴ "Sin embargo —dice Lockey— si el rechazo absoluto de la alianza propuesta puede ser considerado por los representantes de los otros Estados como una falta de amistad los delegados de los Estados Unidos estaban autorizados para recibir proposiciones escritas sobre el asunto, *ad referendum*"

En cambio los delegados llevaban instrucciones de fomentar una serie de acuerdos de naturaleza económica que en poco comprometían, pero que tendían las bases de una expansión comercial a la cual en breve llegaría el gran país

23 Carlos Pereyra. Ob. cit. Subrayado por mí. L. H. S.

24 Citado por Gomez Robledo. Ob. cit.

norteamericano Y es curiosa la dialéctica de Clay que apuntaba en aquel tiempo hacia Inglaterra pero que a lo postre se vuelve contra los mismos Estados Unidos pues según Byrne Lockey "Observando que el poder sin limitaciones sobre cualquier elemento que se ejerciese, era propicio al abuso, y que cuando una sola nación se veía dueña de un poder que ninguna otra nación ni todas las otras naciones combinadas pudieran refrenar o *equilibrar*, tal nación se torna presuntuosa, no tolera contradicción u oposición y encuentra que la solución de los problemas nacionales es más fácil por la espada lo cual es más rápido y su orgullo que el tardío y menos brillante proceso de la investigación paciente declaraba que si la supremacía era marítima los excesos en el abuso de tal potencia se hacían intolerables" De donde aparece que Clay justificaba en tonces frente a otros Estados la política del equilibrio internacional, principio que ha sido criticado en forma muy absoluta en América por los internacionalistas 'panamericanos' Veremos que a nuestra observación una de las finalidades anheladas por Bolívar era la de crear en América un equilibrio de potencias y que este principio no en todos los casos es indeseable

Instrucciones a los Delegados Norteamericanos — Los delegados norteamericanos debían pugnar por sacar adelante una declaración que condenara la guerra en el mar contra la propiedad privada y los no combatientes proponer una clara definición del bloqueo acuerdos sobre el intercambio comercial y marítimo, libre navegación, sobre intolerancia religiosa etc También se daban instrucciones para cambiar impresiones con los representantes del Sur acerca de la construcción del canal interoceánico En este asunto debemos advertir que la unión de los océanos por Centroamérica o por México ya había preocupado desde la época colonial a las autoridades hispanas Se estudió el proyecto por la monarquía española y los consejeros de la Corona objetaron la apertura de la tierra con argumentos

de la época tan curiosos como el de que "lo unido por Dios no debe separarse por los hombres" Llama también la atención la visión de Bolívar en este punto, que desde muy temprano previó la posibilidad de abrir canales a través de Centroamérica y hasta llegó a designar una comisión para que hiciera esos estudios Clay en sus instrucciones a los delegados norteamericanos sobre el canal, tiene concepciones liberales para el deber ser una obra realizada por todas las naciones de América y aprovechable igualmente por todas. Las ideas de Clay son muy superiores a las que años después llevaría a la práctica Teodoro Roosevelt y contemplan un aspecto aun de actualidad la internacionalización del Canal de Panamá su aprovechamiento en igualdad de circunstancias por todos los países especialmente por los de América.

Vemos, pues, que en el Congreso de Panamá los Estados Unidos iban a adoptar una actitud similar a la que posteriormente siguieron en las Conferencias Panamericanas la de prestar mayor atención a los problemas de interés secundario para el Continente soslayando las cuestiones políticas y económicas de mayor importancia a pesar de que en la solución de tales problemas radica la medula de un panamericanismo franco y de positiva utilidad para todos los pueblos de América.

•
•

Por retraso en los preparativos de la embajada, y por otros inconvenientes prácticos, los delegados estadounidenses no llegaron a tiempo a las sesiones de Panamá. Uno falleció en el camino y el otro llegó cuando ya se habían clausurado. Pero como lo que a nosotros interesa, ante todo, es determinar las posiciones teóricas y prácticas adoptadas frente a los problemas del Continente, tanto por Latinoamérica como por Estados Unidos, para el caso de la actitud de estos últimos ante el Congreso de Panamá de 1826

—culminación del panamericanismo auténtico— bastan las instrucciones del Secretario de Estado Clay, y las declaraciones del Presidente Adams, que hemos examinado para reflejar como hemos tratado de hacerlo el encuentro del universalismo latinoamericano y del particularismo angloamericano, cuando por primera vez y en época muy interesante se citaron en el Istmo de Panamá

10 *ACTITUD DE INGLATERRA FRENTE A LOS PRIMEROS PROYECTOS PANAMERICANISTAS*

En un estudio en el cual se desea buscar una interpretación moderna a las relaciones internacionales de los pueblos de América no puede descuidarse en el análisis de los antecedentes históricos y jurídicos la observación sobre el factor económico que si no en una forma absoluta —para mí más bien concurrente con otros factores— es causa determinante de muchos fenómenos sociales los que dentro de un lenguaje puramente marxista vendrían a ser simples "superestructuras" o repercusiones de los cambios operados en las relaciones de la producción

Para la época de la independencia americana ya había entrado Inglaterra en una franca política de libre cambio de liberalismo económico, como consecuencia de la industrialización que había comenzado a encerrarse en su economía. Este período determina en las Islas Británicas una tendencia expansionista que encuentra en la América Latina un campo propicio a sus reclamos. De aquí que la Gran Bretaña concediera a las relaciones con Latinoamérica una importancia tan extraordinaria que no vacila en distanciarse de la Santa Alianza y del Continente Europeo cada vez que se plantea el problema de escoger entre las dos partes en contienda. Claro que a la vez la diplomacia británica trataba de limar las asperezas que el encuentro de los intereses económicos producía, pero el hecho es que abierta o solapadamente, desde la piratería hasta el envío

de tropas, en general la Gran Bretaña favoreció en muy superior escala que Estados Unidos y otras potencias la lucha de los países latinoamericanos por conquistar su independencia.

Son muchos los documentos de la época que demuestran esta pugna de intereses para no citar más que uno nos referimos a la comunicación que a propósito del Congreso de la Santa Alianza de 1822 dirige el Canciller inglés Canning a su representante en la Corte española: "Nuestra dificultad viene del doble carácter con que España se presenta en Europa y en América luchando aquí por su independencia y ejerciendo allá una tiranía y asumiendo un tono de arrogancia que no se puede tolerar proponiendo nuevos lazos de amistad aquí y *prohibiendo allí nuestro acostumbrado comercio* tendiendo a la caridad su mano europea y metiendo su mano americana en nuestros bolsillos."

Bolívar sabía bien de esta coincidencia de intereses del comercio inglés con los patriotas y ello explica algunos de sus actos que aislados entre o a la ligera podrían ser mal interpretados. "Si me hubiese quedado un ravo de esperanza de que la América pudiese triunfar por sí sola — dice el Libertador en carta a Richard Wellesley — ni guiso habría ambicionado más que yo el honor de servir a mi país sin degradarlo a la humillación de solicitar una protección extranjera. Esta es la causa de mi separación de la Costa Firme. Vengo a procurar auxilios — me en su busca a esa soberbia capital (Londres), si fuese preciso marchare hasta el Polo — y si todos son insensibles a la voz de la humanidad habré llenado mi deber, aunque inútilmente y volvere, a morir combatiendo en mi patria."

Esta protección inglesa que casi siempre solicitó Bolívar no era motivo para que desconociera los peligros que encerraba la tutela de una potencia tan poderosa — que ante todo perseguía la satisfacción de sus propios intereses. Así

cuando Santander invito tanto a Estados Unidos como a Inglaterra para que asistieran al Congreso de Panama (partiendo de que esos paises tenian intereses comunes con Latinoamerica, puesto que todos se oponian a la Santa Alianza), Bolivar observa las dificultades de perseguir una Confederacion entre partes tan divergentes "Por ahora me parece —escribia—, que nos dara una grande importancia y mucha respetabilidad la alianza de la Gran Bietaña, porque bajo su sombra podriamos crecer, hacernos hombres instrurnos y fortalecernos, para presentarnos entre las naciones con el grado de civilizacion y de poder que son necesarios a un gran pueblo Pero estas ventajas no disipan los temores de que esa poderosa nacion sea en lo futuro soberana de los consejos y dccisiones de la Asamblea que su voz sea la mas penetrante, y que su voluntad y sus intereses sean el alma de la Confederacion que no se atrevera a disgustarla, por no buscar ni echarse encima un enemigo irresistible Este es en mi concepto el mayor peligro que hay en mezclar a una nacion tan fuerte con otras tan debiles"

Y en cuanto a los Estados Unidos, en su discurso de Angostura hacia notar la imposibilidad de asimilar situaciones tan disimbolas "Pero sea lo que fuese de este Gobierno con respecto a la nacion americana, debo decir que ni remotamente ha entrado en mi idea asimilar la situacion y naturaleza de dos Estados tan distintos como el ingles americano y el americano español"

A pesar de todos estos conceptos, ya hemos visto que Estados Unidos e Inglaterra fueron invitados a Panama por el Vicepresidente de Colombia Santander, guiado por una logica simplista

La invitacion fue acogida con reservas por las dos potencias Ya nos hemos ocupado de la posicion de los Estados Unidos en Panama, y en cuanto a los recelos ingleses, ellos fueron disipados por el representante colombiano en Inglaterra Y es interesante observar como los motivos fun

damentales que obligaron tanto a la Gran Bretaña como a Norteamérica a aceptar la invitación fueron las rivalidades interimperialistas que ya para aquella época se planteaba entre los dos grandes Estados. Cada uno temía que, si no concurría al Congreso, el rival ganara en ascendencia sobre los incipientes países latinos. Respecto a los temas fundamentales del Congreso —confederación, libertad de Cuba y Puerto Rico, abolición de la esclavitud *uti possidetis juris*— la actitud de las dos potencias es opuesta, apoyando más Inglaterra los proyectos hispanoamericanos. Así, Canning “ en sus instrucciones a Dawkins (delegado inglés) había declarado que la Gran Bretaña no opondría objeciones a “una liga de los Estados, antiguas colonias de España, surgida de sus comunes relaciones con España”, pero que “cualquier proyecto para colocar a los Estados Unidos de Norteamérica a la cabeza de una confederación americana contra Europa” sería altamente ingrato al Gobierno británico” -“

Acercas de la situación de Cuba y Puerto Rico, ya hemos visto que los Estados Unidos auspiciaban la permanencia de las islas bajo el dominio español, en tanto la situación fuera propicia para la anexión, por lo cual reiteradamente se opusieron a la independencia de las mismas. En tanto que el criterio inglés consistía en tratar de evitar que las islas pasaran al poder americano lo que implicaría fortalecimiento del imperialismo rival y activo de la posibilidad de que en alguna época pudieran llegar a ser inglesas. Por esto posteriormente Inglaterra le tomó la palabra a Norteamérica, quien repetía frecuentemente su deseo de que España continuara en posesión de las dos Antillas, y junto con Francia —una tercera potencia en acecho de las islas—, Gran Bretaña propuso a Estados Unidos a mediados del siglo pasado lo que llamó Convención Tripartita que esta por demás decir no fue aceptada. “Las Altas Partes Contratantes —decía el artículo primero del proyecto—

megan individual y colectivamente, por la presente convencion, abrigar el intento de tomar posesion de la isla de Cuba, asi ahora como en lo futuro, y se comprometen respectivamente a impedir y reprimir por cuantos medios esten a su alcance, cualquier tentativa que a ese efecto se haga bien por alguna potencia, bien por individuos particulares. Las Altas Partes Contratantes declaran individual y colectivamente que no adquiriran ni retendran ser para las tres en conjunto o para cualquiera de ellas en particular, ninguna especie de dominacion sobre la isla y que no asumiran ni ejerceran en ella autoridad alguna"

De haberse firmado esta convencion quedaba a Cuba como unica alternativa la independencia absoluta pues estaba demostrado que la dominacion española sobre la isla seria al fin insostenible.

Se ha criticado a Bolivar haber querido entregar demasiado la America Española a Inglaterra. Si algo hubo de ello fue en los momentos de desesperacion del Libertador cuando veia hundirse en la anarquia a la Gran Colombia y creyo que la unica manera de salvar la unidad americana estaba en colocarla bajo los auspicios de una gran potencia. Es el Bolivar de los ultimos años cansado y decadenado, que va camino de la tumba. El Bolivar antimperialista y liberal que culmina en Panama genuino interprete del Panamericanismo autentico busco mas bien interesar en America a potencias rivales para que en una politica de equilibrio hoy aleccionadora la parte mas debil —America Latina—, pudiera defenderse mejor de la absorcion.

11 VALORACION DEL PANAMERICANISMO AUTENTICO

Procuramos formular un juicio estimativo del Panamericanismo Autentico. Hemos acogido el rubro de *Panamericanismo Autentico* para el primer capitulo de nues-

27 Carlos Pereyra Ob. cit.

tro trabajo porque, como hemos analizado en la parte destinada a antecedentes, el fenomeno que hoy se conoce con el nombre de Panamericanismo tiene en la America Latina un arraigo secular herencia legitima de la España ecumenica y a nuestra creencia fueron los padres de nuestras nacionalidades los que mejor entendieron el concepto —aunque entonces no tuviera esta designacion— concepto que interpretaron en funcion de la defensa de los pueblos de America, contra todas las intervenciones y contra todas las absorciones, defensa mancomunada de los pueblos de America en obsequio de sus libertades y de sus soberanias defensa politica y defensa economica, principios de Derecho publico democraticos y liberales de profundo contenido social progresistas, uniendo a todos los americanos como un solo pueblo relegando a lugar secundario las fronteras Universalidad de America bajo la libertad y el respeto de todos los paises 'America para la Humanidad' Creemos que esta es la interpretacion del Panamericanismo que tuvo en Bolivar su mas digno interprete y en el Congreso de Panama de 1826 su intencion mas generosa de legislar para el mundo Por eso lo llamamos Panamericanismo Autentico y lo trataremos de conectar como los dos extremos de un puente que tendiera un arco de cien años con el Nuevo Panamericanismo que creemos deberia saludar a la postguerra teniendo por base a los hombres y a los sectores progresistas de America especialmente a los trabajadores a todos los que no tengan interes en la explotacion de los pueblos ni de los individuos Consideramos que un juicio de valor sobre el Panamericanismo Autentico tiene que conectarse intimamente con una estimativa y una critica del Congreso de Panama de 1826

Al Congreso de Panama no se le incluye dentro de las actuales Conferencias Panamericanas, y ello esta bien porque asi no se le desvirtua Pero consideramos su estudio fundamental para poder comprender bien el desarrollo y mutaciones de la idea panamericana y del Derecho publico

continental "Verdadero interprete del pensamiento americano —ha dicho M. de Lapradelle, ilustre profesor de la Universidad de Paris—, el Presidente Wilson toma tanto de la Constitucion de los Estados Unidos de 1778 a 1787, como del gran proyecto panamericano de Bolivar de 1826 esta idea de una mutua garantia que el mismo formulara antes para todos los Estados de America en el Congreso Panamericano de Washington de 1916. Asi concebido el articulo del Pacto de la Liga de las Naciones no es sino la extension al mundo entero de las doctrinas de Bolivar"²⁸ Y Sánchez de Bustamante comenta "America tiene la gloria de haber iniciado oficialmente una Liga o Confederacion de Naciones para fines de Derecho internacional. El gran Libertador Bolivar, que acanico esa idea durante mucho tiempo actuó desde 1821 para realizarla empezando por el intento de concertar a ese fin tratados particulares."

Como hemos examinado, el Congreso de Panama puede decirse que fracasó por cuanto sus acuerdos no fueron ratificados, y porque estuvieron ausentes de él algunos de los más importantes Estados del Continente. Aun autores de los considerados "panamericanistas" como Garcia Robles atribuyen el fracaso a la actitud de los Estados Unidos. "La abstencion de los Estados Unidos que hizo fracasar el Congreso, causó una gran desilusion en America Latina y creó en ella un ambiente poco favorable para la Republica del Norte"²⁹

Claro que si el inmenso influjo de los Estados Unidos se hubiera puesto al servicio de los intereses representados en Panama, el éxito de la asamblea estaba asegurado, pero como oportunamente señalamos, tal aspiracion era ingenua, y para nosotros este fue el principal error que condujo al fracaso el haber convocado partes que tenían intere-

28 Citado por J. M. Yepes. Ob. cit.

29 Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén. "Manual de Derecho Internacional Público". La Habana 1939.

30 Alfonso Garcia Robles. "El Panamericanismo y la Política del Buen Vecino". México 1940.

ses disimbolos y que no admitirian ni siquiera tratar sobre puntos que por cierto eran los fundamentales, el haber pretendido una confederacion entre elementos tan heterogeneos que para aquella epoca no tenian un comun denominador que hiciera necesaria la unificacion. Si se buscaba este vinculo en el incentivo de oponerse a la Santa Alianza la verdad es que el peligro de esta organizacion reaccionaria para el momento de reunirse el Congreso de Panama, era muy relativo ya en los Estados Unidos no se crea en el, segun frases del mismo Clay, y no porque la Doctrina de Monroe hubiera operado como frase salvadora que respetaran las potencias europeas, sino porque la actitud inglesa en defensa de sus intereses comerciales dividió el frente interno europeo y puso su escuadra, mas digna de respeto que las palabras, indirectamente al servicio de America. Hasta nos inclinamos a considerar que el mismo Bolivar para 1826 no crea demasiado en la Santa Alianza pero como esta era casi la única bandera que se podia enarbolar francamente para llamar a la union a intereses encontrados, se uso de ella como aliciente, existiendo en el fondo incentivos más hondos y trascendentales como la creacion de una confederacion perpetua de los pueblos de America, valedera no solo contra la Santa Alianza sino contra cualquier peligro y en cualquier momento. Esa confederacion, de realizar sus objetivos a la postre habria tenido que volverse contra alguno de los mismos elementos que al principio se oponian a la Santa Alianza pues con el tiempo el desarrollo economico convirtio a algunos Estados de defensores de la libertad en imperialistas agresivos que intervinieron en las naciones mas debiles de America violando sus soberanias.

Nosotros creemos que este futuro peligro fue previsto por Bolivar y se le quiso contrarrestar con la creacion de una entidad respetable en el sur, que hablara en nombre de todos los Estados latinoamericanos con la autoridad que solo puede dar a los debiles la union. Entonces pues, apa-

recen el Congreso de Panama y el Panamericanismo Auténtico, caracterizados también por una tendencia claramente antimperialista que debemos subrayar, pues no consideramos, como Joseph Byrne Lockey,³¹ que sea denigrar de la grandeza de Bolívar pretender que ideaba oponer barreras al expansionismo de algunas potencias. Bolívar no tenía prejuicios específicamente contra los Estados Unidos: los admiraba como modelos de virtudes democráticas, pero, conocedor de nuestra sociología, no se entusiasmaba hasta el extremo de querer copiar sus instituciones en una forma artificial como lo hicieron otros con el federalismo. Bolívar, a pesar de combatir a España, no cayó en la pasión de tachar a todo lo español como malo, por eso era partidario de continuar la división político-territorial de la Colonia, proclamando el *uti possidetis juris* —que a la vez era un principio antiexpansionista— y en lugar del federalismo, divisionista y artificial en muchos casos, era partidario del centralismo republicano y democrático. No puede pues, considerarse la Confederación ideada por el Libertador como planeada contra los Estados Unidos, pero sí contra cualquier poder que pretendiera abusar de la debilidad de nuestros países, fuese la Santa Alianza u otra potencia o grupo de potencias intervencionistas, lo que se quería combatir no era a un país determinado, sino a un sistema político, independientemente de la geografía.

Por eso también creemos que indudablemente Bolívar persiguió un equilibrio internacional de poderes en América. El principio del equilibrio ha sido criticado por muchos internacionalistas —entre ellos Alberto Guani en una obra reciente³²— como causante de trastornos en Europa y como opuesto al principio de la igualdad jurídica que se considera característica del Derecho internacional americano. Nosotros juzgamos que el principio del equilibrio no

31 Joseph Byrne Lockey 'Orígenes del Panamericanismo' Ocas, 1927

32 Alberto Guani 'La Solidaridad Internacional en América' Montevideo, 1942

siempre es malo, que depende, como muchas cosas, de la orientacion que se le de, y que en ciertos casos es perfectamente justificable y contribuye a llevar a la practica la igualdad juridica de los Estados, que generalmente no pasa de ser una noble teoria

"Resumiendo el ideal que Bolivar perseguia, puede decirse que todos los esfuerzos que realizaba su genio prodigioso en esa epoca decisiva para este Hemisferio, conspiraban a congregar las divididas naciones de America en una gran asamblea permanente, a oponer a la Europa absolutista la America libre, y a obtener que, merced a su cohesion y a su solidaridad el continente colombiano fuera en el mundo un poderoso factor de equilibrio politico y diplomatico, a trabajar en favor de la sintesis y de la unidad del Nuevo Mundo cuyos destinos describia en el lenguaje grandilocuente de la epoca como el resultado de "un pacto americano que formando de todas nuestras republicas un cuerpo politico, presente la America al mundo con un aspecto de majestad y de grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas La America asi unida podria llamarse la reina de las naciones la madre de las republicas" 33

Otra de las causas a que se atribuye el fracaso del Congreso de Panama es al exceso de suspicacia entre los paises latinoamericanos, celos que hacen ver entre nosotros mismos, moros con tranchetes a cada instante La propaganda que en el Sur hicieron al Congreso los enemigos de Bolivar, lo hacian aparecer solo como un medio para conseguir una hegemonia personal o colombiana, y asi el gobierno argentino no pudo sino ver "con horror la idea de celebrar tan temprano un tratado comun entre Estados que bajo diferentes aspectos no podian sin imprudencia comprometerse en semejante pacto" 34 "La suspicacia ha sido el mal de Latinoamerica", comenta con tristeza Barcia Trelles

33 J M Yepes Ob cit

34 Republica de Panamá 'Congreso Panamericano Conmemorativo del de Bolivar' 1927

Para nosotros, además de los factores que hemos señalado, el Congreso de Panamá adolecio de no haber contemplado bien los obstáculos prácticos y los de naturaleza económica, lo que ha ocasionado el fracaso de tantos otros proyectos de unificación, como el mismo de la Gran Colombia. Las vías de comunicación para aquella época estaban muy poco desarrolladas. La América Latina encontraba absorbida por guerras civiles y preocupaciones internas que apenas permitían a cada gobierno poner la casa en orden. Y si a esto se agrega el pretender resolver solo por medios políticos problemas en que chocan intereses puramente materiales, económicos, a la hora de ratificar los tratados cada Estado solo contemplara su interés nacionalista. Serían necesarios elementos que no tuvieran empeño fundamental en el exclusivismo de tales intereses que no vivieran del predominio de su nacionalismo sobre otros países —lo que constituye el imperialismo—, para que los proyectos puedan ser sinceros y los acuerdos puedan ser cumplidos. Creemos que esos factores desinteresados e interesa los en la unidad correctamente planteada, que para la época de Panamá no estaban desarrollados, hoy ya existen y a ellos hay que tender la vista como base salvadora del Panamericanismo.

Pero no puede considerarse según ya hemos visto al Congreso de Panamá como un fracaso absoluto. En esto de las asambleas internacionales lo mismo que en el Derecho internacional público los resultados casi nunca son muy eficientes por la sencilla razón de que no hay una autoridad internacional con fuerza para hacer cumplir los acuerdos. El Congreso que tanto hemos analizado tuvo una trascendencia única y planteó los problemas internacionales de América con suma claridad. De él pueden deducirse experiencias preciosas, como modestamente trataremos de hacerle. No creemos, por lo demás que las otras asambleas internacionales que posteriormente se han realizado, hayan gozado de mayor suerte en la práctica. Las Conferencias

Panamericanas, de las cuales van ocho, no han logrado gran cosa, disponiendo como disponen de muchos mas recursos, y la misma Sociedad de las Naciones no pudo resolver los problemas de su epoca y puede ya considerarse un ruinoso fracaso

Trascendencia juridica —El Congreso de Panama al decir de casi todos los internacionalistas, logro proclamar en su epoca principios de Derecho internacional que hoy todavia constituyen un anhelo de los pueblos. De los aspectos juridicos de los acuerdos aprobados, que han tenido trascendencia para el futuro, señalaremos algunos

a) La asamblea de los plenipotenciarios de la Confederacion tendria funciones jurisdiccionales. Ante ella exponirian sus querrelas, para dirimirlas los Estados confederados. Tal organizacion fue adoptada un siglo despues por la Sociedad de las Naciones, con su Asamblea Consejo y Tribunal, en el que se podian plantear los problemas internacionales

b) En los articulos 17 y 18 del pacto de Panama se establece el arbitraje voluntario, mismo que prevalece hoy como principio de Derecho internacional. Sin embargo Bolivar siempre fue partidario del arbitraje obligatorio

c) La mediacion y la conciliacion internacionales se establecen en el articulo 18 como regla de conducta de las naciones

Otros temas abordados en el mismo protocolo han sido modernamente adoptados en los tratados internacionales

Ademas en los tratados de Panama se manifestaron desde 1826 y quizas por primera vez en forma seria, las características filosoficas que informan el Derecho internacional americano, tales como el idealismo de sus concepciones, el absolutismo de los principios juridicos que proclama y el liberalismo de sus doctrinas

“Gracias al idealismo que lo inspira —dice Yepes— este continente ha afirmado siempre su unidad moral fren-

te al resto del mundo, su liberalismo lo ha llevado a aceptar desde temprano como axiomas de Derecho internacional algunos principios, tal, por ejemplo, la abolición del corso, las leyes modernas de la guerra marítima, la libertad de los mares, la libre navegación de los ríos nacionales e internacionales etc. que Europa no había pensado todavía reconocer en sus relaciones internacionales, en virtud de su absolutismo —opuesto a la relatividad que circunstancias históricas, geográficas, étnicas, religiosas y aun de lenguaje imponen en Europa a los internacionalistas y hombres de gobierno—, debido en mucha parte a la influencia de las doctrinas preconizadas por los filósofos de la Revolución Francesa. América proclama la necesidad de una independencia absoluta de una igualdad jurídica absoluta de una soberanía sin limitaciones para todos los Estados asimismo aplicando un criterio semejante condena en términos absolutos las guerras de conquista y la intervención de un Estado en los asuntos de otros."

12 INTENTOS DE UNIFICACION LATINOAMERICANA POSTERIORES A PANAMA

Tacubaya —El Congreso de Panamá acordó suspender sus sesiones y trasladarse a la Villa de Tacubaya en las inmediaciones de la ciudad de México, en donde deberían canjarse las ratificaciones de los tratados votados en el Istmo y continuar funcionando los delegados reunidos en Congreso como órgano supremo permanente de la Confederación acordada en Panamá.

En cumplimiento de tal disposición se trasladaron a la República Mexicana los plenipotenciarios de Colombia, Centroamérica, México, Estados Unidos y alguno de los observadores europeos. Pero solo los delegados de los tres primeros países demostraron interés por que se reanudasen las sesiones. El Delegado norteamericano fue sustituido por el representante de Estados Unidos ante el gobierno

mexicano, a la sazón el celebre Poinsett, el cual, sobre ver con indiferencia los propósitos de continuar la asamblea de Panamá parece que hasta no fue ajeno a alguna maniobra para obstruccionarlos. "Para Gual y acaso también para los demás ministros acreditados ante el Congreso de Tacubaya la indiferencia en Méjico por el plan de confederación obedecía a la influencia indebida que se le atribuía a Poinsett sobre el gobierno"³⁵

El caso que que a pesar de la mayor insistencia puesta por el delegado colombiano, Manuel Gual *el Congreso de Tacubaya jamás se reunió* ni el cambio de ratificaciones de los acuerdos que solo Colombia había ratificado llegó a realizarse

Lo único que celebraron los delegados de Colombia, México y Centroamérica, fue una reunión el día 9 de octubre de 1828, para redactar un protocolo en el cual reconocen el fracaso de los esfuerzos y se despiden los representantes. Dice uno de los párrafos del citado protocolo "En tan desgraciado caso cree (el delegado colombiano) haber cesado su misión, e invita, en cumplimiento de órdenes terminantes de su Gobierno, a los Plenipotenciarios que todavía residen aquí a extender un acta expresiva del pesar consecuente a la inutilidad de lo obrado por la conservación de la Asamblea y de la Confederación americana de las causas que han intervenido en su conclusión por ahora, y de los motivos que urgen oír que se renueve después en circunstancias más felices"³⁶

Hemos subrayado la noticia de que el Congreso de Tacubaya no tuvo realización pues no pasó de ser un intento porque hay la creencia generalizada de la existencia de un Congreso de Tacubaya continuación del de Panamá de 1826. A tal especie han contribuido escritores como D. José Vasconcelos, quien sí como sociólogo tiene certeras

35 Joseph Burne Lockey. Op. cit.

36 Pedro A. Zubeta. Congresos de Panamá y Tacubaya. Bogotá 1912.

observaciones, su exagerada hispanidad y su yanquifobia lo llevan hasta falsear la historia y asentar fantasmas como estas " Sin embargo, por el año treinta y tres en el bagaje de uno de estos despistados apareció un hombre de conciencia clara. Se llamaba Alemán. Lo primero que hizo, para ubicar a México frente al exterior fue reanudar el esfuerzo roto en Panamá. Al efecto, convocó el Congreso de Tacubaya. No mencionan este congreso las historias elementales de las escuelas de Hispanoamérica. Y eso que se celebró con asistencia de representantes de cada nación iberoamericana y llegó a conclusiones ya no simplemente románticas como los postulados de Panamá sino altamente novedosos y trascendentales. "Lo más importante para el porvenir iberoamericano —agrega Vasconcelos— quedó definido en el Congreso de Tacubaya pero también allí mismo quedó condenado. Lo más importante que jamás haya hecho un estadista del Continente fue la concertación de una Liga Aduanera Iberoamericana que Alemán hizo aprobar por el Congreso tacubayense. La firmaron unánimemente los delegados pese a la oposición del Ministro norteamericano y del Departamento de Estado norteamericano. "

Según Vasconcelos Alemán dio contenido económico al bolivarianismo (panamericanismo auténtico), con la unión aduanal. No caben más desvarios en un historiador. La verdad histórica en cuanto al Congreso de Tacubaya es la que dejamos aclarada. "Las ideas de Vasconcelos de indudable influencia entre la juventud latinoamericana, las trataremos de refutar más adelante por considerar nosotros que los remedios del panamericanismo no están en la llamada hispanidad —tendencia de la cual es representativo Vasconcelos—, la que nos lanzaría a una lucha de odios,

37 José Vasconcelos. *Bolivarianismo y Monroísmo*. 3ª edición. Santiago de Chile, 1937.

38 A quien desee verificar estos datos históricos lo remitimos entre otras, a la obra de Pedro A. Zubieta antes citada.

perjudicial en todo sentido, contra los Estados Unidos Consideramos —y así pretendemos sostenerlo— que el remedio a los aspectos negativos del actual panamericanismo están en el aprovechamiento de fuerzas y tendencias que hoy luchan en los pueblos de América en la del Norte y en la del Sur y en la orientación de estas fuerzas a fin de que tengan conciencia de sus posibilidades en cuanto al logro de la unificación democrática no retrograda como lo que pretende la hispanidad de los pueblos americanos. A ello tiende modestamente este trabajo.

Otros Congresos —Durante todo el siglo XIX la América Latina se busca a sí misma en una serie de continuos esfuerzos para realizar su síntesis. La herencia más preciosa de Panamá es el proyecto de Confederación que intenta alcanzarse posteriormente en diversos congresos y conferencias internacionales. Vamos a reseñar someramente las más importantes de estas reuniones.

Congreso de Lima de 1847 —La invasión del Ecuador por el general ecuatoriano Flores pero bajo los auspicios del gobierno español provocó la reunión de un Congreso latinoamericano. Fue convocado por el Perú, y sesionó en Lima desde diciembre de 1847 hasta marzo de 1848. De todas las naciones invitadas solo concurrieron Bolivia, Ecuador, Nueva Granada, Perú y Chile. El Congreso aprobó cuatro tratados de confederación, de comercio y navegación, consular, y de correos.

El mayor interés de los países reunidos estaba en crear una organización interamericana que en forma defensiva y si fuera necesario ofensivamente evitara los peligros de invasiones extranjeras.

En el preámbulo del tratado sobre Confederación se dice: 'Nada más natural y necesario para las repúblicas hispanoamericanas que dejar el estado de aislamiento en que se han hallado y concretar medios eficaces para estrechar solidamente su unión para sostener su independencia su soberanía, sus instituciones su dignidad y sus

intereses y para atenuar siempre por vías pacíficas y amistosas las diferencias que entre ellas puedan suscitarse ligadas por los vínculos del origen del idioma la religión y las costumbres, por su posición geográfica por la causa común que han defendido, por la analogía de sus instituciones y sobre todo por sus comunes necesidades y sus recios intereses no pueden considerarse sino como partes de una misma nación que deben mancomunar sus fuerzas y sus recursos para remover todos los obstáculos que se oponen al destino que les ofrecen la naturaleza y la civilización.

Se proclamaba los principios del Derecho internacional americano: el de no intervención de un Estado en los asuntos de otros. "Conservando —dice el Art. 12 del pacto— como soberana cada una de las repúblicas confederadas el pleno derecho de su independencia y de su soberanía no podrán intervenir en sus negocios interiores ni los gobiernos de las otras repúblicas ni el congreso de los plenipotenciarios."

En el pacto de Confederación también se recoge en forma terminante el principio de *uti possidetis juris* de 1510 para la delimitación de fronteras entre los Estados americanos.

El Congreso de Plenipotenciarios sería el órgano ejecutivo de la Confederación y serviría como mediador o árbitro para acordar las medidas autorizadas por tratados para dar a estos la debida interpretación proponer soluciones en casos de conflictos etc.

En el tratado de comercio y navegación se consideraba a la Confederación como una sola agrupación en cuanto a los derechos de sus ciudadanos validez de contratos e instrumentos públicos libre navegación de los ríos abolición de patentes de corso reglamentación de los derechos aduaneros etc. La convención consular uniformada y reglamentaba en detalles las funciones y atribuciones de los consules.

Tratado Continental de 1856 — Una década después del Congreso de Lima, las agresiones de filibusteros norteamericanos a Centroamérica, que culminaron con la audacia de Walker y que hicieron sospechar a Latinoamérica que se trataba de un plan encubierto del gobierno norteamericano dieron motivo a la convocatoria de un nuevo congreso internacional que se reunió en Santiago de Chile. Solo concurrieron los Ministros de Chile, Ecuador y Perú quienes el 2 de septiembre de 1856 firmaron el documento que se conoce bajo la designación de Tratado Continental. Posteriormente se adhirió al Tratado las repúblicas de México, Guatemala, Costa Rica y El Salvador.

A pesar de que pueden encontrarse en el acuerdo algunos de los principios que siempre han influido en el Derecho público interamericano tal vez debido a las causas que lo motivaron, el tratado contiene también aspectos regresivos contra los elementos revolucionarios de los países signatarios. El artículo 14 entre otras prohibiciones establece la de "que los emigrados políticos abusen del asilo maquinando o conspirando contra el orden establecido en dicho Estado o contra su gobierno". No se distinguió pues este acuerdo interamericano por el liberalismo de sus condiciones que ha caracterizado a nuestro Derecho internacional singularmente durante los intentos de unidad en el siglo XIX.

Tratado de Alianza y de Confederación de 1856 — El reconocimiento por parte de Estados Unidos del gobierno apoyado en Nicaragua por la expedición filibustera de Walker motivó una protesta diplomática ante Washington por parte de las Legaciones de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y el Perú. Por iniciativa de esta última Legación los representantes diplomáticos latinoamericanos acreditados en Washington firmaron un Tratado de Alianza y de Confederación. Invocaban en su apoyo motivos como este: "La situación peligrosa en que se encuentran las diversas Repúblicas, tanto por el hecho de las doctrinas subversivas

de Derecho internacional, que se extienden sobre esta parte del Continente, como por el aislamiento en que se mantieren esos países, lo cual no les permite oponer a sus enemigos la resistencia que seria el resultado de las relaciones mas estrechas entre todos los pueblos y gobiernos hispanoamericanos''

Las republicas firmantes se comprometian a considerar como actos de usurpacion y como crimen de alta traicion los enarados de gobiernos llegados al poder con ayuda extranjera, y a prestarse auxilios reciprocos con las fuerzas de que pudieran disponer para oponerse a cualquier invasion

Queremos llamar la atencion sobre el hecho de que esto sucedia en una epoca mas desfavorable a nuestras naciones que las posteriores y que a pesar de ello se obraba con valentia y dignidad temiendo por escenario la misma Capital norteamericana, para tomar acuerdos que renrobaban algunos pasos censurables del gobierno estadounidense ¿Seria que entonces la bendita diplomacia defendia mejor los intereses de nuestros pueblos usando un lenguaje mas franco, mas valiente y de resultados mas positivos para todos los países americanos inclusive mas conveniente para aquellos a quienes se dirigia? Ojala nuestra diplomacia hubiera proseguido esta actitud

Congreso de Lima de 1864 —En momentos historicos de suma gravedad para la America Latina el gobierno peruano convoco a un nuevo congreso interamericano que se reunió en Lima el 14 de noviembre de 1864. Acababa de tener lugar la ocupacion de las islas Chiriquí por España. Santo Domingo habia sido reincorporado a España y Mexico invadido por los franceses, estableciendo un gobierno monarquico Plenipotenciarios de Chile, El Salvador, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Peru firmaron el 23 de enero de 1865 dos tratados: uno de Union y de Alianza definitiva entre los Estados de America, y el otro de conservacion de la paz entre los mismos Estados. Por el pri-

mero, los signatarios se garantizaban recíprocamente la independencia y la integridad territorial, y por el segundo se comprometían a someter toda dificultad al arbitraje. Desgraciadamente, el Congreso se vio obstruccionado por la guerra entre España y las repúblicas sudamericanas del Pacífico.

"Conferencia Oficiosa Protocolizada" Caracas 1883

—Así se ha denominado el Congreso internacional celebrado en la capital de Venezuela para conmemorar el primer centenario del natalicio del Libertador. Los diplomáticos no tenían plenipotencia para celebrar tratados obligatorios pero suscribieron una serie de importantes declaraciones que proclaman la doctrina internacional americana. Estuvieron representadas en el Congreso Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, El Salvador, México y Venezuela. Se establece el arbitraje "como única solución de toda controversia sobre los derechos e intereses de las partes signatarias que puedan estar en pugna", declaran que las repúblicas latinoamericanas, por los antecedentes que las unen, por sus comunes intereses y por las previsiones del porvenir, reprueban el llamado derecho de conquista, reconocen como un dogma de Derecho público americano el *uti possidetis juris* de 1810, proclaman la inviolabilidad de la soberanía y condenan la intromisión de un Estado en los asuntos internos de los otros. Finalmente, manifiestan la necesidad de que se reúna una asamblea continental que, inspirada en el viejo ideal bolivariano de fuerza y firmeza a los principios jurídicos internacionales considerados como un anhelo de todos los pueblos latinoamericanos.

La gran mayoría de las convenciones que hemos reseñado no fueron ratificadas contra ellas corrían todas las causas que ya hemos señalado, empero, han servido de pauta para muchos tratados que posteriormente se cele-

braron entre naciones aisladas. Historicamente representan, también, una manifestación de la eterna vocación de América Latina por la solidaridad internacional. "Mientras más se analiza la obra de esos congresos, más se llega a la convicción de que en ellos presidía un altísimo espíritu de cooperación internacional y una ciencia profunda que pueden servir de guía y ejemplo para todas las asambleas de esta naturaleza. Las conferencias panamericanas de la segunda época harían obra fecunda si llegaran solamente a coronar los proyectos que se esbozaron entonces y que quedarán para la historia como una prueba patente de la capacidad y amplitud de espíritu de los hombres de América" ³⁹

Dr. Luis Hernández Solís

³⁹ J. M. Yepes. *Op. cit.*