

La dialéctica del fracaso: el Congreso americano de Lima (1847-1848) y su desenlace

Por Germán A. DE LA REZA*

Preliminar

EL CONGRESO AMERICANO DE LIMA de 1847-1858 representa el principal producto de dos décadas de esfuerzos encaminados a la reinstalación del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826. No menos importante, su organización y motivaciones, sus tiempos y el contexto regional son contemporáneos de una de las etapas más críticas de las relaciones interamericanas. Pese a ello, el evento ha sido objeto de escasa investigación.¹ El presente artículo analiza los hechos sobresalientes, los tratados y el epílogo del segundo ensayo de unión hispanoamericana. Las primeras secciones se consagran a los antecedentes del Istmo, a su fallida reinstalación en suelo mexicano y a la preparación del Congreso de Lima. Las siguientes estudian los principales resultados de la asamblea, en particular el Tratado de Confederación suscrito el 8 de febrero de 1848. Para concluir, se examina el desenlace de la iniciativa peruana y su conexión con los congresos americanos de Santiago en 1856-1857 y nuevamente de Lima en 1864-1865.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México; e-mail: <delareza@correo.azc.uam.mx>.

¹ Entre los trabajos consagrados al evento, véase la monografía de Nicolás García Samudio, *El Primer Congreso Americano de Lima en el año 1847-1848*, Bogotá, 1948. Igualmente pertinente es la obra de Eduardo Garland Roel, *Los congresos de Lima*, Caracas, Litografía y tipografía Vargas, 1952. Dos autores le consagran sendos capítulos: Jesús María Yepes, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954*, Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1955, tomo 1, pp. 140-151, y Francisco Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954*, Caracas, Gobierno de Venezuela, 1955, pp. 221-246. Para una recopilación de documentos relativos a la etapa preparatoria, véase *El pacto de familia: historia de un episodio de la diplomacia mexicana en pro de la anfictionía*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1962 (*Archivo Histórico Diplomático Mexicano*, segunda serie, 14). La colección de documentos más importante es: Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, *Congresos americanos de Lima*, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1938 (*Archivo Diplomático del Perú*, II), 2 tomos.

CONVOCADO por Simón Bolívar al cabo de la Guerra de Independencia, el Congreso Anfictiónico tuvo entre sus principales objetivos la creación de una asamblea de plenipotenciarios y la puesta en pie de un ejército confederado. La primera buscaba uniformar la política exterior de las nuevas repúblicas, el segundo, neutralizar la amenaza de reconquista por parte de la Corona española. No obstante la oportunidad histórica de ambos propósitos, solamente cuatro países acreditaron a sus representantes (dos por delegación): Gran Colombia (Colombia, Ecuador, Panamá y la Venezuela de hoy), Perú, México y la Federación Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Las Provincias Unidas del Río de la Plata (actual Argentina) y Chile, celosos del protagonismo grancolombiano, y Brasil, poco interesado en promover un organismo que integrara a los hispanoamericanos, declinaron la invitación del Libertador. Inglaterra y los Países Bajos, con intereses económicos en la zona, remitieron a sus observadores —en un caso con nombramiento oficial, en el otro sin credenciales— para evitar fricciones con España y sus aliados. En el caso de los representantes de Estados Unidos, no llegaron a las sesiones por causa del fallecimiento de uno de ellos y el arribo tardío del segundo.²

La asamblea americana se instaló el 22 de junio de 1826 en la sala capitular del ex Convento de San Francisco en la ciudad de Panamá. Luego de diez conferencias, de la redacción y firma de cuatro tratados de diferente alcance, el arcópagó fue clausurado el 15 de julio del mismo año. Su resultado más importante, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, institucionalizaba el objetivo de preservar “de manera defensiva y ofensiva, si esto era necesario, la soberanía y independencia de todas y de cada una de las potencias confederadas”. Los artículos 13°, 16° y 20° especificaban las modalidades de concertación entre los confederados; los artículos 23° y 24° definían los derechos de los ciudadanos (los mismos en todos los países confederados); el artículo 28°, finalmente, codificaba la política exterior de las nuevas repúblicas.

² Los delegados al Congreso de Panamá fueron: por Perú, José María Pando, Manuel Lorenzo Vidaurre y, en reemplazo del primero, Manuel Pérez de Tudela; por Colombia, Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez; por México, Mariano Michelena y José Domínguez Manso; por Centroamérica, Pedro Molina y Antonio Larrazábal; por Estados Unidos, Richard C. Anderson y John Sergeant; por Inglaterra, Edward Dawkins; por los Países Bajos, Jan Verwee. Para una biografía de los ministros, véase Horacio Clare Jr., *Los delegados al Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826: facsímil de los Protocolos firmados en Panamá el 15 de julio de 1826*, Panamá, El Mundo, 1967.

La Convención de Contingentes así como el Concierto a que se refiere el artículo 2º de la Convención proponían los derechos de los ejércitos, las normas de su reclutamiento y la organización de la defensa en general. El segundo de estos tratados, con el adjetivo “reservado”, consignaba con cierto detalle las aportaciones de cada país al levantamiento de una fuerza confederada. Su propósito era hacer creíble la intervención de los aliados en Cuba y Puerto Rico para liberarlos de la dominación española. El Concierto a que se refiere el artículo 11º del Tratado de unión estipulaba, por su parte, las condiciones de reunión de la asamblea luego de su traslado a Tacubaya, poblado cercano a la Ciudad de México. El cambio de sede, negociado después de la segunda conferencia, se había vuelto necesario por las condiciones de insalubridad de una plaza antaño próspera, pero que la Guerra de Independencia había empobrecido.³

Luego de rubricar los tratados, las delegaciones se dividieron permitiendo que uno de los ministros regresara a su país para apuntalar la ratificación de los acuerdos y el otro acudiera a la nueva sede en México. Este último llegó al puerto de Acapulco en agosto de 1826 y se trasladó a la capital mexicana para preparar las labores del congreso, agregándosele en enero de 1827 uno de los plenipotenciarios de Estados Unidos.⁴ Luego de dos años de espera, ocupados en insistir en la aprobación, salvo la Gran Colombia ninguno de los países confederados aprobó los documentos del Istmo. Como resultado, la asamblea de Tacubaya nunca pudo instalarse.⁵

La estafeta mexicana

LA frustración de la iniciativa bolivariana no implicó, por tanto, la desaparición de su necesidad. Semanas después del fallecimiento de Bolívar el 17 de diciembre de 1830, Lucas Alamán, canciller de México, retomó la estafeta del proyecto confederativo apelando a una estrategia en tres partes denominada *pacto de familia*.⁶ La primera parte

³ Para el texto de los cuatro tratados del Istmo, véase Archivo Diplomático Peruano, *El Congreso de Panamá* (1826), Lima, Imprenta La Opinión Nacional, 1930, pp. 405-416, 416-418, 419-426 y 426-431.

⁴ Llegaron a México los delegados del país anfitrión, Gran Colombia, Centroamérica y Estados Unidos; el representante peruano nunca se incorporó a este grupo y después de diversas peripecias en Panamá, regresó a Lima a principios de 1827.

⁵ Germán A. de la Reza, “Más allá de la negligencia racional: la Asamblea de Tacubaya, 1826-1828”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* (UNAM-III), núm. 30 (julio-diciembre del 2005), pp. 5-45.

⁶ El término *pacto de familia* debe entenderse como una alianza entre repúblicas hermanas. El nombre tenía antecedentes significativos en la historia diplomática de Espa-

consistía en promover el sistema comercial exclusivamente hispanoamericano que había quedado pendiente en 1826. El primer tratado con dicho objetivo lo firmaron en Santiago el 7 de mayo de 1831 Miguel Ramos Arizpe, comisionado por México, y Joaquín Campino, ministro de Relaciones Exteriores de Chile.⁷ Sus principales normas estipulaban el compromiso de acudir a la siguiente asamblea y crear una excepción hispanoamericana a la cláusula de la nación más favorecida.⁸ Esta última tenía por propósito neutralizar la cláusula promovida activamente por Estados Unidos en su papel de fiscalizador de las concesiones de ventajas especiales entre los países surgidos de la América española.

La segunda parte de la estrategia debutó en mayo con el envío de la invitación a la asamblea a los gobiernos de Bolivia, Provincias Unidas del Río de la Plata, Centroamérica, Gran Colombia, Chile, Perú y Uruguay. Este documento advertía que era necesario quitar brillo y difusión al evento para tomar desprevenidas a las potencias extranjeras y así poder desarrollar con éxito los planes confederales. Concretamente, recomendaba que el congreso se compusiese de “conferencias permanentes y, por decirlo así, privadas”.⁹

El 3 de junio Alamán echó a andar su tercera iniciativa mediante el envío de Manuel Diez de Bonilla a Centroamérica y Gran Colombia, y de Juan de Dios Cañedo al resto de Sudamérica. El propósito de estas embajadas era negociar y suscribir tratados comerciales similares al chileno, convertidos en la plataforma de la Confederación.¹⁰ En cumplimiento de su encargo, Diez de Bonilla llegó a Guatemala y negoció con ese país un tratado comercial que consignaba los mencionados

ña, bien conocida por Lucas Alamán. Se denominaba así a las alianzas entre España y Francia (generalmente contra Inglaterra), en razón de que ambos países estaban gobernados por la dinastía borbónica. El primero se formó en 1733 con ocasión de la Guerra de Sucesión de Polonia; el segundo tuvo por marco la Guerra de Sucesión de Austria; el tercero se estableció en 1761, cuando España entró en la última fase de la Guerra de los Siete Años en apoyo de Francia. Sobre los distintos aspectos de esta estrategia, en particular la tercera alianza, véase Vicente Atard Palacio, *El tercer pacto de familia*, Madrid, Marsiega, 1945. Sobre la iniciativa diplomática mexicana, véase Josefina Z. Vázquez, “El pacto de familia: intentos mexicanos para la integración hispanoamericana 1830-1847”, *Revista de Indias* (Madrid), vol. LI, núm. 193 (1991), pp. 545-570.

⁷ Plenos poderes a don Miguel Ramos Arizpe, México, 26 de enero de 1831, en *El pacto de familia* [n. 1], p. 95, documento núm. 2.

⁸ Tratado de Amistad y Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile, en *ibid.*, pp. 111-117, documento núm. 6.

⁹ Circular de la Cancillería de México, México, 13 de marzo de 1831, en *ibid.*, pp. 123-125, documento núm. 15.

¹⁰ Instrucciones a Juan de Dios Cañedo y Manuel Diez de Bonilla, México, 3 de junio de 1831, en *ibid.*, pp. 129-137, documento núm. 21.

objetivos confederativos. Sin embargo, no logró que se firmara el acuerdo a causa de las reclamaciones territoriales en torno de Chiapas y Soconusco. Ante la desaparición de la Gran Colombia en 1830 y la carencia de instrucciones para tratar con los Estados herederos de esa república, regresó a México dos años después de su partida, dando por concluida la misión.

Cañedo, por su parte, llegó a Perú el 12 de abril de 1832 y se quedó por espacio de un lustro gestionando la participación en la asamblea. El primer resultado de sus esfuerzos lo alcanzó el 16 de noviembre, cuando suscribió con Manuel del Río el Tratado México-Perú, aunque casi inmediatamente el dinamismo de la iniciativa empezó a decaer. La creación de la Confederación Peruano-Boliviana en 1836 pareció ofrecerle la oportunidad de relanzar el proyecto y propuso al nuevo país la ampliación del tratado concluido previamente. El gobierno de Andrés de Santa Cruz aceptó la oferta y nombró como plenipotenciario a Manuel Lorenzo Vidaurre, antiguo ministro plenipotenciario en el Congreso de Panamá. En sucesivas reuniones, Vidaurre quiso imponer su visión del tratado y exigió que se eliminara toda pretensión confederativa.¹¹ Este hecho y mutaciones políticas en México condujeron a la suspensión de las gestiones de Cañedo, sin instrucciones a partir del 30 de enero de 1837.¹²

Preparativos

EN 1839, nuevas agresiones de las potencias europeas, en particular el bloqueo de Veracruz y Buenos Aires por parte de Francia e Inglate-

¹¹ Cañedo al secretario general de Andrés de Santa Cruz, Lima, 14 de noviembre de 1836; Manuel L. Vidaurre a Cañedo, Lima, 4 de enero de 1837; Contraproyecto de tratado entre México y la Confederación Peruano-Boliviana, en *ibid.*, pp. 244-245, documento núm. 83, 248-250, documento núm. 86; y 250-255, documento núm. 87, respectivamente.

¹² El desinterés mexicano, si puede calificársele como tal, es relativo. Después de la revuelta de los colonos estadounidenses en Texas, la Cámara de Diputados urgió secretamente el 5 de agosto de 1836 la instalación de “la Asamblea general de la América”, Oficio del Congreso a la Cancillería, México, 5 de agosto de 1836, en *ibid.*, p. 240, documento núm. 78. La decisión, empero, no impidió la suspensión de las gestiones de Cañedo. Hay otra iniciativa que permite ilustrar los desencuentros de ese periodo. El 22 de febrero de 1836, Vicente Rocafuerte, antiguo ministro de México en Europa y nuevo presidente de Ecuador, propuso a Cañedo un tratado que incluyera el compromiso de enviar representantes a la Asamblea americana. Tras dos años de dilaciones, el tratado fue firmado por el mexicano José María Ortiz Monasterio y el ecuatoriano Manuel Antonio de Luzárraga, si bien nunca entró en vigor al vencerse el plazo estipulado para el canje de ratificaciones (un año), Tratado de paz, amistad, comercio y navegación celebrado entre las Repúblicas de México y Ecuador, México, 21 de junio de 1838, en *ibid.*, pp. 261-270, documento núm. 92.

rra, favorecieron el relanzamiento del proyecto. Cañedo, nombrado canciller de México, sintió llegado el momento de dar un nuevo impulso a la iniciativa.¹³ En junio de ese año, la Cámara de Diputados dictaminó favorablemente el proyecto unionista y la necesidad de profundizar el trabajo realizado por México ante los gobiernos sudamericanos.¹⁴ Apoyado en ese consenso, el 6 de agosto, aniversario de la Batalla de Junín, Cañedo remitió la invitación a la asamblea de plenipotenciarios a los gobiernos de Chile, Provincias Unidas del Río de la Plata, Ecuador, Nueva Granada, Venezuela y Uruguay y en nota separada, a Perú, Bolivia y Centroamérica.¹⁵ Conocedor de la renuencia a que la reunión se organizara en Tacubaya, evitó señalar la sede y concentró sus esfuerzos en instalar el congreso, que “circunstancias fortuitas” habían entorpecido hasta entonces, pero que era necesario para el “engrandecimiento y ventura de la América en general”.

La convocatoria de Cañedo caló por primera vez en el ánimo de los países. Nueva Granada aceptó nombrar a sus representantes y se postuló como anfitrión sin dejar de advertir que el tiempo del congreso americano había pasado.¹⁶ La cancillería ecuatoriana, más entusiasta, ofreció a su vez la ciudad de Quito y prometió el concurso de sus delegados.¹⁷ Meses después de concluir la invasión y destrucción de la Confederación Peruano-Boliviana, el gobierno de Chile se adhirió al proyecto y recomendó como sede a Lima.¹⁸ Bolivia también aceptó participar en una asamblea que sentara las bases de “un derecho público que rija a dichos Estados [de América] y estreche fuertemente sus vínculos de fraternidad”.¹⁹

No todos los países manifestaron igual beneplácito. Venezuela se negó a tomar parte aduciendo impedimentos internos y volvió a insistir

¹³ Francisco Cuevas Cancino, “Estudio preliminar”, en *ibid.*, pp. 60-61.

¹⁴ Dictamen de la Comisión de la Cámara de Diputados, México, 26 de junio de 1839, en *ibid.*, pp. 285-287, documento núm. 102.

¹⁵ Circular de Cañedo a los cancilleres de seis repúblicas sudamericanas; nota de Cañedo al canciller del Perú y nota de Cañedo al canciller de Bolivia, todas fechadas en México el 6 de agosto de 1839; nota de Cañedo al canciller de la República Centroamericana, 31 de agosto de 1839, en *ibid.*, pp. 289-290, documento núm. 105; p. 291, documento núm. 106; p. 292, documento núm. 107; y pp. 294-295, documento núm. 109, respectivamente.

¹⁶ Nota de la cancillería neogranadina, Bogotá, 14 de agosto de 1839, en *ibid.*, pp. 295-296, documento núm. 110.

¹⁷ Nota de la cancillería ecuatoriana a la de México, Quito, 29 de octubre de 1839, en *ibid.*, p. 297, documento núm. 111.

¹⁸ Nota de la cancillería chilena a la de México, Santiago de Chile, 9 de abril de 1840, en *ibid.*, pp. 298-299, documento núm. 112.

¹⁹ Nota de la cancillería boliviana a la mexicana, La Paz, 9 de junio de 1840, en *ibid.*, pp. 299-300, documento núm. 113.

en que “un simple Congreso de conferencias” era “ineficaz y superfluo” para resolver los problemas de seguridad hispanoamericanos.²⁰

Invitación a la asamblea e instalación

ANTES que volviera a decaer esta iniciativa, el general Antonio López de Santa Anna nombró a Manuel Crescencio Rejón como representante de México ante las repúblicas del sur y Brasil. Sus instrucciones, redactadas por José María Bocanegra a principios de mayo de 1842, tenían un punto central: dinamizar el proyecto de “dar a este continente la importancia y respetabilidad que justamente merece”.²¹ Casi al mismo tiempo, el gobierno neogranadino nombró a Tomás Cipriano de Mosquera ministro plenipotenciario y lo envió a Lima y Santiago con iguales intenciones. Al momento de su encargo, Rejón era uno de los constitucionalistas más destacados de México. Mosquera, por su parte, había sido uno de los generales del ejército de Bolívar, tenía amplia experiencia diplomática y más tarde sería presidente de su país en cuatro ocasiones.²²

Rejón llegó a Venezuela el 5 de septiembre de 1842 y pronto se convenció de la hostilidad de ese gobierno hacia la empresa confederativa. Semanas después informó a su cancillería que Caracas no sólo se oponía a la asamblea, sino que estaba buscando impedir que los delegados de otros países acudiesen a la capital peruana.²³ A principios de 1843 se retiró de la república sudamericana no sin antes anunciar que había logrado el objetivo de “promover la concurrencia de cuatro repúblicas que con México formasen cinco para el establecimiento de una gran asamblea americana”.²⁴

De regreso a México pasó por Centroamérica y quiso ampliar el número de participantes a la asamblea americana. Poco previsor, su gobierno le instruyó en marzo de 1843 que suspendiera toda gestión y volviera al país. Por esas fechas México empezaba a sumergirse en el

²⁰ Nota de la cancillería venezolana a la mexicana, Caracas, 7 de mayo de 1841, en *ibid.*, pp. 305-313, documento núm. 118.

²¹ Véanse Cuevas Cancino, “Estudio preliminar”; e instrucciones a Rejón, México, 1º de mayo de 1842, en *ibid.*, pp. 69 y 316-321, documento núm. 122, respectivamente.

²² Mosquera fue presidente de Nueva Granada y Estados Unidos de Colombia entre los años 1845-1849, 1861-1863, 1863-1864 y 1866-1867.

²³ Oficio de Rejón a su cancillería, Caracas, 4 de noviembre de 1842, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *El pacto de familia* [n. 1], pp. 330-331, documento núm. 127.

²⁴ Los otros países eran Chile, Perú, Bolivia, Provincias Unidas del Río de la Plata y Brasil. Cf. Oficio de Rejón a su Cancillería, Caracas, 27 de noviembre de 1842, en *ibid.*, pp. 345-346, documento núm. 133.

periodo de inestabilidad que precederá a la invasión de Estados Unidos de 1846-1848 y a la amputación de grandes extensiones de su territorio. El desistimiento iba a determinar que la instalación de la asamblea no contara con el país que la había propuesto una y otra vez desde 1831.

La primera invitación exitosa en dos décadas la envió el ministro de Relaciones Exteriores de Perú el 9 de noviembre de 1846 a los gobiernos de Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada, Venezuela, Argentina, Estados Unidos, Centroamérica, México y Brasil. La convocatoria tenía por eje los planes españoles de reconquista de Ecuador, y no así la invasión de Estados Unidos a México, todavía en ciernes. El texto era breve y se concentraba en la necesidad de crear una alianza americana:

Hace tiempo que las Repúblicas Americanas han conocido la necesidad de asegurar su Independencia y sus Instituciones, formando, para ello, un Congreso de Plenipotenciarios que, por acuerdo de los Gobiernos que aceptaron el proyecto, debía reunirse en [Lima]. Circunstancias imprevistas dejaron sin realizarse aquella medida. Mas, los últimos sucesos de la Península y la invasión del Ecuador bajo los auspicios del Gobierno Español, han venido a descubrir que los pueblos Sud-Americanos tienen necesidad de unirse y de formar alianzas para repeler pretensiones extrañas y azarosas a la causa americana. Ninguna ocasión puede presentarse más favorable que la actual, para la ejecución de aquel proyecto, y por ello me dirijo, a nombre del Gobierno peruano, al de V.E. para invitarle a que nombre el Plenipotenciario, si fuere de su opinión la reunión de un Congreso que pueda fijar, de un modo sólido las bases de la futura tranquilidad y seguridad de los pueblos de Sud-América.²⁵

De los países convidados, sólo acreditaron a sus delegados el país anfitrión y los primeros cuatro de la lista.²⁶ Argentina respondió que “las circunstancias en que se halla[ba]” no le permitían “ocuparse de este asunto”. Venezuela volvió a negar su participación por considerar que la asamblea no podía generar “resultados prácticos y eficaces”. Los restantes gobiernos hispanoamericanos dieron a conocer su rechazo de manera tardía o simplemente no respondieron a la invitación.

²⁵ Nota circular de invitación, Lima, 9 de noviembre de 1846, en *Congresos americanos de Lima* [n. 1], pp. 179-180, documento 82.

²⁶ Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno argentino a su homólogo de Perú, Buenos Aires, 17 de enero de 1848; Departamento de Relaciones Exteriores de Venezuela a su homólogo de Perú, Caracas, 18 de febrero de 1847, en *ibid.*, pp. 181-182, documento 83, y 217-218, documento 98.

Los delegados a la asamblea de Lima fueron: Manuel Ferreyros (Perú), José de Ballivián (Bolivia), Diego J. Benavente (Chile), Pablo Merino (Ecuador) y José F. Martín (Nueva Granada). La mayoría de ellos contaba con una trayectoria pública importante. Ferreyros había sido ministro de Relaciones Exteriores en 1835 y será uno de los mayores estrategas navales en la Guerra del Pacífico. Ballivián, vencedor de Agustín Gamarra en la fallida última invasión peruana a Bolivia y aliado de Chile en la destrucción de la Confederación Peruano-Boliviana, acudía al Congreso poco después de concluir su mandato como presidente. Merino había dejado la vicepresidencia de Ecuador (reemplazado en mayo de 1847 por Manuel de Ascásubi y Matheu). Benavente, a su vez, fue presidente de la Junta provincial de Concepción en 1811 y luego ministro de Hacienda en el gobierno de Ramón Freire.

La asamblea se instaló el sábado 11 de diciembre de 1847 en la casa particular de Ferreyros, situada en Lima en la calle de la Concepción. Sus conferencias, veintiuna en total, se realizaron de manera continua con sólo dos interrupciones: del 11 al 16 de diciembre y del 10 al 17 de enero de 1848. Después del 24 de enero, fecha de conclusión de las labores formales, la asamblea se reunió dos veces más: el 8 de febrero para firmar los cuatro tratados generales y el 1° de marzo para la conferencia de clausura.

Documentos negociados

EL Tratado de Confederación entre las Repúblicas de Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada, el más importante acuerdo de la asamblea, estaba compuesto por una exposición de motivos y veinticuatro artículos. El enfoque general y las provisiones del documento retomaban con pocas diferencias el propósito panameño de articular y coordinar las fuerzas defensivas de los hispanoamericanos para evitar ser víctimas de su aislamiento.²⁷ En la introducción, los delegados reconocían que, después de más de dos décadas de independencia, estas repúblicas se hallaban

aún débiles, como lo han sido en su origen todas las naciones, expuestas a sufrir usurpaciones u ofensas en su independencia, su dignidad y sus intereses, o a ver turbadas sus recíprocas relaciones de paz y amistad. En semejante situación nada más natural y necesario para las repúblicas hispa-

²⁷ Protocolos de las sesiones del Congreso americano de 1847, en *ibid.*, pp. 228-293, documentos 103 a 123.

noamericanas que dejar el estado de aislamiento en que se han hallado y concertar medios eficaces para estrechar sólidamente su unión, para sostener su independencia, su soberanía, sus instituciones, su dignidad y sus intereses; y para arreglar siempre por vías pacíficas y amistosas las diferencias que entre ellas puedan suscitarse. Ligadas por los vínculos del origen, el 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 recíprocos 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.²⁸

La novedad del Tratado de Confederación respecto del redactado en 1826 era su mayor atención a las relaciones entre los aliados. Los artículos 4º, 9º, 10º a 14º y 22º buscaban normar los conflictos entre las nuevas repúblicas. El artículo 10º, típicamente anfictiónico, establecía que en caso de conflicto entre dos o más países, “los Gobiernos de las demás Repúblicas Confederadas interpondrán sus buenos oficios directamente o por medio de sus Plenipotenciarios”. Si esa mediación no resultaba suficiente, “entonces el Congreso de Plenipotenciarios, examinando los motivos en que cada una de las Repúblicas interesadas funde su pretensión, dará la decisión que hallare más justa”.²⁹ El artículo 7º insistía en el respeto de las fronteras heredadas de la Colonia o *uti possidetis*, una importante fuente de fricciones.

Los artículos 7º y 8º, en particular, ponían un candado a la eventual restauración de la Confederación Peruano-Boliviana, preocupación central de Chile y de sus aliados en Perú y Bolivia. Según la primera disposición, las “repúblicas que habiendo sido partes de un mismo Estado al proclamarse la independencia, se separaron después de 1810, serán conservadas en los límites que se les hubieren reconocido”. La segunda advertía que aquel gobierno que quisiera “reunir dos o más de las repúblicas confederadas en un solo Estado, o dividir en varios Estados alguna de dichas repúblicas, o segregar de alguna de ellas para agregar a otra de las mismas repúblicas o a una potencia extranjera uno o más puertos, ciudades o provincias”, debía contar con la decla-

²⁸ Preámbulo del Tratado de Confederación, Lima, 8 de febrero de 1848, en *ibid.*, pp. 301-302, documento 125.

²⁹ El método previsto en dicho artículo 10º se remonta a las anfictionias griegas o asambleas de representantes, principal antecedente del arbitraje internacional. Sobre el mecanismo de solución de controversias de este tratado, véase Enrique Lagos Valenzuela, “El arbitraje internacional de América”, *Anales de la Facultad de Derecho* (Universidad de Chile), vol. iv, núms. 13-16 (enero-diciembre de 1938).

ración de las demás repúblicas de que ese cambio no era perjudicial “a los intereses y seguridad de la Confederación”.

Los debates del Congreso fueron más contrastantes en el tema de las soberanías. El 16 de diciembre, Ballivián propuso facultar al Congreso para que controlase “el mayor de los males que sufren las repúblicas hispanoamericanas [...] las frecuentes revoluciones”. Luego del correspondiente intercambio de opiniones, el pleno rechazó ese empoderamiento porque “podría acarrear más problemas que soluciones y crear un precedente peligroso para la libre determinación de cada país”.³⁰ Merino y Ferreyros retomaron el asunto el 20 de diciembre, esta vez en forma de cláusula democrática. Según la minuta de ese día, las repúblicas hispanoamericanas debían conservar “el sistema democrático que han adoptado”, para lo cual era necesario que se comprometiesen “mutuamente a no permitir que dicho sistema fuese destruido”. Esta cláusula tampoco se aceptó porque implicaba un principio de intervención en los asuntos internos.³¹ Como conclusión, la asamblea refrendó en el artículo 12º “el pleno derecho” de las repúblicas a ejercer su independencia y soberanía, y su rechazo a “intervenir en sus negocios internos, ni los gobiernos de las otras repúblicas, ni el Congreso”.

En el plano externo, los niveles de compromiso del Tratado resultaron relativamente elevados. En el inciso tercero del artículo 1º, así como en los artículos 3º y 4º, se adoptó un enfoque activo en los asuntos de defensa común. Obsérvese que esto contradecía la posición de algunos gobiernos, en particular del peruano, cuyo canciller, José G. Paz Soldán, solicitaba a los delegados que fueran

muy circunspectos y previsores en nuestra política [de defensa] y que las medidas de los Estados coligados sean tan prudentes que no provoquen odios ni celos, y tan eficaces cuanto sea posible para precavernos de insidiosas tentativas y de positivos daños, sin alarmar a la Europa ni prestarle armas para que conspire y obre abiertamente contra nosotros.³²

³⁰ Observaciones hechas por algunos de los plenipotenciarios i extractadas de los protocolos del 16 i 20 de diciembre, *Protocolos del Congreso de Lima*, en José V. Lastarria et al., *Colección de ensayos y documentos*, Santiago, Imprenta chilena, 1862, pp. 82-83.

³¹ Protocolo de la Conferencia del 20 de diciembre, en *Protocolos del Congreso de Lima*, *ibid.*, pp. 83-84.

³² Instrucciones del plenipotenciario de Perú, Lima, 30 de noviembre de 1847, en *ibid.*, p. 87.

Ese mismo día, 8 de febrero, se rubricaron los restantes tratados: la Convención Consular (nueve artículos),³³ la Convención de Correos (diez artículos),³⁴ y el Tratado de Comercio y Navegación (dieciséis artículos).³⁵ Este último, primordial para revertir la indiferencia sistémica de los hispanoamericanos, tampoco pudo concitar el suficiente respaldo. Cuando se insistió en mejorar su contenido, el gobierno peruano instruyó a su delegado a no profundizar en el tema por su complejidad y por constituir una fuente de fricciones. Según el ministro de Hacienda de ese país, sólo “un caso podría haber en que fuese posible que una resolución comprendiese a todas las naciones contratantes, y sería el de avenirse ellas a abolir toda traba y todo derecho en materias comerciales”; ese avenimiento le parecía “imposible” y desaconsejaba que las concesiones recíprocas tuvieran vigencia prolongada.³⁶

La política hacia los países ausentes se consignó en el artículo 23° del Tratado de Confederación. Por su intermediación, la asamblea solicitó al gobierno de Chile que enviara los tratados a Buenos Aires para su posible adhesión, a Ecuador para que hiciera lo propio con Centroamérica, a Nueva Granada con Venezuela, eventualmente México, y a Perú con Brasil. Con respecto a Estados Unidos, cuyo ejército empezaba a desocupar México luego de imponerle a ese país un convenio ominoso (el Tratado Guadalupe Victoria del 2 de febrero), los plenipotenciarios propusieron que se comunicara a este país el resultado del Congreso “cuando los gobiernos de las repúblicas confederadas lo juzgasen conveniente”.³⁷

Desenlace

EN un fracaso similar al que sufrió el Congreso de 1826, sólo Nueva Granada ratificó la totalidad de los tratados; el resto los desechó con excepción de la Convención Consular. ¿Cuál fue la causa de ese des-

³³ Convención Consular, en *Congresos americanos de Lima* [n. 1], pp. 312-319, documento 126.

³⁴ Convención de Correos, en *ibid.*, pp. 320-323, documento 127.

³⁵ Tratado de Comercio y Navegación, en *ibid.*, pp. 324-333, documento 128.

³⁶ Su preocupación tenía que ver con el posible incremento de las exportaciones de Gran Bretaña y Estados Unidos. Dado que Perú había otorgado a ambos países el trato de la nación más favorecida, las ventajas que se concedieran a nivel hispanoamericano tendrían que ser aplicadas al comercio de estas dos potencias. Sin sorpresas, las instrucciones peruanas son terminantes: evitar que el Congreso se ocupe de los asuntos comerciales, Correspondencia del Ministerio de Hacienda del Perú, Lima, 3 de enero de 1848, en Lastarria *et al.*, *Colección de ensayos y documentos* [n. 30], pp. 92-96.

³⁷ Francisco de Paula González Vigil, “Paz perpetua o Confederación americana” (1856), en *ibid.*, p. 327.

enlace que desandaba los pasos dados en el sentido de proteger a Hispanoamérica frente a la coerción extranjera? Quizá el motivo más importante estaba relacionado precisamente con el tono defensivo del Tratado de Confederación. Una nota del ministro de Relaciones Exteriores de Chile, enviada a su plenipotenciario el 10 de septiembre de 1848 y conocida también por el representante peruano, objetaba la posibilidad de aplicar un embargo comercial a la potencia agresora porque “la suspensión del comercio con una nación como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, podría ser un mal más grave para algunas repúblicas americanas que para la potencia ofensora”. También se recusó el artículo 3º porque establecía una “autoridad anticonstitucional, depositando en el Congreso de Plenipotenciarios un poder soberano que dará leyes a todos los gobiernos [y podría] poner a dichas repúblicas en estado de guerra”.³⁸

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

Como las asambleas precedentes, el Congreso continental de Santiago tuvo el propósito de crear una “Unión [confederativa] de las repúblicas americanas” en un sentido anfictionico.³⁹ Además del país organizador, dos repúblicas acreditaron a sus representantes: Ecuador y Perú. El factor aglutinante era, de nueva cuenta, la ambición territorial de algunas potencias y las expediciones de William Walker en América Central, vistas como “la guerrilla de avanzada”,⁴⁰ “más segura” y “sin

³⁸ Carta del plenipotenciario de Chile al del Perú con observaciones relativas al Tratado de Confederación, 10 de septiembre de 1848, en *ibid.*, pp. 96-102.

³⁹ Un tratado similar, aunque de menor importancia, había sido firmado un año antes (1855) entre Perú, Ecuador y Costa Rica. Su texto parece haber servido como modelo para el Tratado de Santiago, si se considera el análisis comparativo de Ignacio Escudero presentado ante el Congreso Constituyente de Perú en 1857. Cf. Ignacio Escudero Escudero, “Dictamen del diputado Ignacio Escudero al Congreso Constituyente del Perú sobre el Tratado Tripartito de Confederación Americana de 1855” (1857), en *ibid.*, pp. 114-129.

⁴⁰ Francisco Bilbao, “Iniciativa de la América: idea de un Congreso Federal de las Repúblicas”, en *ibid.*, pp. 281 y 290.

responsabilidad” para Estados Unidos.⁴¹ Con el fin de asentar las bases de la convergencia tripartita, el Tratado de Confederación Continental instituyó una Liga de los Estados Latinoamericanos con un congreso permanente. Casi como respuesta al Congreso de Lima, evitó compromisos importantes en materia defensiva.⁴² A pesar de ello, disensos entre los países miembros y problemas de interpretación del Tratado hicieron que el único acuerdo del Congreso no fuera ratificado por los países miembros.

El segundo Congreso de Lima pudo aglutinar a un número más importante de países: Perú, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela. El Tratado de Unión y de Alianza Defensiva, resultado de una cincuentena de conferencias, retomó la tarea de confederar a los países hispanoamericanos con el fin de detener las intervenciones extranjeras. En esa época México se encontraba bajo ocupación francesa y la isla de Santo Domingo había sido invadida por España, país que a su vez estaba en guerra con Perú y Chile. En referencia a esas agresiones, el Tratado estipuló “la necesidad de no conceder ni aceptar de ninguna nación el protectorado o la superioridad en detrimento de su independencia y soberanía”. Tampoco en esta ocasión los tratados suscritos por los delegados (Tratado de Unión, Tratado sobre Conservación de la Paz entre los Estados de América Contratantes, Tratado de Correos y Tratado de Comercio y Navegación), fueron aprobados por las cámaras de los países contratantes.

Dos años después, en 1867, los gobiernos de Perú y Colombia intentaron instalar la quinta asamblea de plenipotenciarios, pero la iniciativa no tuvo eco y en adelante Hispanoamérica puso de lado toda iniciativa integracionista.⁴³ El declive del movimiento confederativo se vio estimulado por el proceso de diferenciación y la rivalidad de los Estados del subcontinente, así como por la desaparición de la amenaza de reconquista, al menos la española.⁴⁴

⁴¹ José M. Samper, “La Confederación Colombiana” (1859), en *ibid.*, p. 364.

⁴² Ese cambio de orientación no se realizó sin polémica, sobre todo entre los miembros de la Sociedad Santiago, cuyos informes criticaron la falta de compromiso del texto. Cf. Bruno Larraín, “Informe sobre el proyecto de Tratado de Unión Americana celebrado en 1856 entre las Repúblicas del Ecuador, Perú y Chile, leído a la Junta Directiva de la Sociedad de Unión Americana y aceptado por ésta”, en *ibid.*, p. 134.

⁴³ Las siguientes iniciativas se orientaron al desarrollo del derecho internacional en congresos juriconsultos. La importancia de tales iniciativas aunque grande escapa a los objetivos del presente trabajo. El congreso de 1877 se compuso de ciento diecisiete conferencias.

⁴⁴ Para algunos analistas, el aspecto defensivo de las confederaciones las convirtió en innecesarias en aquella época. Cf. Juan M. Carrasco Albano, *Memoria presentada ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile sobre la necesidad i objetos de un Congreso*

Conclusiones

LA reconstrucción histórica de los antecedentes, desarrollos y epílogo del Congreso de Lima permite un esbozo de explicación de algunos aspectos poco explorados del naciente sistema interamericano. Revela, en primer lugar, el grado y las formas de influencia del Congreso de Panamá sobre las opciones de política exterior de las repúblicas hispanoamericanas. La impronta de la asamblea del Istmo no actúa exclusivamente como fuente de inspiración, sino como una agenda pendiente que tres sucesivos congresos intentaron validar con fines estratégicos. Otro aspecto elucidado, central para los propósitos de este estudio, es la función desempeñada por el Congreso de Lima en la continuidad del ideario integracionista. Su realización dio cauce a numerosas iniciativas confederativas, en su mayoría mexicanas, y a pesar de su frustración revitalizó las estrategias colectivas. Un tercer aspecto del tema y que arroja luz sobre las causas del fracaso del ciclo de congresos americanos, es el antagonismo entre los propósitos confederativos y la afirmación de las facultades soberanas de los nuevos Estados. La importancia de ese factor la resume el hecho de que, en todos los casos, la frustración de los planes anfictionicos se debió a la acción de las cámaras, lugar de expresión de las aspiraciones soberanas de cada república.

Las dimensiones del presente trabajo y la complejidad del evento no permiten abundar en los fundamentos de estas conclusiones. Asientan con relativa suficiencia, esperamos, la necesidad de revalorar los congresos americanos y su papel en las relaciones interamericanas durante el primer medio siglo de Independencia. La satisfacción de esa necesidad hace viable la “historia de la integración latinoamericana” y el empleo de la continuidad como una de sus categorías analíticas.

sud-americano, Santiago, Anales de la Universidad de Chile, 1855, p. 261; y Juan Bautista Alberdi, “Memoria sobre la conveniencia i objetos de un Congreso Jeneral Americano, leída ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile para obtener el grado de licenciado”, en Lastarria *et al.*, *Colección de ensayos y documentos* [n. 30], pp. 239 y 288. Otros, en cambio, observaban la pérdida de soberanía e iniciativa a favor de Estados Unidos, país cuya importancia parecía comprometer el futuro de Hispanoamérica, Samper, “La Confederación Colombiana” [n. 41], p. 281; y Bilbao, “Iniciativa de la América: idea de un Congreso Federal de las Repúblicas” [n. 40], pp. 361-364.

RESUMEN

El presente artículo estudia los antecedentes, los tratados y el epílogo del Congreso americano de Lima, 1847-1848. La investigación pretende aclarar tres aspectos poco conocidos de la historia de la integración latinoamericana: las manifestaciones concretas del influjo del Congreso de Panamá; las causas comunes del fracaso de los ensayos de integración confederativa; y el carácter continuo del movimiento unionista a lo largo del primer medio siglo de Independencia. Las conclusiones establecen la relevancia del Congreso de Lima en un doble sentido: en el plano histórico, asegura la continuidad del movimiento integracionista; en el nivel analítico, ilumina la contradicción entre los objetivos supranacionales y la búsqueda de afirmación de las nuevas soberanías.

Palabras clave: historia de la integración latinoamericana, congresos anfictiónicos, hispanoamericanismo, Congreso de Panamá (1826), Congreso americano de Lima (1847-1848).

ABSTRACT

This article analyzes the background, treaties and epilogue of the American Congress of Lima, 1847-1848. The purpose of the research is to clarify three little-known aspects of the history of Latin American integration: the concrete manifestations of the influence of the Congress of Panama; the common causes of the failure of confederative integration attempts, and the continual character of unionist movement throughout the first half century of the Independence. The conclusions establish the importance of the Congress of Lima in two senses: at the historical level, it ensures the continuity of the integrationist movement; at the analytical level, it shines light on the contradiction between supra-national objectives and the search for the affirmation of new leaderships.

Key words: history of Latin American integration, amphictyonic congresses, Hispanic-Americanism, Congress of Panama (1826), American Congress of Lima (1847-1848).