

LOS PRIMEROS ENSAYOS DE INTEGRACIÓN  
DE AMÉRICA LATINA (1821-1865)  
AVATARES Y EFECTOS DEL PLAN BOLIVARIANO

Germán A. DE LA REZA\*

INTRODUCCIÓN

El 22 de junio de 1826 se instala en el Istmo de Panamá la asamblea de representantes de las nuevas repúblicas hispanoamericanas. Su objetivo, completar la Independencia creando un lazo de unión confederativa, apela a un régimen heredado de las anficionías griegas, aunque no por eso se trata de una improvisación. Entre 1821 y 1825, cuatro países han concluido con Colombia (Gran Colombia) tratados de unión, liga y confederación perpetua, y la cita de Panamá incluye entre sus objetivos la fusión de esos tratados. Con todo, la primera controversia historiográfica sobre el Congreso anfictiónico opone al respecto dos tesis: para Juan Bautista Alberdi, la adopción del modelo anfictiónico es el resultado “de un conocimiento (profundo) de los medios y las posibilidades de vencer” los obstáculos del primer ensayo de integración hispanoamericana; José M. Samper, por su parte, afirma que ese esquema representa una utopía romántica “estéril para el futuro” (Alberdi, 1979: 228 y 345). La polémica, con seguidores de una parte y de otra, se pierde en el tiempo, así como la refutación más flagrante de la segunda hipótesis, la repetición del modelo anfictiónico durante medio siglo.

En el presente capítulo se exploran las iniciativas, los rasgos y la continuidad del modelo confederativo bolivariano. Sus secciones se consagran al análisis de cinco ensayos de integración política y defensiva de Hispanoamérica: el grupo de tratados confederativos bilaterales impulsados por la Gran Colombia, el Congreso de Panamá, el Congreso Americano de Lima, el Tratado Continental y el Segundo Congreso de Lima. Las conclusiones refrendan la

\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, y del posgrado en la Universidad Estadual Paulista-Assis, Brasil. Su principal línea de investigación es la integración regional desde la perspectiva histórica y económica.

hipótesis según la cual el modelo bolivariano ejerce una importante influencia sobre las relaciones exteriores de las nuevas repúblicas y está en el origen del primer ciclo de iniciativas de carácter integracionista, ambos asuntos poco atendidos por la historiografía contemporánea.

## 1. PREPARACIÓN DE LA ANFICTIONÍA

En sus aspectos fundamentales, la tarea de confederar a las nuevas repúblicas hispanoamericanas se inicia poco después de la creación de la Gran Colombia en 1821, cuando Simón Bolívar envía dos emisarios a Centro y Sudamérica con la misión de suscribir sendos tratados bilaterales de “unión, liga y confederación perpetua”.<sup>1</sup> Joaquín Mosquera firma el primero, el 6 de junio de 1822, con el encargado de relaciones exteriores del Perú, Bernardo de Monteagudo y el segundo, el 21 de octubre de 1823, con dos representantes de Chile, Joaquín de Echeverría y José Antonio Rodríguez. Mosquera enseguida parte a Buenos Aires y suscribe con Bernardino Rivadavia, opuesto a la idea de la Confederación, un acuerdo de amistad y alianza sin compromisos mayores. Representando a Colombia, Miguel Santamaría suscribe el tercero, el 3 de octubre de 1823, con Lucas Alamán en la ciudad de México, y luego de la independencia de Centro América, Pedro Molina firma en Bogotá uno similar el 15 de marzo de 1825 con Pedro Gual, a la sazón canciller colombiano.

Estos tratados abarcan lo esencial del proyecto ecuménico bolivariano. Los artículos 1º, 2º y 3º del convenio adicional con Perú, casi idénticos a los artículos 12º, 13º y 14º de los tratados con Chile y México, y 15º, 16º y 17º del firmado con Centroamérica, señalan explícitamente los objetivos y procedimientos que seguirá la cita del Istmo. Uno de los artículos obliga a las partes contratantes a nombrar dos delegados “en los términos y con las mismas formalidades [que] deben observarse para el nombramiento de los ministros de igual clase cerca de los gobiernos de las naciones extranjeras”. Otro las compromete “a interponer sus buenos oficios con los gobiernos de los demás Estados de América —antes española— para entrar en este pacto de unión, liga y confederación perpetua”. Para evitar que la iniciativa funde “únicamente en el principio de una alianza defensiva y ofensiva ordinaria”, la circular que acompaña el borrador de tratado defiende la idea de que la Confederación debe ser “una sociedad de naciones-hermanas”.

Los tratados también responden a necesidades concretas que varían de uno a otro caso. Respecto de la demarcación de las fronteras, el tema ríspido por

<sup>1</sup> Pedro Gual a Joaquín Mosquera, Cúcuta, 11 de octubre de 1821, y Bogotá, 28 de diciembre de 1821; Gual a Miguel Santamaría, Bogotá, 10 de octubre de 1821.

excelencia, proponen utilizar el principio *uti possidetis iure* en combinación con las minuciosas especificaciones administrativas coloniales.<sup>2</sup> El arreglo Colombia-México busca además reforzar la alianza militar de ambos países con el fin de liberar el Castillo de San Juan de Ulúa, último reducto español en tierras mexicanas, así como planificar un posible desembarco en Cuba y Puerto Rico. El acuerdo firmado con Monteagudo, por su parte, da cobertura al arribo de Bolívar al frente del Ejército Libertador y quiere establecer un vínculo indisoluble entre la Independencia y el unionismo hispanoamericano. El Tratado con Centroamérica, ratificado poco antes de la apertura del Congreso del Istmo, proporciona a esta república un foro en el cual plantear sus reclamos territoriales. Sin embargo, el rasgo más destacado de estos tratados es su similitud, destinado a facilitar su posterior fusión en un tratado único.

## 2. INSTALACIÓN DEL CONGRESO DE PANAMÁ

El 7 de diciembre de 1824, víspera de la Batalla de Ayacucho, Bolívar recuerda los compromisos contenidos en los tratados bilaterales y como encargado del poder ejecutivo del Perú convoca a los gobiernos de Colombia, México, Centroamérica, Provincias Unidas del Río de la Plata y Chile, a la celebración del Congreso de Panamá.<sup>3</sup> Al tiempo de solicitar el nombramiento de sus ministros plenipotenciarios, insiste en el objetivo de crear un organismo “que nos [sirva] de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias”.

Con estas funciones busca convertir al Congreso en un actor internacional capaz de proteger los intereses de los pequeños Estados surgidos de la América antes española, apuntalar su capacidad estratégica para la conclusión de las hostilidades con España, salvaguardar el régimen republicano, presente de manera “uniforme” en toda la América antes española, e impedir su creciente desvinculación económica por medio de aranceles preferenciales.

Más allá de toda controversia, los objetivos de la invitación de Bolívar, así como las estipulaciones de los tratados bilaterales, tienen un alcance exclusivamente hispanoamericano. El proyecto confederativo sólo atañe a

<sup>2</sup> El *uti possidetis iure* (“como poseías, poseerás”) es una norma internacional desarrollada por Pedro Gual que apela a las divisiones coloniales para trazar las fronteras entre las nuevas repúblicas. Es precursora del principio de integridad territorial y del rechazo a la conquista de territorios (Henel, Alisson y Khanani, 2006: 1-42).

<sup>3</sup> Invitación a los Gobiernos de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala a formar el Congreso de Panamá, Lima, 7 de diciembre de 1824 (Bolívar, 1968: 211-214).

Hispanoamérica. Sin sorpresas, los países que envían a sus ministros plenipotenciarios a Panamá son Perú, Colombia, México y Centroamérica. Gran Bretaña se hace representar mediante un observador oficial, y los Países Bajos a través de un agente confidencial. Bolivia nombra a sus delegados con retraso, Buenos Aires y Chile desestiman la invitación y los delegados de Estados Unidos, país invitado junto con Inglaterra y el Brasil por iniciativa del vicepresidente Francisco de Paula Santander, no llegan a destino.<sup>4</sup> El observador del Brasil recibe su nombramiento de manera oficial pero no así la autorización para salir del país (cuadro 1).

Cuadro 1  
Representaciones ante el Congreso de Panamá

<i>País</i>	<i>Representación</i>	<i>Participantes acreditados</i>
Argentina	Sin autorización oficial	---
Bolivia	Autorización oficial Autorización oficial	José María Mendizábal (ausente) Mariano Serrano (ausente)
Brasil	Observador Observador	Theodoro José Biancardi (ausente) San Salvador de Campos (ausente)
Chile	Autorización oficial Autorización oficial	Joaquín Campino (ausente) José Miguel Infante (ausente)
Estados Unidos	Observador Observador	John Sergeant (ausente) Richard C. Anderson (ausente)
Centroamérica	Plenipotenciario Plenipotenciario	Pedro Molina Antonio Larrazábal
Gran Bretaña	Observador	Edward James Dawkins
Gran Colombia	Plenipotenciario Plenipotenciario	Pedro Gual Pedro Briceño Méndez
México	Plenipotenciario Plenipotenciario	José María de Michelena José Domínguez Manso
Países Bajos	Observador	Cnel. Van Veer
Perú	Plenipotenciario Plenipotenciario	Manuel L. de Vidaurre Manuel Pérez de Tudela

<sup>4</sup> Richard Anderson fallece durante su viaje al Istmo y John Sergeant llega a la sede de la Asamblea luego de su clausura.

Las conferencias del Congreso se celebran entre el 22 de junio y el 15 de julio de 1826 en la sala capitular del convento de San Francisco. Para salvaguardar la Independencia hispanoamericana, la Asamblea se dota de un amplio cuerpo de normas. Según el artículo 240 del Tratado de Unión Perpetua, Liga y Confederación, el principal objetivo de la Confederación es la protección “de manera defensiva y ofensiva, si esto era necesario, [de] la soberanía e independencia de todas y de cada una de las potencias confederadas”. Una parte de los artículos se refiere a la organización y el reclutamiento de contingentes armados; los art. 13, 16 y 20 se refieren a los problemas de concertación; el 23 y el 24, a los derechos de los ciudadanos (los mismos en toda la entidad que en el país de origen), y el artículo 28 establece las normas comunes de política exterior. El Tratado sobre el traslado de la Asamblea al poblado mexicano de Tacubaya prevé las condiciones de reunión y de negociación de la asamblea, mientras que la Convención de Contingentes y el Convenio Reservado conforman un informe detallado sobre los contingentes, su reclutamiento y la especificación de las fuerzas que se emplearán en la liberación de Cuba y Puerto Rico. De manera significativa, sólo un párrafo (art. 25) del Tratado confederativo se refiere a las relaciones económicas del subcontinente: las barreras arancelarias se reglamentarán “en virtud de estipulaciones anteriores”.<sup>5</sup>

Concluidas sus labores, las delegaciones se dividen de manera que un ministro parta a su país llevando los tratados para su ratificación y el otro viaja con los demás ministros hispanoamericanos a Tacubaya. La salida de Panamá busca resolver los problemas de insalubridad del Istmo y las dificultades que genera su decaimiento económico. Sin embargo, una vez arribados a México, sólo el ministro gran colombiano se muda a Tacubaya; los restantes se quedan en la capital mexicana a la espera de las ratificaciones que nunca llegan con excepción de la aprobación gran colombiana. Agotados todos los recursos por revivir la Asamblea anfictiónica, los ministros hispanoamericanos se reúnen por última vez el 9 de octubre de 1828. En la ocasión asientan un informe sobre sus esfuerzos y clausuran oficialmente la iniciativa.

### 3. PACTO DE FAMILIA

Después del fracaso del primer ensayo confederativo, los hispanoamericanos toman conciencia de los crecientes obstáculos, propios y foráneos, que aquejan a la empresa unionista. Significativo para la evaluación de una constante histórica, el ideal de la integración se abre paso entre las más variadas dificultades,

<sup>5</sup> Tratados del Congreso de Panamá (I, II, III y IV), De la Reza, 2010.

y aunque es tributario del pensamiento de Bolívar, pronto puede considerársele no solo su emanación, sino, y sobre todo, una tarea inconclusa de la independencia. Como veremos en las páginas que siguen, su periódico renacimiento refleja una comunidad de intereses que va más allá de los elementos culturales y apunta a la necesidad de concluir la formación y preservar la integridad de las nuevas repúblicas.

De esta forma lo entiende el gobierno de México, al cual se integra Lucas Alamán en enero de 1830. En su primer mensaje como canciller, Alamán anuncia que uno de los objetivos de su gestión será la instalación de la Asamblea de Plenipotenciarios en Tacubaya, “la gran asociación que sancionó nuestro tratado con Colombia y que empezó a llevarse a efecto en el Congreso de Panamá”.<sup>6</sup> Enseguida pasa a los preparativos y luego de algunas dilaciones, pone a punto una estrategia conocida como *Pacto de Familia*.<sup>7</sup> La primera de sus tres iniciativas consiste en la creación de un sistema de ventajas comerciales exclusivamente hispanoamericano, objetivo para el cual comisiona a Miguel Ramos Arispe, quien compone a principios de 1831 un borrador de tratado con el respectivo memorándum aclaratorio. El 7 de marzo de ese año, Arispe suscribe con Joaquín Campino, antiguo canciller chileno de paso por México, un Tratado de Amistad y Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile. El acuerdo viene a ser un equivalente de los tratados bilaterales gran-colombianos tocante a la tarea de dar una plataforma a la Confederación. El art. 14° consigna el compromiso de nombrar un ministro a la Asamblea hispanoamericana y el denominado art. “Adicional” remplace a la cláusula de la nación más favorecida por una preferencia arancelaria hispanoamericana.<sup>8</sup>

La segunda iniciativa alamanista debuta en mayo con el envío de una circular a los gobiernos de Bolivia, Buenos Aires, Centroamérica, Colombia, Chile y el Perú, cuya finalidad es reunir en la asamblea de representantes a los países vinculados “por un interés primario que es nada menos que el de su

<sup>6</sup> Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero de 1830, y en la de Senadores el día 13 del mismo (Alamán, 1946: 164 ss).

<sup>7</sup> Las monografías sobre la iniciativa diplomática de Alamán son relativamente escasas. Entre los trabajos recientes destacan: Salvador Méndez Reyes, *El hispanoamericanismo de Lucas Alamán (1823-1853)*, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, México, UNAM, 1996; y Josefina Z. Vázquez, “El Pacto de Familia. Intentos mexicanos para la integración hispanoamericana 1830-1847”, *Revista de Indias*, vol. LI, núm. 193, Madrid, 1991: 545-570.

<sup>8</sup> Tratado de Amistad y Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile (Cuevas Cancino, 1962: 111-117).

existencia como naciones”. Para sortear los problemas que habían obrado “de una manera muy directa en la disolución de la Asamblea del Istmo”, el canciller mexicano sugiere quitarle difusión al evento y evitar la asistencia de países ajenos a la familia hispanoamericana. En sus instrucciones generales califica a Estados Unidos e Inglaterra como potencias que “tienen los intereses mercantiles y aun políticos encontrados con los nuestros y por consiguiente más empeñados en embargar los objetos de la reunión”.<sup>9</sup> En síntesis, su circular propone que:

[E]sta reunión se haga sin el aparato pomposo de un Congreso, sino que tome el carácter de conferencias permanentes y, por decirlo así, privadas, que pudieran tenerse cuando la ocasión lo pidiera, y para esto en concepto de este Gobierno el medio más adecuado sería que concurriendo los Agentes de todas las referidas Repúblicas en la Capital de alguna de ellas, acreditados cerca de aquel Gobierno lo estuvieren también para tratar entre sí acerca de los intereses de todas.<sup>10</sup>

El 3 de junio, Alamán echa a andar el tercer y último componente de su estrategia: el nombramiento de dos ministros plenipotenciarios itinerantes. El propósito de estas embajadas, similares en la forma y los fines a las misiones de Mosquera y Santamaría, consiste en la conclusión de acuerdos comerciales que involucren el compromiso de asistir a la asamblea hispanoamericana. Esta misión diplomática se presenta como un aspecto central de las relaciones exteriores de México, lejos ya de la dispersión que la había caracterizado durante el proceso de ratificación de los tratados de Panamá.

La misión se inicia bajo un signo prometedor, casi todos los gobiernos muestran su beneplácito. Sin embargo, pronto dejan traslucir su menguado ánimo por reinstalar el areópago bolivariano. Favorece esta situación las distintas realidades que viven las repúblicas hermanas de Norte y Sudamérica. México resiente el aumento de las presiones estadounidenses por comprar o arrancar por la fuerza el territorio de Texas, mientras que el sur está vuelto sobre sí mismo y en su mayoría los gobiernos buscan resolver conflictos intestinos. México necesita de sus hermanas para disuadir a Estados Unidos de su afán expansionista y por ello insiste una y otra vez en el proyecto ecuménico: no menos de cinco convocatorias remite a las cancillerías hispanoamericanas con el fin de instalar la asamblea en Tacubaya. Más tarde se muestra de acuerdo en instalarla en cualquier lugar que obtenga la mayoría de votos. Sus intentos se detienen a

<sup>9</sup> Instrucciones generales a Cañedo y Díez de Bonilla, México, 3 de junio de 1831 (Cuevas Cancino, 1962: 131).

<sup>10</sup> Circular de la cancillería de México, México, 13 de mayo de 1831 (Cuevas Cancino, 1962: 124-125).

principios de la década de 1840, cuando el país decide concentrar sus energías en recuperar Texas, independizado por los colonos estadounidenses en 1836.

#### 4. LA ASAMBLEA EN LIMA

El proyecto de Confederación vuelve a activarse en 1845, esta vez desde América del Sur. El motivo más visible interviene cuando Juan José Flores, el derrocado presidente del Ecuador, pide apoyo a la reina María Cristina de España para reconquistar el poder. Los países sudamericanos ven en esto un riesgo de restauración monárquica, i.e. que la viuda de Fernando VII pretenda dominar el Pacífico sudamericano.<sup>11</sup> Cipriano C. Zegarra, encargado de la Legación peruana en Quito, señala a su gobierno en enero de 1847 que el plan de Flores permite la injerencia de “los gabinetes de Europa en la política americana con tal que alguno de ellos se comprometiese a sostener[lo] en el mando de esta República”. Advierte que esto combina dos amenazas: el desborde de la intervención, pues “no tiene en mira únicamente el Ecuador”, y que se busque cambiar las instituciones republicanas por monárquicas.<sup>12</sup> Los mismos temores reportan otros embajadores. Manuel Moreno, ministro en Londres, informa a la cancillería argentina que el intento de restaurar el régimen monárquico engloba a cuatro países: Ecuador, Nueva Granada, Perú y Bolivia.<sup>13</sup> Antonio de Souza, representante brasileño en Lima, los reduce a tres: Ecuador, Bolivia y el Perú.<sup>14</sup>

Aunque la invasión de Flores no llega a concretarse, su inminencia se convierte en la puntada final que se necesitaba para convencer a los hispanoamericanos de la necesidad de la Asamblea. José G. Paz Soldán, canciller del Perú, envía la primera invitación exitosa en dos decenios, el 9 de noviembre de 1846, a los gobiernos de Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada, Venezuela, Argentina, Centroamérica y México, además de Brasil y Estados Unidos.<sup>15</sup> Su eje es el intento de conquista de Flores y no así la invasión de Estados Unidos a México, todavía en ciernes. El texto es breve y se concentra en la urgencia de un pacto aliancista:

[L]os 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

<sup>11</sup> Sobre el proyecto de invasión de Flores y sus marcadas ambigüedades, véase Ralph W. Haskins, 1947: 467-495.

<sup>12</sup> Cipriano C. Zegarra a la cancillería del Perú, Quito, 20 de enero de 1847 (Ulloa, 1938: 159-160).

<sup>13</sup> Manuel Moreno a la cancillería argentina, Londres, 5 de octubre de 1846 (Ulloa, 1938: 8-9).

<sup>14</sup> Antonio de Souza Ferreira a la cancillería del Brasil, Lima, 10 de noviembre de 1846 (AHI, 2003: 221).

<sup>15</sup> Nota circular de invitación, Lima, 9 de noviembre de 1846 (Ulloa, 1938: 179-180).

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.<sup>16</sup>

A finales de 1847 los delegados de Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada y el Perú se reúnen en la ciudad de Lima (cuadro 2).<sup>17</sup> El gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, que debe su interés en el Congreso al temor de que se asocien Flores y Andrés de Santa Cruz, ex Protector de la defenestrada Confederación Perú-Boliviana, también exiliado en Europa, decide no enviar a su representante porque “las circunstancias en que se halla” su país le impiden “ocuparse de este asunto”.<sup>18</sup> Venezuela declara lo propio y reitera que el Congreso no puede generar “resultados prácticos y eficaces”, quedando invalidado por “el fracaso de la descabellada expedición intentada por el general Flores”.<sup>19</sup> Otros gobiernos que no asisten, Brasil, México y Estados Unidos, dan a conocer su rechazo de manera tardía o simplemente no responden a la invitación.

Cuadro 2  
Representaciones ante el Congreso de Lima

<i>País</i>	<i>Representación</i>	<i>Participantes acreditados</i>
Bolivia	Plenipotenciario	José Ballivián
Chile	Plenipotenciario	Diego José Benavente
Ecuador	Plenipotenciario	Pablo Merino
Nueva Granada	Plenipotenciario	Juan de Francisco Martín
Perú	Plenipotenciario	Manuel Ferreiros

<sup>16</sup> Ulloa, 1938: 179-180.

<sup>17</sup> Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Buenos Aires a su homólogo del Perú, Buenos Aires, 17 de enero de 1848; Departamento de Relaciones Exteriores de Venezuela a su homólogo del Perú, Caracas, 18 de febrero de 1847 (Ulloa, 1938: 181-182; 217-218).

<sup>18</sup> Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de Buenos Aires a la cancillería del Perú, Buenos Aires, 17 de enero de 1847 (Ulloa, 1938: 181-182).

<sup>19</sup> Departamento de Relaciones Exteriores a la cancillería del Perú, Caracas, 18 de febrero de 1847 (Ulloa, 1938: 217-218).

Las labores del Congreso de Lima concluyen el 24 de enero de 1848. Vuelven a reunirse dos veces más, el 8 de febrero para firmar los cuatro tratados generales, y el 1 de marzo para la conferencia de clausura. El Tratado de Confederación entre las Repúblicas del Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada se compone de veinticuatro artículos.<sup>20</sup> Su contenido retoma con pocas diferencias el propósito bolivariano de articular y coordinar las fuerzas defensivas de los hispanoamericanos.<sup>21</sup> En la introducción, los delegados reconocen que después de más de dos decenios de independencia, estas repúblicas se hallan “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 tales circunstancias, “nada más natural y necesario para las repúblicas hispanoamericanas, que dejar el estado de aislamiento en que se han hallado y concertar medios eficaces para estrechar sólidamente su unión”.<sup>22</sup> Salvo Nueva Granada, ninguno de los países miembros ratificará el Tratado de Confederación, implicando con ello la anulación de la iniciativa. Como en el caso de Panamá, el compromiso se diluye al instar de prórrogas y problemas interpretativos, cambios de gobierno e inmadurez política de las cámaras. Más directamente, el plan fracasa cuando el gobierno de Inglaterra impide la organización de la flota de Flores y queda de manifiesto la frágil convergencia europea en el tema de la exportación del régimen monárquico, lo que reasegura a los gobiernos hispanoamericanos. En cuanto a ideal unionista, este decae pero no desaparece; varios gobiernos lo mantienen vivo, sobre todo el peruano, el cual intenta reactivarla entre sus vecinos.

## 5. TRATADO CONTINENTAL DE 1856

Para resistir el expansionismo estadounidense, desbocado desde la conquista de la mitad del territorio mexicano, la ocupación de numerosas islas en el Pacífico y el Caribe y su protectorado sobre la Isla de Galápagos, los hispanoamericanos organizan en 1856 dos iniciativas confederativas, una en Santiago y otra en Washington, a las cuales concurren los ministros hispanoamericanos radicados en la capital estadounidense. La más claramente conectada con la tradición anfictiónica ocupa al ministro del Perú en Santiago, Cipriano C. Zegarra, y al canciller chileno, Antonio Varas. Esta empresa se origina en las instrucciones

<sup>20</sup> Tratado de Confederación, Lima, 8 de febrero de 1848 (Ulloa, 1938: 301-311).

<sup>21</sup> Protocolos de las sesiones del Congreso Americano de 1847 (Ulloa, 1938: 228-293).

<sup>22</sup> Preámbulo del Tratado de Confederación, Lima, 8 de febrero de 1848 (Ulloa, 1938: 301-302).

que el gobierno peruano gira a Zegarra a mediados de 1855 y éste las comunica a Varas. Luego de consultar con su gobierno, Varas pide a Zegarra que redacte un borrador de las bases confederativas, las cuales están listas a finales de año y constan de doce artículos.<sup>23</sup> En abril de 1856, Chile acepta “algunas de las bases” de Zegarra y otras del memorándum del tratado negociado en Washington casi al mismo tiempo. Para entonces ya se encuentra en Santiago el representante del Ecuador, Francisco J. Aguirre, comisionado para acordar las medidas necesarias para repeler a los filibusteros estadounidenses.

Con todos estos elementos, Zegarra cree llegado el momento de ocuparse de las “invitaciones y otros análogos [...] que den por resultado la reunión de todos los ministros que han de concurrir” al Congreso.<sup>24</sup> Empero, el apremio con que se busca reunir a la alianza ocasiona su pobre asistencia: sólo Varas, Zegarra y Aguirre se reúnen para formalizar los compromisos el 15 de septiembre de 1856 (cuadro 3).<sup>25</sup>

Cuadro 3  
Representaciones ante el Congreso de Santiago

<i>País</i>	<i>Representación</i>	<i>Participantes acreditados</i>
Chile	Plenipotenciario	Antonio Varas
Ecuador	Plenipotenciario	Javier J. Aguirre
Perú	Plenipotenciario	Cipriano C. Zegarra

Según el proemio del Tratado Continental, su propósito es:

[C]imentar sobre bases sólidas la unión que entre ellas existe como miembros de la gran familia Americana, ligados por intereses comunes, por un común origen, por la analogía de sus instituciones y por otros muchos vínculos de fraternidad y estrechar las relaciones entre los pueblos y los ciudadanos de cada una de ellas.<sup>26</sup>

Los veintiséis artículos estipulan, sucesivamente: ciudadanía común; tratamiento nacional a los buques de otros países confederados; comercio en

<sup>23</sup> Zegarra a la cancillería del Perú, Santiago, 8 de septiembre y 28 de noviembre de 1855 (Ulloa, 1938: 581-583 y 584-586).

<sup>24</sup> Zegarra a la cancillería del Perú, Santiago, 14 de abril de 1856 (Ulloa, 1938: 589-590).

<sup>25</sup> Zegarra a la cancillería del Perú, Santiago, 15 de septiembre de 1856. Los ministros de la Confederación Argentina y del Brasil están presentes en Santiago, pero no disponen de instrucciones ni de autorización para participar en las conferencias (Ulloa, 1938: 362-364).

<sup>26</sup> El Tratado Continental, Santiago, 15 de septiembre de 1856 (Ulloa, 1938: 613).

pie de igualdad; porte libre de la correspondencia privada y pública (regla que se aplica a todos los impresos, menos a los libros); mutua concesión de las extradiciones; uniformización del sistema de moneda, pesos y medidas, y equiparación de las leyes y los derechos aduaneros. El artículo 7° prevé la unión de fuerzas para desarrollar la educación primaria, iniciativa que anticipa el interés del Segundo Congreso de Lima en este tema. Los artículos 13° y 14° obligan a los signatarios a respetar la independencia e integridad de los demás y a no ceder ni enajenar partes de su territorio. Los artículos 15° a 18° se ocupan de las expediciones piráticas y proponen a los países signatarios combatirlos de manera conjunta. En lugar de arbitraje como mecanismo de solución de controversias, uno de los rasgos distintivos del esquema anfictiónico, el artículo 19° se limita a insistir en que las partes en conflicto deben agotar los medios pacíficos antes de entrar en guerra. El art. 20° establece el derecho del Congreso a ofrecer su mediación y el 22° le prohíbe tomar como materia de sus deliberaciones los problemas internos de las Partes.

El Tratado no menciona el lugar del próximo Congreso pero sí su fecha: “tres meses después de canjeadas las ratificadas, o antes si fuese posible” (Ulloa, 1938: 613-620). Marcado por el sino de los anteriores tratados, el acuerdo no será ratificado sino parcialmente. Estados Unidos, alarmado por el carácter defensivo y en contra suya del Tratado, interviene a través de su ministro en Lima para evitar que concluya el proceso de ratificación. Lo propio hace el Brasil en razón de las disposiciones que podían dar uso común a los ríos internos de Sudamérica.

## 6. EL ÚLTIMO ESFUERZO CONFEDERATIVO

Las complicaciones del Tratado Tripartito, como también se le conoce, no detienen por mucho tiempo la búsqueda de alianzas e integración regional. Esta vez la convocatoria confederativa busca responder a una oleada de agresiones europeas. Tres son las más importantes por su efecto en el Nuevo Mundo. La primera, vasta en recursos militares, es la invasión a México por parte de Francia, España e Inglaterra, signatarios de la Convención de Londres del 31 de octubre de 1861. Su objetivo es la derogación de la ley de suspensión del pago de la deuda externa,<sup>27</sup> aunque poco después las fuerzas de ocupación se dividen y persiguen

<sup>27</sup> La Convención estipula en su art. 1° que los tres países envían a México “fuerzas de tierra y mar combinadas” en número “suficiente para poder ocupar y apoderarse de las diferentes fortalezas y posiciones del litoral mexicano” (Convención tripartita, Londres, 31 de octubre de 1861, Estrada, 1971: 134-136).

propósitos distintos. Ingleses y españoles abandonan el país satisfechos con las medidas tomadas por el gobierno mexicano, mientras que el ejército francés se refuerza y busca entronizar en el país a un miembro de la Casa de los Habsburgo. Este segundo objetivo se alcanza en 1863 y el reinado de Maximiliano I se prolonga hasta 1867 cuando es depuesto de sus funciones y fusilado.

La segunda agresión es la anexión de Santo Domingo a los dominios de España propuesta por el presidente dominicano en 1861 a fin de protegerse de las invasiones haitianas, aunque es revertida por los patriotas dominicanos luego de su victoria en la Guerra de Restauración en 1865. La tercera agresión está vinculada directamente a la convocatoria al Segundo Congreso de Lima: la Guerra hispano-sudamericana. Como las otras agresiones europeas, ésta es posible en buena parte por la atomización hispanoamericana y el repliegue de Estados Unidos durante la Guerra de Secesión. Como todas las agresiones previas, ésta pretende recomponer las hegemonías del Viejo Mundo, conquistar territorios en América y alterar el ordenamiento republicano, uniforme a lo largo y ancho del continente, con excepción de Brasil. Cuando la cancillería peruana convoca en agosto de 1861 a la instalación del Segundo Congreso de Lima, todavía el conflicto con España no había empezado, aunque la percepción dominante era que la amenaza externa podía contenerse por medio de una “alianza defensiva” que rechazase “la reconquista” sin importar “el nombre con que se la disfrace y la potencia que acometa realizarla”.<sup>28</sup>

A principios de 1862, el ministro peruano en Washington, Federico Barreda, logra que las legaciones hispanoamericanas firmen *ad referendum* un protocolo conteniendo las bases del futuro Congreso. Barreda aprovecha que las relaciones con Estados Unidos son más fluidas para invitar a este país a crear un sistema de respeto a la soberanía, no intervención en los asuntos internos y sustitución de la Doctrina Monroe por un tratado multilateral. Respecto de su guerra civil, condena la premura con la que Inglaterra, Francia y España han reconocido a los Estados sudistas como fuerza beligerante, estimulando así el “fraccionamiento y destrucción de un país fuerte y enérgico, que servía de obstáculo para el desarrollo de una política de usurpación y de conquista en Hispano-América”. La actitud de los hispanoamericanos debía ser, en esas condiciones, “enteramente contraria [a la europea] porque [la] desunión [estadounidense] destruiría el equilibrio del mundo y aniquilaría el único poder que tiene los elementos necesarios para contrarrestar los planes de reconquista europea”. Para Barreda la causa del gobierno federal estadounidense “es en un último resultado la causa de la

<sup>28</sup> Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Lima, 24 y 25 de agosto, 1861 (Arosemena, 1864: 73).

América Española”.<sup>29</sup> Es preferible para los hispanoamericanos un Estados Unidos grande pero respetuoso de la ley de naciones, que dos países donde uno de ellos, la Confederación sudista, conduce una política de expansión a expensas de América Latina.

La Asamblea de Lima se instala el 13 de marzo de 1864 con José G. Paz Soldán como presidente y como secretario el poeta ecuatoriano Numa Pompilio Llona, profesor de la Universidad de San Marcos y sin acreditación por parte de su país (cuadro 4). Dos son los objetivos que se propone la anfictionía en esta ocasión: dar pronta y eficaz solución al conflicto peruano-español y avanzar en la agenda confederativa hispanoamericana. El conflicto con la antigua Metrópoli, el motivo más urgente, se inicia en julio de 1863, cuando una escuadra española recalca en el Callao y un incidente entre inmigrantes vascos y agricultores peruanos se salda con la muerte de uno de los españoles. El Tratado Vivanco-Pareja, firmado por el Perú con el propósito de aplacar la irritación ibérica, estipula que, a cambio de la restitución de las islas, el Perú se compromete a reconocer al comisario español, a pagar la deuda de la independencia y a indemnizar a España con tres millones de pesos por los costos de la expedición (Vicuña Mackenna, 1883; De Reina, 1977: 232 ss). Las condiciones humillantes del pacto, conocidas por la población peruana, provocan una revuelta que conduce al derrocamiento de Presidente Pezet y a la anulación del Tratado, ambos en noviembre de 1865.

Cuadro 4  
Representaciones ante el Segundo Congreso de Lima

<i>País</i>	<i>Representación</i>	<i>Participantes acreditados</i>
Colombia	Plenipotenciario	Justo Arosemena
Chile	Plenipotenciario	Manuel Montt
Bolivia	Plenipotenciario	Juan de la Cruz Benavente
Ecuador	Plenipotenciario	Vicente Piedrahita
Perú	Plenipotenciario	José Gregorio Paz Soldán
El Salvador	Plenipotenciario	Pedro Alcántara
Venezuela	Plenipotenciario	Antonio Leocardio Guzmán

<sup>29</sup> Barreda al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Washington, 10 de marzo de 1862 (De la Peña, 1926: 194-198).

El otro propósito del encuentro, la creación de la Confederación, produce cuatro tratados redactados a partir de los borradores presentados por el plenipotenciario de Colombia el 28 de octubre y el 21 de diciembre; del Perú el 23 de noviembre; de Bolivia el 12 de diciembre; de Chile a finales de 1864,<sup>30</sup> y del Ecuador el 16 de enero de 1865.<sup>31</sup> Luego de varias rondas de negociaciones, los delegados suscriben el Tratado de Unión y Alianza Defensiva el 23 de enero de 1865 y el mismo día el Tratado sobre Conservación de la Paz. El 4 de marzo firman el Tratado de Correos y el 12 de ese mismo mes el Tratado de Comercio y Navegación.

Según el oficio de remisión, estos tratados expresan “el pensamiento americano iniciado en Panamá el año de 1826, y secundado en Lima en 1847 y en el Tratado Continental de 1856” (Paz Soldán, 1865: 545). Así pone en evidencia la genealogía bolivariana de los convenios y de su convocatoria. A pesar de los reveses sufridos, el prestigio del Congreso de Panamá legitima y todavía da forma a los intentos de unir a la defensa y a la diplomacia de Hispanoamérica.

No obstante, la contradicción entre el desarrollo de nuevos Estados y la existencia de una asamblea supranacional vuelve a plantearse en esta ocasión como un callejón sin salida. Los nuevos Estados buscan la afirmación de sus instituciones, aunque para existir la asamblea debe tener facultades en materia defensiva, de política exterior y comercial. La diferencia con los anteriores ensayos confederativos es que el fracaso en las ratificaciones de los tratados del Segundo Congreso es definitivo: después de ese intento y durante casi un siglo, la región dejará de lado toda iniciativa integracionista. El cambio semeja a un fin de época y el desenlace a una decepción general por la falta de resultados, recurrente a lo largo de casi medio siglo de Independencia.

## CONCLUSIONES

A la vista de esta investigación, son varias las causas del fracaso de los ensayos confederativos. La más visible es la vulnerabilidad de las cámaras legislativas, sin la suficiente madurez política para evaluar la importancia de estas iniciati-

<sup>30</sup> Arosemena, “Proyecto de Tratado para fundar una Liga Sud-Americana” y “Proyecto de Convención Postal”; José G. Paz Soldán, “Proyecto presentado por el Plenipotenciario del Perú modificando algunos artículos del anterior” (de Arosemena); Manuel Montt, “Proyecto de Tratado presentado por el Plenipotenciario de Chile”; Juan de la Cruz Benavente, “Proyecto de Tratado presentado ante el Congreso Americano por el Plenipotenciario de Bolivia”, en Arosemena, 1864: 1-11, 26-28, 12-14, 15-18 y 19-25.

<sup>31</sup> Conferencia del Segundo Congreso, Lima, 16 de enero de 1865 (Ulloa, 1938: 514).

vas. Otro factor, más general, es la creciente fragmentación hispanoamericana y un entorno internacional que estimula el trato diferenciado y los tratados de comercio que descomponen progresivamente la unión aduanera anterior a 1810. También incide la rivalidad geopolítica de las nuevas repúblicas, concentradas en legitimar su unidad interna a expensas de la identidad común. Una causa final, menos del fracaso confederativo que de su agotamiento, corresponde a las primeras guerras de conquista entre los países surgidos de la América española: la Guerra de la Triple Alianza o Guerra del Paraguay y la Guerra del Pacífico. Ambas conflagraciones trastornan las relaciones de los hispanoamericanos al punto de anular todos los acuerdos previos y seguir un patrón de conducta que abreva en el ejemplo expansionista estadounidense.<sup>32</sup>

Sin embargo, el aspecto más importante de estos desenlaces, y que admite una explicación común, es la continuidad de los proyectos y su arraigo en la iniciativa bolivariana. En cada caso las cancillerías apelan al mismo esquema, sus agendas y objetivos son equivalentes y los tratados participan del paradigma creado por los tratados bilaterales de 1821-1825 y el Tratado de Panamá de 1826. La puesta en evidencia del primer ciclo de la integración y de sus particularidades, permite enfocar la hipótesis de este trabajo (la marcada influencia del modelo anfictiónico sobre las relaciones intra-latinoamericanas durante el primer medio siglo de independencia) desde una perspectiva concluyente: los ensayos confederativos postulan una y otra vez la creación de un orden anfictiónico que sólo cederá al embate de las primeras guerras de conquista entre las repúblicas hermanas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY (2003), *Cuadernos do CHDD*, año I, núm. 2.
- ALAMÁN, Lucas (1946-1948), *Documentos diversos (inéditos y muy raros)*, t. I-IV. México: Editorial Jus.
- ALBERDI, Juan Bautista (1862), “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, José V. *et al.*, *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos*. Santiago: Imprenta Chilena.

<sup>32</sup> El paralelismo entre la Guerra norteamericana y la Guerra del Pacífico es observado primeramente por José Martí. “Recuerdos de la lectura de la Historia de la Guerra del Pacífico, de Diego Barros Arana”, Cuaderno 2, *Obras Completas*, vol. XXI Cuadernos de apuntes, La Habana, Centro de Estudios Martianos, 1985: 301-302.

- AROSEMENA, Justo (1864), *Estudio sobre la Idea de una Liga Americana*. Lima: Imprenta de Huerta.
- (1864), *Proyectos de tratados presentados ante el Congreso Americano de Lima de 1864*. Lima: s.n.
- BOLÍVAR, Simón (1964-1970), *Cartas del Libertador*, t. I-VII. Caracas: Banco de Venezuela y Fundación Vicente Lecuna.
- CUEVAS CANCINO, Francisco (1962), *El pacto de familia. Historia de un episodio de la diplomacia mexicana en pro de la anfictionía*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores (Archivo Histórico Diplomático Mexicano).
- DE LA REZA, Germán A. (2010), *Documentos sobre el Congreso anfictiónico de Panamá de 1826*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- ESTRADA, Genaro (1971), *Las relaciones entre México y Perú. La misión de Corpancho*. México: Porrúa (Archivo Histórico Diplomático Mexicano).
- HASKINS, Ralph W. (1947), “Juan José Flores and the Proposed Expedition against Ecuador, 1846-1847”, en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 27, núm. 3, 467-495.
- HENSEL, Paul; ALISSON, Michael y KHANANI, Ahmed, “Territorial Integrity Treaties, Uti Possidetis, and Armed Conflict over Territory”, ponencia presentada en el Congreso Building Synergies: Institutions and Cooperation in World Politics, Iowa: University of Iowa, 13 de octubre, 1-42.
- LECUNA, Vicente (1954), *Relaciones diplomáticas de Bolívar con Chile y Buenos Aires*, t. I. Caracas: Imprenta Nacional.
- MARTÍ, José, *Obras Completas*, vol. XXI. La Habana: Centro de Estudios Martianos.
- MÉNDEZ REYES, Salvador (1996), *El hispanoamericanismo de Lucas Alamán (1823-1853)*. México: Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, UAEM.
- ULLOA, Alberto (1985), *Congresos americanos de Lima*, vols. I-II. Lima: Imprenta Torres Aguirre (Archivo Diplomático Peruano).
- VÁZQUEZ, Josefina Z. (1991), “El pacto de familia. Intentos mexicanos para la integración hispanoamericana 1830-1847”, en *Revista de Indias*, vol. LI, núm. 193, 545-570.
- VIAL SOLAR, Javier (1903), *Los tratados de Chile. La Colonia*, vol. I. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.
- VICUÑA MACKENNA, Benjamín (1883), *Historia de la guerra de Chile con España (de 1863 a 1866), cuadros i episodios comentados, arreglados i estraídos de la “Historia de la guerra de España en el Pacifico” pub. en 1883 por don Pedro de Novo i Colson*. Santiago: Imprenta “Victoria”.
- WAGNER DE REYNA, Alberto (1977), *Historia marítima del Perú. La intervención de las potencias europeas en Latinoamérica, 1864 a 1868*, t. VII. Lima: Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú.