

Reflexiones sobre el Congreso de Panamá, 170 años después*

Juan Miguel Bákula Patiño

I. Enunciado, agradecimiento y recuerdo

1. Al igual que el resplandor de su gloria –tal como lo anticipara el insuperable elogio de Choquehuanca–, el mágico atractivo de la personalidad de Simón Bolívar no ha cesado de crecer con el paso del tiempo. Y uno de los capítulos que sigue siendo motivo de atención, lo constituye el Congreso de Panamá, celebrado hace 170 años y convocado desde Lima, precisamente en un día de diciembre.

2. Hay una primera proposición en todo estudio del episodio del Congreso de Panamá: De hecho, esta reunión fue mucho más que una circunstancia frustrada, para convertirse en un capítulo importante de la historia de la emancipación de las repúblicas americanas, que refleja, como un modelo a escala, las contradicciones internas del gran imperio español; y es, desde esa perspectiva, que cabe situarlo dentro del horizonte del tiempo transcurrido, considerando el amplio espacio geográfico y político que le sirve de escenario.

Por las mismas razones, corresponde tener en cuenta que en las últimas décadas, el estudio de la historia ha sido enriquecido con nuevos instrumentos, conceptuales y materiales; y ha visto aumentada su capacidad de penetración, al punto que –sin que se pretenda llegar a una verdad final que no existe– es dable considerar que nuestra percepción de los acontecimientos pasados es mucho más completa en el detalle y mucho más amplia en el conjunto que aquella que pudieron tener los propios protagonistas. En consecuencia, debemos ser conscientes de que la historia –como la vida– se renueva día a día y que, por lo mismo, si bien sabemos más, podemos saber más y debiéramos saber

* Discurso de incorporación leído el 12 de diciembre de 1996. ✓

más, también, en razón de que el espectro de nuestra curiosidad se ha multiplicado al infinito, casi hemos llegado a cerrar el ciclo del conocimiento, a verificar que sabemos menos cada vez.

No quiero incurrir en un juego de palabras, pero sí me atrevo a esbozar por todo lo dicho, un conjunto de reflexiones que son otros tantos interrogantes pues antes de intentar conclusiones definitivas, creo que lo importante es mantener frente a la investigación una actitud de demanda cada vez más exigente en lugar de suponer, con cierta aura de satisfacción, que se ha encontrado, por fin, una buena respuesta. Más aún, al franquear el dintel de la Academia Nacional de la Historia, me inclino a pensar que, carente de títulos para disfrutar de un asiento entre tan distinguidos colegas y a la sombra de quienes, desde otros tiempos, dieron prestigio a esta institución, no puedo aventurarme a sentar tesis sino a preguntar, con modestia, si es de esta manera cómo puedo agradecer y corresponder a la gentileza de su presidente, el doctor José Agustín de la Puente y Candamo; y a la generosidad de quienes a su lado, me han dispensado este especial motivo de honra, en particular, el doctor Félix Denegri Luna, bajo cuyo patrocinio se consideró mi ingreso.

3. Previamente, a más de razones de tradición académica que son justas y oportunas, quiero dejar testimonio expreso de un fraterno sentimiento a anotar la ausencia entre nosotros del doctor Alberto Tauro del Pino.

Al recordarlo, debo evocar, además, una particular circunstancia, ya no referida al aprecio personal o la calidad de su obra, sino al tiempo, pues mi amistad con Alberto se remonta a los patios del Colegio de la Inmaculada, y no tuvo eclipse. En esos casi setenta años —que son muchos años— nos encontramos a menudo en actividades conexas, en preocupaciones comunes a nuestra generación; y en ocasiones propias de lo que fue Lima, mientras mantuvo su recoleto aspecto urbano, sin olvidar las comidas y los almuerzos en los que los exalumnos celebrábamos el día del Colegio, el 8 de diciembre de cada año.

Es verdad que Alberto estaba en un curso superior al mío, pero esa diferencia no impedía el trato con su generación, y con sus brillantes compañeros como Augusto Tamayo, José Laurie Solís, Carlos Collazos, Ernesto Gastelumendi, José Alvarado Sánchez y tantos más.

Más adelante, esa amistad me sirvió de estímulo para frecuentar la Sala de Investigaciones, de la renacida Biblioteca Nacional, en la que Tauro fue un creativo colaborador de Jorge Basadre, uno de cuyos frutos fue el *Anuario Bibliográfico*, mérito que se confunde con el del magisterio ejercido por Alberto a través de sus obras.

Para quienes, como los miembros de esta Academia, fueron sus amigos, conocieron sus virtudes de historiador acucioso y perseverante, apreciaron su honestidad intelectual al ser consecuente con sus ideas y tolerante con las ajenas, ninguna palabra de elogio agregará algo de nuevo ni al afecto por el amigo ni al respeto por el historiador, y por eso me limito a este intento de dejar constancia de una vivencia que ahora es nostalgia.

Una breve referencia a uno de sus más entrañables ensayos, escrito como prólogo de la edición facsimilar de *Amauta*, la revista creada por José Carlos Mariátegui para ubicar a su generación en la historia, me parece que es aparente para comprobar lo anteriormente dicho:

"*Amauta* ha hecho historia. En otro tiempo la hicieron también otras memorables publicaciones peruanas que representaron las ideas y las aspiraciones de los hombres más lúcidos, y constituyen preciosos exponentes de la cultura nacional. Ellas son: el antiguo *Mercurio Peruano* (1791-1794), cuyas páginas fueron animadas por los precursores y los gestores ideológicos de la independencia; y la *Revista de Lima* (1859-1863 y 1873), tribuna del liberalismo. El primero definió las bases del patriotismo, desligándolo de la lealtad sentimental a un monarca extranjero, y fundándolo en la identificación con la voluntad y la felicidad del pueblo; formuló una cautelosa censura de los privilegios y las discriminaciones impuestas durante el dominio colonial; y, exaltando las grandezas del pasado prehispánico, trazó un cuadro de la situación imperante, para insinuar una razonable adecuación de la política gubernativa. La segunda emergió entre los vaivenes del caudillaje militar para reclamar un orden basado en la ley; presentó una visión coherente de la realidad, armonizándola con la defensa de los derechos individuales; pero a la sombra de la prosperidad labrada por la explotación del guano, y cuando la pujanza del mercantilismo daba margen a las especulaciones bancarias, limitó la acción del Estado a la protección de las empresas privadas. A su vez, *Amauta* (1926-1930) asumió y superó tales orientaciones, pues destacó la continuidad histórica del país; dió sustento ideológico a la integración nacional; en armonía con los ideales que gestaron la independencia, rechazó la subordinación a los intereses del imperialismo financiero; y atendiendo a los reclamos del bienestar colectivo, dirigió la acción pública hacia las transformaciones estructurales que permitieran superar los problemas crónicos de la sociedad peruana".

A continuación, Tauro anota el eslabón de la continuidad cronológica:

"Claramente puede advertirse que entre *Mercurio Peruano* y la *Revista de Lima* media un lapso de setenta años; y que la aparición de ésta y la edición de *Amauta* se hallan igualmente separadas por siete décadas; de modo que la peripecia intelectual de cada una refleja los cambios económicos y sociales registrados durante esos períodos y, en rigor, interpreta las aspiraciones alentadas en el curso de la vida de varias generaciones".

La vida no le alcanzó a Alberto Tauro para comprobar si setenta años después de *Amauta* ya está presente la generación capaz de una similar "creación heroica" que exprese su pensamiento ante una nueva coyuntura de crisis.

II. El gran escenario

4. Como lo he enunciado hace un instante, la aplicación de nuevos métodos y el auxilio de las ciencias sociales de reciente desenvolvimiento han multiplicado el quehacer del historiador, tal como lo previera la mente lúcida de Marc Bloch. Me inclinaría a afirmar que, en resumen, la propuesta de la escuela de *Les Annales*, que tanto ha contribuido a transformar la concepción de la historia, ha estado, fundamentalmente, dirigida a revisar las reglas de la crítica a las que se debe sujetar la investigación para que sea fecunda. Pero, además, las facilidades de la comunicación —en todos sus aspectos— han multiplicado las fuentes de consulta, permitiendo la percepción de algo aún más importante: las diferentes formas de cultura o sea las otras visiones del humano acontecer. En virtud de todo ello, estamos frente a una nueva revelación: la historia es también un universo en expansión permanente.

Estas observaciones, de suyo banales por sabidas, nos señalan que el estudio del acontecimiento que nos preocupa, o sea el Congreso de Panamá, pudo iniciarse considerándolo dentro de la historia del Perú, pero por su propia sustancia pertenece al fenómeno más amplio de la emancipación, que no podría ser entendido y evaluado si se le aísla del gran entorno de su tiempo, o sea de la historia-mundo. Esta dimensión —en cierta forma horizontal— debe ser completada agregándole otras visiones en profundidad, la más inmediata referida a la personalidad de Bolívar, a la agudeza de su pensamiento, que sólo puede entenderse si se le reconstruye en la multiplicidad de su genio¹; para identificar, en tercer lugar, las variables que se fueron presentando en virtud de los acontecimientos lejanos, de los cuales el más trascendente fue, sin duda, el transtorno fulgurante inducido por Napoleón, suficiente para modificar el curso del siglo XIX, y cuyas contradicciones y secretos debe revelar la visión crítica del historiador.

5. En consecuencia, el supuesto inicial para enmarcar este comentario es que antes que un hecho aislado, estamos frente a un proceso: La emancipación de la América hispana y su relación con el entorno mundial. A fin de no incurrir

1. Aquí cabe anotar otro aporte de la escuela de *Les Annales* al mencionar la importancia del estudio de las mentalidades, como elemento del trabajo interdisciplinario, a cuyo desarrollo contribuyó Georges Duby.

en el riesgo de recargar el horizonte de esta percepción, voy a prescindir de aquellos aspectos que se han considerado como las causas de la emancipación, sobre todo en la historia clásica tal como la aprendimos en los textos juveniles. Pero, esta misma limitación obliga a plantear como premisa, que la mejor manera de entender la independencia sudamericana es considerándola como un elemento inseparable del decaimiento de la monarquía española², que al término de su apogeo, ingresó al siglo XVIII en circunstancias tan poco favorables –sobre las cuales no es el momento de detenerse– que ya no alcanzaron a ser superadas por las reformas borbónicas. Más aún, al final del siglo, la debilidad de la monarquía española se había acentuado y agravado en relación con el sistema colonial, al punto que el bloqueo de Cádiz (1797) por la flota inglesa al mando de Nelson, interrumpió el flujo comercial con América, hasta casi hacerlo desaparecer, para culminar con el desastre de Trafalgar. De esta suerte, cuando en 1807 las fuerzas imperiales al mando del general Jean Andoche Junot franquean los Pirineos con la autorización de Carlos IV, el colapso de la Metrópoli tuvo como consecuencia inmediata la emancipación de los “reinos” de Indias que asumieron su autogobierno en un acto de fidelidad al príncipe. Casi al día siguiente de la humillante abdicación de Bayona, esas provincias se encontraron ante la más importante aventura de su existencia –comparable a la fractura que representa la conquista– al intentar la vida política autónoma, para la que no estaban en absoluto preparadas. De allí que, desde mi punto de vista, sea lícito afirmar que, al precipitarse, la independencia resultó prematura pero, al mismo tiempo, inevitable; y que esta proposición, en el caso del Perú, es irredargüible.

6. Los sucesos de España suscitaron, allá y aquí, encontrados sentimientos y actitudes, pero a la larga fue el fidelismo el sustento de los movimientos de opinión y de la creación de Juntas que, a partir de mayo de 1808, se organizaron –alguna de carácter local con el título de Suprema– hasta unificarse en la Suprema Junta Central Gubernativa, con sede en Aranjuez, que alcanzó a durar desde setiembre de ese año hasta enero de 1810, cuando transmitió sus poderes a un Consejo de Regencia.

En América, se constituyeron de inmediato, a imitación y por incitación de las juntas españolas, casi tantas otras como capitales, con la natural excepción de Lima³, y entre ellas las de Montevideo, Chuquisaca, Quito, Caracas, Buenos Aires, Bogotá y Santiago de Chile, así como alguna en ciudades menores. La

2. Leandro Prado de la Escosura, *De imperio a nación -1780-1930-*, con prólogo de Gabriel Tortella, Madrid, Alianza Universidad, 1990.

3. Armando Nieto Vélez, S.J., *Contribución a la historia del fidelismo en el Perú 1808-1810*, P. Universidad Católica del Perú- Instituto Riva Agüero, Lima, 1960.

justificación general que utilizan se expresa a cabalidad en Caracas, cuando se mencionan “los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo, conforme a los mismos principios de la sabia constitución primitiva de la España, y a las máximas que ha enseñado y publicado en innumerables papeles la Junta Suprema” (para entonces extinguida), que recuerdan la ley 3 de la Partida II, que facultaba a “todos los mayores del Reyno, assi como los Perlados, e los Ricos Omes, e los otros omes buenos y honrados de las Villas”, a que en caso de faltar el monarca, se reuniesen y decidiesen sobre la continuidad del mando político⁴.

No debe olvidarse que acontecimientos importantes, como la insurrección de Túpac Amaru o la sublevación de los comuneros del Socorro, estuvieron inspirados en los principios del bien común: En el derecho a oponerse a las leyes injustas y en la primacía de los derechos de la comunidad frente al poder abusivo, propios del pensamiento político español de los siglos XVI y XVII. Hacia 1780, es difícil encontrar huellas de la Ilustración y cuando su relativa influencia se puede constatar es en aspectos filosóficos, en la medida que se abre campo el culto a la razón frente al dogmatismo; y, como consecuencia, comienza a admitirse que la ciencia es diferente de la especulación y debe estar sujeta a comprobación. Era el cambio en los métodos del pensamiento, mas no en las esencias de la cultura transmitida; y el lento movimiento que estas nuevas ideas debió generar, no alcanzó a ser percibido claramente. El lema siguió siendo:

“Viva el rey; muera el mal gobierno!”

Los procesos de modernización –mejor dicho de europeización– fueron, de todos modos, importantes; y –sin excluir a Francisco Miranda– hay que recordar a próceres del pensamiento, como Antonio Nariño y Francisco Eugenio de Santa Cruz y Espejo, a los doctores de Chuquisaca –egresado de sus aulas fue Mariano Moreno– y del Convictorio Carolino en Lima, como Toribio Rodríguez de Mendoza, que fueron excelentes divulgadores, pero no ideólogos de una nueva causa. No se puede, pues, prescindir de una distinción que algunos parecieran olvidar: La Ilustración como movimiento intelectual y el liberalismo europeo que se nutre en sus principios, no eran doctrinas ni fórmulas pensadas en beneficio de los insurrectos americanos.

Es evidente, y se explica así por qué el sentimiento fidelista es tan poderoso que en el bando de la Suprema Junta de Bogotá se menciona que el pueblo

4. Héctor José Tanzi, “Fuentes ideológicas de las Juntas de Gobierno americanas”, en *Boletín Histórico*, N° 31, enero de 1973, pp. 25 a 42; publicado por de la Fundación John Boulton, Caracas.

ha reasumido “sus derechos parciales” mientras las Cortes resuelvan y siempre que toda la península no cayere en poder de Napoleón. Estaba, pues, presente la tradición hispánica y las decisiones tomadas se inspiraron en las primitivas fuentes del derecho español, si bien las situaciones que se afrontaron eran nuevas dentro de la problemática nacional y habían resultado impredecibles. Tampoco había sido prevista la independencia de los reinos de Indias; y el fundamento jurídico o filosófico del derecho a la emancipación de esas colonias, por la vía de la insurrección, no estaba en la mente de los ideólogos de la Ilustración ni en los escritos de los enciclopedistas.

Esta situación siguió distinguiendo al panorama americano. El fidelismo se mantuvo predominante, y la presencia de los diputados procedentes de ultramar en las cortes de Cádiz es una buena prueba, incluyendo el papel de primera línea cumplido por muchos de ellos, en particular los elegidos en el virreinato del Perú. Por último, la Constitución de 1812 fue jurada y alcanzó a regir, así fuera precariamente, en el nuevo continente y, desde luego, en la jurisdicción de la autoridad peruana.

Los acontecimientos posteriores no alteraron la premisa enunciada al iniciar este punto. Más aún, sirvieron para afirmar, por un instante, la posibilidad de una restauración plena de la autoridad colonial, a la que contribuyó el don de mando, la eficacia y la indolegable lealtad de don José Fernando de Abascal, virrey del Perú.

7. En España, por su lado, continuó incrementándose la crisis que consumiría al reino, su prestigio y sus posibilidades políticas. Dice el marqués de Villa-Urrutia, minucioso investigador de estos sucesos, que,

... cuando hubimos echado de la península a los franceses, con la ayuda de Dios y la de los pícaros herejes que mandaba Wellington, y cuando restituído a su patria, para desdicha de ésta, el deseado rey que no se merecían aquellos españoles constitucionalistas..., se restableció en España el régimen absoluto..., lejos de haberse sacado algún partido... los monarcas del norte (Rusia, Prusia y Austria) que con el de la Gran Bretaña formaron la Cuádruple Alianza y dispusieron a su antojo de los destinos de Europa, fuimos tratados no como vencedores, sino como vencidos, y tuvimos que pasar humillaciones y despojos no menores que los que nos impuso Bonaparte en el apogeo de su fortuna”⁵.

5. Marqués de Villa-Urrutia, Embajador de España, *España en el Congreso de Viena*, segunda edición, Madrid, Francisco Beltrán Librería española y extranjera, 1928. 326 p. La referencia en p. 35. Villa-Urrutia completó en una serie de obras la historia diplomática de España, desde 1808 a 1830.

Lo cierto es que, ya proclamado rey absoluto, del congreso de Viena en adelante, Fernando VII, preocupado por sus intereses dinásticos en otros puntos de Europa, particularmente en Italia –donde pretendía mantener a su hermana la infanta María Luisa, casada con Luis de Parma, en el “reino” de Etruria (gracioso ducado de Toscana)– y obcecado por su tendencia absolutista y sus proyectos de intervención armada en América, resulta el más acabado artífice del desastre político de España, cuya consecuencia fue la cruenta guerra de la emancipación que termina por disolver el imperio colonial y sumir a las ex-colonias en la espira de la autodestrucción.

8. Es indispensable tener presente el rol que, durante esos años, jugó el imperio zarista, principalmente a lo largo del reinado de Alejandro I (1801-1825), cuando, después de Waterloo, ocupó el primer rango entre los Estados continentales de Europa, con la consiguiente posibilidad de competir con Inglaterra por el dominio del mar. Alaska, explorada y ocupada por Rusia desde el siglo XVIII, se conocía como “América rusa” y constituía un puente geográfico y de intereses entre los puertos de Siberia y el nuevo continente, que recién fue incorporada a Estados Unidos, por compra, en 1867. Durante los primeros años del siglo XIX la marina imperial realizó importantes viajes alrededor del mundo para afirmar su presencia marítima y proteger sus intereses en las rutas de navegación⁶.

6. El recuento de los viajes de las naves “Nadesha”, “Neva”, “Rurik” y “Le Séniavine”, en 1803, 1804, 1805, 1806, 1815, 1816, 1818, 1826, 1827, 1828 y 1829, fue materia de extraordinarias publicaciones, algunas de las cuales incluyen atlas con más de 100 cartas. Estuardo Núñez en *Viajes y viajeros extranjeros en el Perú*, Lima, 1989, anota la presencia en el Callao de la fragata “Kamchatka”, al mando de Vasilii M. Golovnin, más adelante vice-almirante. El diario del viaje fue publicado en 1822 y el capítulo relativo al Perú fue traducido por iniciativa del embajador Bernardo Roca Rey y figura en la “Colección documental de la independencia del Perú”, Lima, 1971, T. XXVII, Vol. I^o.

–Krusenstern, A.J. von, *Voyage round the World, in the years 1803, 1804, 1805 & 1806 by order of His Imperial Majesty Alexander the First, on board of the ships Nadesha and Neva, under the command of...* (Traducción del alemán, en reproducción facsimilar de la edición original, 1813) Amsterdam, 1968. 2 vols. y atlas en 4^o (104 mapas y grabados).

–Langsdorff, G.H. von, *Bemerkungen auf einer Reise um die Welt, 1803-1807*, Frankfurt 1812. 2 vols. Este naturalista acompañó a Krusenstern y da cuenta del viaje por las islas Aleutianas y las costas de América hasta California.

–Lisiansky, Urey, *A voyage round the World, in the years 1803, 4, 5 & 6, performed by order of His Imperial Majesty Alexander the First, Emperor of Russia, in the ship Neva*. (Reproducción facsimilar de la edición original, 1814) Amsterdam, 1968.

–Kotzebue, Otto von. *A voyage of discovery into the South seas and Bering's straits for the purpose of exploring a North-East Passage, 1815-18, in the ship Rurik*, 3 vols. Weimar, 1821.

–Lütke, Frédéric, *Voyage autour du Monde, exécuté par ordre de Sa Majesté l'Empereur Nicolas 1er. sur la corvette Le Séniavine, dans les années 1826, 1827, 1828 et 1829*. (Reproducción facsimilar de la edición original, 1835). Amsterdam, 1968, 3 vols. y 1 atlas (51 láminas y mapas pleg.).

La influencia del zar, como inspirador de la Santa Alianza⁷, fue determinante en los congresos de Laybach (Liubliana, hoy capital de la República de Eslovenia), Troppau (Opava, en Moravia, hoy República Checa) y Verona, pero es pertinente aclarar que, desde mucho antes, su interés por los asuntos de América estaba referido no solamente a razones de Estado –el prestigio y la solidaridad con los otros monarcas en defensa del principio de legitimidad– sino a motivaciones tan concretas como el descubrimiento de un paso que permitiera la comunicación del Pacífico remontando el estrecho de Bering –descubierto por exploradores rusos en 1728– y la protección del cuantioso comercio de pieles, que le llevaría a expedir en setiembre de 1821 un decreto en apoyo de la *Russian American Company*, otorgándole derechos exclusivos en los mares árticos hasta el paralelo 51°⁸.

Hay un testimonio que es doblemente revelador, pues muestra cuál era el pensamiento del gabinete inglés en una primera etapa, que se expresa en una gestión coincidente con los manejos del príncipe de Metternich. En un memorándum confidencial, dirigido a las grandes potencias acerca de la “pacificación de las colonias españolas” (Londres, 20 de agosto de 1817), se expresa, inicialmente, que el Príncipe-Regente –más adelante Jorge IV– “jamás ha dejado de abrigar un ansioso deseo de que ese gran continente volviera a la tranquilidad bajo la antigua soberanía de las coronas de España y Portugal”, para reiterar su interés en “servir los intereses de su aliado, el rey de España”, a cuyo fin estaba dispuesto a ofrecer su mediación –siguiendo las ideas ya expuestas en 1812– para lograr que se “pueda restaurar aquellas vastas posesiones bajo la tranquila soberanía de la corona de España”, gestión que debería contar con el

7. La Santa Alianza tuvo, inicialmente, un sentido mesiánico, inspirado por Alejandro I, pero devino en un compromiso para preservar el *statu quo* en Europa –asumido como un imperativo religioso– y constituir el bastión defensivo de los gobiernos monárquicos; mientras que la Cuádruple Alianza –en la que a los tres anteriores, Austria, Prusia y Rusia, se sumó Gran Bretaña– tuvo una razón de ser histórico-política, para mantener la paz –cruentamente trastornada durante tres décadas– contra cualquier intento agresivo de Francia. El conjunto que emerge del Congreso pasó a llamarse el Concierto de Europa, dentro del cual las otras potencias asurmieron el acuerdo de resolver los problemas generales mediante el consenso. El conjunto expresó un equilibrio de poder, llamado a operar dentro del ámbito europeo cuya virtud fue instaurar un largo período de paz y que, al parecer, excluía los asuntos de América.
8. Casi limitando con Estados Unidos, a la altura de Vancouver, y prohibiendo a todos los barcos extranjeros acercarse a la costa, a menos de 100 millas italianas, decisión que en Washington se consideró intolerable. Dicho decreto tuvo tanta resonancia que en Lima la “Gaceta del Gobierno” (Nº 45, de 4 de junio de 1823) recogió la noticia y los puntos de vista contrapuestos de Rusia y Estados Unidos. Hasta esas costas había llegado, en 1775, la goleta “Sonora”, al mando de Juan Francisco de la Bodega y Quadra, nacido en Lima, acerca de quien existe una publicación bastante rara: Hon. Daines Barrington, *Miscellanies*, 1781 (2 mapas, tablas genealógicas y grabados). Incluye el diario de viaje de dicha exploración, escrito por F.A. Maurelle.

apoyo de las principales potencias, incluyendo el imperio ruso. Fernando VII informado de esta iniciativa, se dirigió a Alejandro I y éste respondió de inmediato (16 de octubre de 1817), felicitándose de la disposición del rey español para “deliberar con los monarcas, sus aliados, sobre la gran cuestión de la pacificación de la América meridional”. Simultáneamente, se impartieron instrucciones al embajador en Madrid, Dimitri P. Tatishcheff –que gozaba de la privanza de la corte– las instrucciones de hacer saber que la voluntad de Emperador era la de no afectar “en ningún caso la dignidad ni los intereses mayores de España. Se dirigirá hacia un solo y único objeto, a saber de hacer volver las colonias por la cooperación franca y leal de las potencias europeas bajo el cetro de S.M. Católica”⁹.

9. Con algunas modalidades, el criterio que prevaleció en Europa los siguientes cuatro o cinco años fue opuesto a reconocer la existencia de repúblicas independientes. Más adelante, evolucionaron las circunstancias, ya sea por el advenimiento de Canning; por la toma de posición por parte de Francia que se expresa en el memorándum del príncipe de Polignac (documento que es, en realidad, la minuta de las conversaciones entre Canning y Polignac, entre el 5 y el 12 de octubre de 1823); por el discurso del presidente de Estados Unidos James Monroe (2 de diciembre de 1823); y, de manera determinante, por la presión de los intereses comerciales de los exportadores británicos, pero compartidos de manera creciente por los comerciantes del resto de Europa, entre ellos los de las ciudades hanseáticas de Bremen, Lübeck y Hamburgo. No obstante, todavía en el congreso de Verona (1822), el compromiso adoptado había sido por demás favorable a España, al afirmar solemnemente que “... un sistema de gobierno representativo es tan incompatible con el principio de la monarquía, como es la idea de la soberanía del pueblo con la de los derechos divinos de los reyes”¹⁰.

El resumen anterior omite la mención de hechos y situaciones importantes. Entre ellos, el conflicto armado entre España y Portugal por el dominio de la Banda Oriental y el congreso de Aix-la-Chapelle (1818), cuando Fernando VII no obtuvo el apoyo que esperaba de las potencias en favor de sus proyectos de intervención armada para dominar a los insurrectos americanos.

9. C.K. Webster, *Gran Bretaña y la independencia de la América Latina*, Buenos Aires, Editoria G. Kraft, 1944. 2 vols. La ref. en T. II, doc. N° 515.

10. Juan Diego Jaramillo, *Bolívar y Canning 1822-1827*, Bogotá, Banco de la República, 1983. Este estudio reúne y actualiza la información más completa.

III. El Congreso inacabado

10. El 7 de diciembre de 1824, parte de Lima la invitación al congreso anfictiónico, suscrita por Bolívar y refrendada por José Faustino Sánchez Carrión, a cargo del ministerio de Relaciones Exteriores, dos días antes que en la pampa de la Quinua, las fuerzas patriotas sellaran la larga lucha por la independencia, bajo el mando de Antonio José de Sucre¹¹.

Al impulso de complejas circunstancias, en medio de dudas y acechanzas, la decisión de Bolívar de llevar adelante su proyecto supuso un gesto de audacia y de soberbia. Había llegado a la conclusión que nada podría ya opacar su luminosa trayectoria y que para consagrar la epopeya era preciso el reconocimiento de las nuevas repúblicas por las grandes potencias, sin esperar que las tribulaciones de la ex-metrópoli aceleraran su resignación. Para ello, el mismo día que, en viaje desde el norte, llega a Lima, dispone que Sánchez Carrión proceda a despachar el histórico documento¹²; y no cabe dudar, ni por un instante, que las ideas, inclusive los giros y las referencias, le pertenecen y expresan un pensamiento largamente madurado. Al mismo tiempo, sus informaciones le inducen a definir que ese era el momento señalado por su intuición

-
11. Raúl Porras Barrenechea, *El Congreso de Panamá, 1826*, Imprenta La Opinión Nacional, Lima, 1930. Archivo Diplomático Peruano, Torno I. Esta obra –publicada con motivo del centenario del evento y con la que se inició el Archivo Diplomático Peruano– mantiene su valor dada la importancia de la documentación reunida. Ha sido después que se han agregado repertorios para enriquecer la bibliografía sobre el tema, más allá del insuperable caudal de las *Memorias* del general O'Leary. Fue con ocasión de la celebración de la X Conferencia Internacional Americana (Caracas, 1956), que el gobierno de Venezuela convocó a un concurso sobre el tema *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas*, que permitió contar con tres importantes trabajos, debidos a Jesús María Yepes, colombiano; Francisco Cuevas Cancino, mexicano; y Ulpiano López, ecuatoriano. Entre nosotros, hay dos contribuciones adicionales, debidas a Oscar Barrenechea y Raygada, *El Congreso de Panamá – Documentación inédita–*, Lima, 1942 (T. IV del Archivo Diplomático Peruano), que divulgó las instrucciones impartidas a los delegados peruanos anulando las primitivas; y a Víctor Andrés Belaunde, *Bolívar: El pensamiento político de la revolución americana*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1959. Escapa a los límites de este ensayo aproximarse, siquiera, al intento de acopiar datos sobre la bibliografía bolivariana, para lo cual la mejor guía se encuentra en la “Contribución a la bibliografía de los escritos del Libertador”, T. I, de *Escritos del Libertador*, Sociedad Bolivariana de Venezuela, Caracas, 1964, fruto de la ingente obra de Pedro Grases y del aporte de Manuel Pérez Vila.
 12. Sánchez Carrión ejerció la función de Ministro Secretario General del Gobierno hasta el 28 de octubre de 1824, cuando, desde el cuartel general en Jauja, se restableció la estructura anterior, designándose a Hipólito Unanue como ministro de Hacienda, al general Tomás de Heres, ministro de Guerra y Marina (interino) y a Sánchez Carrión en Gobierno y Relaciones Exteriores. Para entonces, la salud de Sánchez Carrión, que había acompañado al Libertador desde los días de Pativilca hasta Huánuco, se comenzó a resentir. Falleció el 2 de junio de 1825.

para conducir su circunstancia. En este sentido, la concordancia entre los juicios y sus expresiones guardan una admirable sintonía con los términos de los otros dos documentos capitales: la “carta” de Jamaica (1815) y el discurso ante el congreso de Angostura (1819).

Debe recordarse que la primera ofensiva diplomática colombiana, constituida por las misiones enviadas a México, Centroamérica y países de Sudamérica (Perú, Chile y Buenos Aires), tuvieron un común denominador, tal como se expresa en la carta autógrafa enviada desde Cali, el 8 de enero de 1822, a general Bernardo O’Higgins, Director Supremo de Chile:

“La asociación de los cinco grandes Estados de América es tan sublime en sí misma, que no dudo vendrá a ser motivo de asombro para la Europa... Quién resistirá a la América unida de corazón, sumisa a una ley y guiada por la antorcha de la libertad?

Pienso que, más allá de la expresión retórica, el rasgo más importante de esta invocación está en reconocer la encrucijada en la que se encontraba frente a factores contrapuestos, pues los triunfos militares no terminaban por consagrar la victoria; y, por lo mismo, resultaba urgente dar otro paso hacia el futuro. Esa era la situación en 1822, camino al sur, al Perú, donde se erguía incólume el poder real, mientras Pasto seguía siendo un bastión realista y cuando el triunfo en Pichincha no estaba previsto. Además, el general Juan de la Cruz Murgeón –capitán general y presidente de la Audiencia– al llegar a Quito al frente de refuerzos, se sentía dueño de la situación, en espera que con la llegada a Caracas de los comisionados españoles, el marqués de Casa León y el coronel José María Herrera, se alcanzaran los propósitos que acariciaba la corte madrileña. En el otro escenario, en Europa, no se habían despejado las amenazas y todo eran dilaciones; mientras que las esperanzas puestas en la Gran Bretaña estaban lejos de concretarse: En respuesta a la nota oficial dirigida por Pedro Gual a George Canning, acompañando la credencial de José Rafael Revenga, éste recibe una respuesta desalentadora, informándole que “Mr. Canning tendrá mucho gusto en recibir por escrito cualquier comunicación ... pero en las actuales circunstancias debe declinar una entrevista...” (11 de enero de 1823)¹³. En ese año comenzaron las dificultades financieras de los países americanos con los empréstitos británicos.

11. Al terminar 1824, el panorama había cambiado, en lo interno y en lo internacional, pero no se vislumbraba la afirmación de las instituciones y tampoco había desaparecido el riesgo de una intentona de reconquista. En su

13. Webster, *Op. cit.* T. I, p. 524.

conjunto, la situación seguía ofreciendo graves dificultades, al tiempo que las penalidades de la guerra estaban mermando las energías de los Estados en trance de nacimiento: En el Perú, de los veinte mil y algo más de los soldados combatientes en Ayacucho, más del 50% eran peruanos; y en lo económico está aún por establecerse cuál fue el costo de la lucha por la emancipación, pero los campos estaban abandonados; los jóvenes levados y las familias desplazadas; los ganados consumidos; las recuas de mulas, sustento del comercio interno, habían servido de caballerías para el ejército y los antiguos caminos de herradura habían perdido su razón de ser, puesto que los circuitos regionales estaban desarticulados. El aspecto financiero era aún más penoso, si fuera posible una comparación. Las "Exposiciones" de Hipólito Unanue, como ministro de Hacienda (1822 y 1825) son un testimonio dramático. Peor aún, el ensañamiento de la lucha había abierto profundas brechas en los ánimos de uno y otro bando; y las soluciones para tantos problemas no estaban al alcance de la imaginación; tampoco las posibles fórmulas para constituir el Estado habían logrado el consenso de los sectores dirigentes, desde que los anteriores grupos organizados habían sufrido las consecuencias del largo conflicto; y, así, los comerciantes, en su mayoría extranjeros, estaban empobrecidos y se sentían esquilados; la aristocracia de origen español había sido expulsada cuando no había alcanzado a expatriarse, llevando consigo sus caudales; y los letrados y eclesiásticos no gozaban de poder ni de arraigo. En cuanto a estos últimos, es bueno recordar que la sede arzobispal de Lima permaneció, de hecho, vacante hasta 1834. Con variantes propias de las circunstancias, no era muy diferente la situación de las restantes secciones americanas. Como ejemplo, puede recordarse que en Chile, desde 1823 hasta 1830, la anarquía fue la constante.

Todo hace pensar que, dentro de esa perspectiva, en el ánimo de Bolívar se replanteó la idea del congreso anfictiónico, como un recurso dirigido, en lo esencial, a asegurar el triunfo obtenido por las armas y a alejar todo riesgo proveniente de Europa y de España, en particular. Considerando las dificultades de las comunicaciones y sin poder aclarar las intenciones de la Santa Alianza, el aspecto militar mantenía su nivel de urgencia, desde que, inmediatamente después del congreso de Verona, desde París se difundió el rumor de que se preparaba una importante expedición, en virtud de un "tratado secreto" destinado a concertar la intervención en América, posibilidad que actuó como detonante en la determinación del presidente Monroe; y ha sido sólo en años recientes, que se ha descubierto que se trató de una maniobra psicológica, hábilmente urdida¹⁴.

14. Dexter Perkins, autor del mejor estudio sobre la *Historia de la Doctrina Monroe* (Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964. 380 p. La ref. en p. 50). El detalle de la maniobra, en Manfred Kossok, *Historia de la Santa Alianza y la emancipación de América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Sílabas, 1968, 300 p. La ref. en p. 135.

12. Frente a las posibles maniobras de Fernando VII, el Libertador optó por una respuesta agresiva, escribiendo a Santander, el 20 de diciembre de 1824 "Me parecería bien que el Gobierno de Colombia, por los medios que juzgase a propósito, intimase a España que si en tanto tiempo no reconocía la independencia de Colombia y hacía la paz, estas mismas tropas (las vencedoras en Ayacucho) irían a La Habana y Puerto Rico" y distribuía los mandos en favor del gran mariscal Sucre y del general José Antonio Paéz¹⁵. Lo cierto es que Bolívar pretendía más la difusión de esta especie que su puesta en práctica, pues el resultado que esperaba obtener era una definición por parte de la Gran Bretaña y de Estados Unidos. En cuanto a la primera, el 4 de marzo de 1825 llegó a Bogotá la noticia de que el gabinete londinense había reconocido la independencia de Colombia, México y Buenos Aires, circunstancia que aceleró la negociación del Tratado de comercio y navegación que, por fin, pudo suscribirse en Bogotá, el 18 del mes siguiente. En este punto –así sea adelantando conceptos– es indispensable hacer dos precisiones; la primera, en cuanto a que cualquiera que hubiera sido la evolución de las circunstancias políticas, lo cierto es que el comercio inglés con la América española –y con mayor razón con la América portuguesa, que había servido de canal para el contrabando¹⁶– tenía para entonces unos 30 años de creciente desarrollo pero que la apetencia de los otros países de Europa por acceder a ese mercado promisorio, constituía un factor de urgencia que presionó al *Foreign Office* mucho más que cualquier consideración política; y, la segunda, con referencia a la concepción bolivariana que dio siempre más vuelo a los aspectos políticos y militares, que a los económicos. Por esta razón, el virtual intercambio de dos valores heterogéneos –reconocimiento diplomático por libertad de comercio– fue posible y, de alguna manera, sus consecuencias desventajosas para las nuevas repúblicas. En cuanto a Estados Unidos, su posición era más fácil de manejar, desde que ni le interesaba el principio de la legitimidad ni estaba vinculado a España, y, desde luego, muy lejos de tener compromisos con esa "fiel aliada". En cambio, el problema de Cuba, constituía una preocupación, ya de antiguo para esas fechas. En las instrucciones del secretario de Estado, Henry Clay, a los delegados que se embarcan a Panamá, se les fija claramente que Cuba, por su situación geográfica, por la cantidad y carácter de su población y por sus enormes recursos aún no desarrollados, representa un objetivo de primordial importancia para Europa y para América. Pero ninguna potencia, ni la misma España, tiene tan gran interés respecto al destino de Cuba como los Estados Unidos". Y continúa: "Nosotros no queremos ningún cambio. Ni el paso de Cuba a manos de otro

15. Vicente Lecuna, *Simón Bolívar: Obras Completas*. La Habana, Editorial Lex, 1947. 2 vols. La ref. en T. I., p. 1019.

16. Con el nombre de *peruleiros* se conocía en los puertos brasileños a quienes se dedicaban a introducir mercaderías en el Alto Perú, a cambio de plata procedente de Potosí.

Gobierno ni cambios en el régimen político actualmente existente en la isla"; razones por las cuales "Los Estados Unidos están demasiado interesados en el destino de Cuba, para permitir la realización de la invasión proyectada, con sus lamentables consecuencias". Este interés superaba largamente al que derivaba de ser la isla el primer productor de azúcar del mundo; y la historia se ha encargado de ponerlo en evidencia, pues esa preocupación primordial ha estado vinculada a la doctrina Monroe, a la guerra hispano-americana y a la "Alianza para el Progreso" (... y a la enmienda Helms-Burton, de 1996).

13. En cuanto a los objetivos generales del Congreso de Panamá, creo innecesario insistir en que sus propósitos reales y sus posibilidades no fueron más allá de intentar una coalición, defensiva en mayor grado, destinada a resguardar la independencia. Hasta entonces, los modelos en uso en Europa no habían pasado de ese tipo de entendimientos, siempre coyunturales, dirigidos a una finalidad concreta y renovados de acuerdo con las circunstancias. Su mejor aplicación había sido la de aglutinar las fuerzas para combatir a Napoleón y si bien la primera coalición continental estuvo motivada por las consecuencias de la revolución y la situación de Luis XVI, que moriría en el cadalso en 1793, las "coaliciones" dieron su nombre a la acción promovida por los requerimientos militares "de varias naciones contra un enemigo común".

La lectura de los instrumentos suscritos en Panamá es de una evidencia total y no vale la pena detenerse ahora en una revisión de los textos¹⁷. Pero, en todo caso, la mención de algunos de los artículos de esos convenios es ilustrativa. El Tratado de unión, liga y confederación perpetua que es el primero, define en su artículo 2º que "El objeto de este pacto perpetuo, será sostener en común, defensiva y ofensivamente si fuera necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América, contra toda dominación extranjera..." y para este fin "se obligan y comprometen a defenderse mutuamente" (Art. 3º), mediante "los contingentes de tropas... (Art. 4º)", los buques armados en guerra y escuadras... (Art. 5º) y "se obligan, además, a prestar cuantos auxilios estén en su poder en bageles de guerra y mercantes" (Art. 6º). "En caso de invasión... cualquiera de ellas podrá obrar hostilmente contra los invasores..." (Art. 7º) con el compromiso que "ninguna de ellas podrá hacer la paz con los enemigos comunes de su independencia, sin incluir en ella

17. Se han reproducido muchas veces. En R. Porras Barrenechea, *El Congreso de Panamá*, op. cit., pp. 405 y ss. En cambio, no es frecuente encontrar el texto de las actas del Congreso. Hasta donde estoy enterado, es único el ejemplar que se guarda en el Archivo Histórico de Itamaraty (Ministerio de RR.EE.), que divulgó una edición facsimilar de las minutas de las diez sesiones protocolizadas, escritas en español: *Sesquicentenario do Congresso Anfictiônico - Panamá 1826-1976*-, Ministerio das Relações Exteriores. Brasília. 83 p. (32 x 18.5 cm). Fundação Vizconde de Cabo Frio.

a todos los demás aliados" (Art. 10º), para todos cuyos efectos "convienen e formar, cada dos años, en tiempos de paz, y, cada año, durante la presente demás guerras comunes, una Asamblea general..." (Art. 11º). También fu importante el Art. 21º, según el cual las Partes contratantes se obligan y com prometen, solemnemente, a sostener la integridad de sus territorios respectivos oponiéndose eficazmente a los establecimientos que se intente hacer en ellos..."¹⁸

El segundo convenio, llamado "Concierto" con referencia al artículo que recomienda las asambleas anuales, dispone el traslado a Tacubaya; y el tercer "Convención sobre contingentes...", fija en sesenta mil hombres los efectivo con los que deberían concurrir las repúblicas coaligadas –al Perú le correspondían 5,250 hombres– y en acuerdo separado –el cuarto– se trata de las fuerza navales que deberían superar a las del enemigo, fijándose en tres navíos –de 60 a 80 cañones–, diez fragatas –de 44 a 64 cañones–, ocho corbetas –de 24 a 34 cañones–, seis bergantines –de 20 a 24 cañones– y una goleta –de 10 a 12 cañones–, cuyo precio aproximado oscilaría, según las categorías, entre 700.000 pesos de un navío hasta 90.000 para los bergantines.

No parece aventurado afirmar que ninguno de los Estados comprometido por sus plenipotenciarios estaba en condiciones ni tenía voluntad de asumir tales obligaciones; y el resultado confirmó que en Panamá –tampoco en la infructuosa espera en Tacubaya– las negociaciones lograron superar las nebulosas de la imaginación.

Pero, no fue, tan sólo, en Panamá, donde los pactos quedaron pospuestos al día siguiente de haber sido suscritos: Más adelante, en 1847, en 1856, en 1864 y en alguna otra fecha, en circunstancias iguales o aún más apremiantes se reunieron los negociadores de las repúblicas americanas, consumieron incontables semanas o meses en sus debates, y suscribieron múltiples instrumentos de los cuales, ni siquiera uno, sólo uno, llegó a ser perfeccionado y a tener cumplimiento¹⁹.

18. Una característica sobresaliente que confirma el carácter de coalición que conlleva este pacto, se encuentra en la alusión, muy al paso, que figura en el Art. 25º en cuanto que las Partes "han convenido en que sus relaciones comerciales, se arreglen en la próxima Asamblea...", con lo cual queda en evidencia la inefable ausencia de realismo y de sentido de la actualidad de los negociadores, sensación que se confirma cuando se repasan algunos de los discursos.

19. Dentro de la nutrida bibliografía existente, creo que es suficiente anotar el otro aporte peruano: Archivo Diplomático Peruano, T. II y III, *Congresos Americanos de Lima*; Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1938. 2 vols. Recopilación y Prólogo de Alberto Ulloa Sotomayor. Constituye una fuente imprescindible y un estudio de particulares méritos.

IV. Entre la unidad y la fractura

14. En los primeros cincuenta años de vida independiente, no fue posible unificar puntos de vista. Tampoco, acercarse a un consenso en aquello que pudiera ser un elemento crucial; ni aun a definir dónde estaban o cuáles eran los intereses compartidos. Es este aspecto el que se ha mantenido en la penumbra, como si existiera un asomo de pudor para explicar la incapacidad de proyectar la vida en común, prefiriéndose disimular las desavenencias recíprocas u ocultar los propios errores. El resultado ha sido que, en muchos de estos casos, se ha preferido discurrir por las plácidas veredas de una "historia laudatoria" –expresión de Raúl Porras– o escribir las páginas de una "historia rosada" –irónica calificación de Jorge Basadre– ya que, en las otras circunstancias, el empeño se ha dirigido, en uno o en otro de nuestros países, a buscar un responsable de nuestra malaventura, perfilando el síndrome del "enemigo predilecto"; o estimulando los ejercicios de pensamiento para convertir la historia en el derrotero de la persecución de un "territorio imaginario", como resulta de la propuesta de un sociólogo argentino²⁰. Pero, por lo mismo, estas conclusiones, de ser ciertas, nos deberían llevar a un análisis de las causas de nuestra conflictiva realidad internacional, que ya se anuncia cuando se clausuran las sesiones del Congreso de Panamá. Es en esa dirección que pretendo orientar las reflexiones que se proponen a continuación.

15. En la raíz del fracaso del proyecto anfictiónico se encuentran, como causa eficiente, las fuerzas de la dispersión a las que acabo de aludir. Y, de alguna manera, el mal éxito de Panamá debe ser considerado como el momento de quiebre –"el gozne del destino"²¹– entre la etapa de la unidad y el proceso de fractura. Es cierto que, aun antes que el Congreso levantara sus sesiones, ya Bolívar había abandonado el interés por sus resultados, mientras otros proyectos estaban surgiendo en su mente –con prioridad, la Federación de los Andes– al mismo tiempo que comenzaba a percibir los augurios de los riesgos insondables que se cernían sobre sus obras –las nuevas repúblicas, a comenzar por la propia Colombia– y los síntomas de las tribulaciones que se incubaban en el futuro del continente.

16. Con la trágica incapacidad de la monarquía para superar la crisis que la llevaría al colapso, la maquinaria política, administrativa y cultural del sistema

20. Carlos Escudé, del Instituto Torcuato di Tella, *Contenido nacionalista de la enseñanza de la geografía en la República Argentina*, ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por EURAL y la Universidad de Warwick, sobre *Las relaciones anglo-argentinas después del conflicto del Atlántico Sur*, Buenos Aires, 19 al 21 de abril de 1988. Mimeo, 41 p.

21. Título de uno de los volúmenes de las memorias de Winston S. Churchill.

colonial comenzó a desarticularse. Fue, entonces, que en el espacio de los elementos de cohesión adquirieron presencia los factores de disgregación que habían permanecido controlados; aparecieron otros nuevos y tomaron cuerpo los conflictos que, anteriormente, habían encontrado en la Corona un poder de mediación; irguiéndose, incontrolables, las fuerzas centrífugas que existen en todo grupo organizado –a partir de la familia– que, mientras se equilibran con las tendencias de cohesión, le dan dinamismo al conjunto y estimulan sus capacidades, pero que si superan a las fuerzas centrípetas terminan por anular los intentos de organización, desatando procesos conflictivos cuya duración no puede determinarse, pero que, a la postre, conducen a la disolución.

Y es a partir del Congreso de Panamá que puede proponerse una relectura de la iniciación republicana para indagar cuáles fueron las carencias o los excesos que, en las nuevas entidades políticas, en lugar de construir solidariamente sociedades eficientes, condujeron a exacerbar pugnas y rivalidades al punto de actuar –en palabras de García Márquez– “como si hubiéramos sembrado tan hondo el ideal de la independencia, que estos pueblos están tratando ahora de independizarse los unos de los otros”.

17. Es probable que el nudo del drama se encuentre en la ausencia de una voluntad de unidad, que era anterior a la conciencia de autonomía, por lo cual el enfrentamiento subsiguiente no sólo fue incapaz de generarla, sino que afectó en sus raíces cualquier proyecto unitario.

La carencia de un espíritu de unidad entre las diferentes secciones de América, y, por añadidura, las oposiciones entre los sectores sociales que convivían en ellas, constituían una intrincada realidad que debe ser registrada por su trascendencia –en contraste con las visiones tradicionales que se han venido divulgando– que en sus orígenes y manifestaciones venían de lejos, y que, por ello, escapan al tema de este ensayo. Sin embargo, cabe pensar que, como ejemplo de una situación de ruptura, guarda analogía –así sea remota– con la realidad surgida de la conquista, no sólo por la conmoción de las manifestaciones políticas, sino también por las diferentes maneras como el pasado fue asimilado e incorporado al futuro que se convertía en presente día a día.

Durante la etapa colonial no sólo se fue agravando la distancia entre los intereses recíprocos de las secciones de América, sino que se generaron rivalidades y oposiciones crecientes; y, peor aún, la incomunicación entre los grupos sociales que convivían dentro de ellas se ahondó con el tiempo, sin mencionar las exacciones y otros abusos de los que fueron víctimas las poblaciones indígenas.

Desde otro ángulo, esa “ruptura entre el tiempo anterior y el tiempo posterior a la llegada de los españoles” –según expresión de Sabine Mac Cormack²²– constituyó un fenómeno sociológico muy profundo y prolongado que no fue superado. En el transcurso de dos siglos, se mantuvo una insalvable diferencia entre una época de recursos compartidos y una etapa de servidumbre que, con frecuencia, se expresó en conflicto. Para la mejor inteligencia de aquella tensión, cabe aplicar, como método de análisis, la noción de alteridad, o sea “el descubrimiento que el yo hace del otro”²³, que ha contribuido a explicar cómo en América española sus habitantes estaban estructuralmente condicionados para darse cuenta de sus disparidades y diferencias, o sea para verificar que no constituían una substancia homogénea, como se desprende de la simple constatación de la existencia –particularmente en las naciones andinas– de una “república de españoles” y de una “república de indios”, al punto que, por múltiples razones, las diversas secciones de América –y dentro de ellas, los grupos de población por no hablar de clases y de castas– terminaron por constituir un *otro* respecto de las demás, que les eran desconocidas y que no eran amigas ni enemigas; en el mejor de los casos, no existían como parte del yo, individual o colectivo, sin que entre ellas concurrieran relaciones o intereses cuantificables, directos y actuantes, o sean efectivos mecanismos de reciprocidad en los beneficios, llamados a suplir la falta de recursos suficientes, por cuanto el sistema radial característico del régimen colonial, vinculaba tan sólo a las partes con el núcleo, pero no a las partes entre sí, incomunicación agravada por el monopolio impuesto en las relaciones comerciales, con odiosa discriminación.

De hecho, todo hace pensar que al estallar la independencia y en razón de las condiciones preexistentes, la ruptura no se resolvió por el predominio de lo nuevo, sino por la pugna tenaz entre lo antiguo y lo moderno, ya que el tiempo anterior persistía a pesar de la incoherencia y el nuevo era desconocido y discordante.

Así, en vez de la voluntad de unidad irrumpió el disenso, estimulado por factores múltiples y cuyo ejercicio continuado desembocó en el enardecimiento. No sólo hemos sido testigos en estos 170 años, de la fragmentación, sino que se puede hablar de la molecularización, al constatar cómo las pugnas internas –las fuerzas de la disociación– han derivado hacia formas de violencia y de

22. En los tiempos muy antiguos... –Cómo se recordaba el pasado en el Perú en la Colonia temprana–, *Procesos: Revista ecuatoriana de historia* (Universidad Andina Simón Bolívar/TEHIS, Quito. Nº 7, 1er. semestre, 1995).

23. Tzvetan Todorov, *La conquista de América –La cuestión del otro–*, México, Siglo XXI Editores, 1987.

insania hasta proponer –en nuestros días– la desintegración de cualquier expresión de vida social organizada.

18. No se trata de poner en duda la trascendencia de las formas de cultura como elementos de cohesión dentro de los grupos humanos; y, mucho menos la conveniencia de que, para mantener integrada a una sociedad, se estimulen los lazos representados por la religión, la lengua y la comunidad étnica, que Bolívar menciona con frecuencia. Los estudios sociológicos demuestran, sin embargo, que la vinculación que generan no ha sido la condición esencial para la organización de nuevos Estados; y que, en la circunstancia de las repúblicas americanas, esos elementos –sin dejar de ser mecanismos de comunicación– no eran los determinantes, ni de las propias nacionalidades, menos aún de conjuntos multiformes cualquiera que fuera su denominación. Peor aún, si se toma en cuenta que el idioma español era propio del grupo dominante, pero que no había sustituido al innumerable mosaico de lenguas, dialectos y otras variedades de la población aborigen, cuyos grupos derivaban sus voces de troncos idiomáticos lejanos, sin que el habla de cada uno de ellos sirviera de instrumento de unidad²⁴.

En el caso de la religión, se pueden recordar situaciones análogas, sin que la prédica de los misioneros católicos y el esfuerzo de la Corona hubiera podido ni unificar las creencias ni eliminar los antiguos ritos y simbolismos, por cuya razón se mantuvieron, al lado de la santa Inquisición, los procedimientos de “extirpación de idolatrías”. En este aspecto, se puede afirmar que la religión católica cumplió un importante rol de difusión e impregnación de formas de cultura, a partir de la alfabetización, pero sin llegar a constituir el lazo de vinculación por excelencia.

Y en cuanto al rol desempeñado por el elemento étnico, parece obvio que tal componente no es representativo del conjunto de naciones hispano-americanas ni un germen de unidad entre ellas, en las que, precisamente, la distinción entre españoles y criollos era social y económica pero, en lo esencial, cuestión de color de piel, para constituir uno de los más activos y constantes agentes de disfunción.

24. Es bien sabido que la expansión del quechua fue un fenómeno postconquista, impulsado por los españoles, precisamente por la necesidad de contar con una **lingua franca** que sirviera de puente a la comunicación. En Colombia, un reciente estudio señala la existencia de 66 lenguas indígenas, que representan las cuatro grandes corrientes: arawak, caribe, quechua y tupí-guaraní (Centro Colombiano de Estudios de Lenguas Aborígenes, en *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, Lima, 1994, T. 23, N° 3).

Por último, cabe recordar que la historia y la geografía, que se mencionan con tanta frecuencia como elementos comunes al conjunto hispano-americano, cumplieron, en muchos casos, una función negativa. De un lado, la experiencia histórica no contribuyó a cimentar las nociones de solidaridad ni a proscribir la agresión, mucho menos la conquista; y, en cuanto a la realidad geográfica, tanto las distancias cuanto la insuperable rugosidad del territorio y la impenetrabilidad de la selva, constituyeron infranqueables vallas a la circulación dentro del continente y, peor aún, contribuyeron a privilegiar la vía marítima, que terminó por consumir el aislamiento terrestre.

19. Al iniciar el punto 17, se ha dicho que la ausencia de una voluntad de unidad de las jóvenes repúblicas en sus relaciones con las otras de su estirpe, era una consecuencia de hechos anteriores al surgimiento de una conciencia de autonomía. Todo induce a pensar que, en efecto, dentro de cada una de las circunscripciones coloniales, existían desde un comienzo tensiones y oposiciones no sólo muy numerosas y variables, sino que el debilitamiento y, luego, la desaparición de la noción de la autoridad metropolitana, configuraron un extrañ factor de potenciamiento del individualismo, cuyas consecuencias son visibles doscientos años más tarde, pero cuyo estudio no corresponde a los términos de esta presentación.

El mero problema de encontrar un vocablo adecuado para expresar esta situación origina tantas dificultades conceptuales, que es ya expresivo de la profundidad y complejidad que el tema ofrece. Quizá, el término generalmente usado ha sido el de regionalismo o el similar de la cuestión regional, que requiere explicaciones complementarias para su mejor comprensión, diferenciando los elementos geográficos, los factores políticos o las estructuras económicas. Aparte de ello, es de plena evidencia que esa misma realidad ha sido y es diferente en cada una de las porciones de América hispana. Desde mi punto de vista, en el juego intelectual de definir esta noción, debe primar el factor político, porque en el fondo del problema lo que subyace es un complejo de relaciones que se ordenan en la medida que se define el rol del poder central del Estado, dentro del proceso de integración nacional. Esta fórmula precisa ser aclarada, por cuanto esas relaciones se dieron en el contexto de un Estado nuevo, por lo cual habían sido inexistentes o diferentes en su índole política, mientras dicho Estado no estuvo constituido. Fue desde el poder central que se intentó crear o regular esas relaciones, tarea que resultó en extremo difícil y, a ratos, imposible. En otras palabras, la distinción a la que deseo llegar se refiere al lento movimiento de diferenciación en lo externo y de identificación interna; cuya dialéctica se plantea desde un punto de vista académico, lo cual quiere decir que se intenta un esfuerzo de abstracción que no siempre coincide con la realidad, pero que es lícito para facilitar la mejor comprensión.

Por lo mismo, esta hipótesis requiere partir del supuesto de diferenciar e ámbito interno del externo, la política interna de la política exterior; y de aceptar que esta propuesta de análisis es válida para fines de trabajo pero no como un reflejo exacto de los hechos. En este sentido, me parece eficiente tener como referencia el modelo propuesto por Juan Maiguashca para el caso del Ecuador con todas las salvedades propias de situaciones diferentes²⁵.

Para este autor, el proceso de formación de una comunidad nacional cohesionada, ofrece cinco problemas principales que pueden ser identificados: el problema de la identidad nacional (la identidad territorial; la identidad ético-religiosa; la identidad étnica); el problema de la participación (intervención en la función política); el problema del control territorial y social (capacidad de acción por parte del Estado) y el problema de la distribución (uso de los recursos económicos del Estado). La conclusión a la que llega es interesante, en cuanto propone la consideración del tema como el estudio de un fenómeno histórico-político en el que aquellas variables se dan con diferente intensidad según las circunstancias. Desde mi punto de vista, el esquema tiene ventajas para su aplicación en la primera centuria, o sea hasta la I Gran Guerra: En ese período la afirmación del poder central expresa la tensión propia de estas repúblicas, caracterizadas como "Estados débiles" en el contexto de "sociedades fuertes", entendiendo por "sociedades fuertes" aquellas en las que los componentes nacionales resultan tan poderosos como el gobierno y, en cierta manera, impenetrables a la acción del Estado. En la medida que el Estado se institucionaliza, el poder central se fortalece y trata de extender su esfera de acción, hasta el momento en que el entorno social, la "sociedad civil", adquiere a su vez coherencia, afirmando sus organismos —o sea, "politizando" sus capacidades de participar en la toma de decisiones— y disputando con el Estado la facultad de intervenir en áreas cada vez más importantes, principalmente en lo económico, cuando la gran empresa industrial es capaz de aventajar al Estado en eficiencia tecnológica, que es la etapa que se inicia después de la II Gran Guerra. A partir de este momento, la aparición en la escena de la empresa transnacional, unida a otros factores, aproxima los intereses propios de la política interna con los de la política exterior, hasta el punto que ya no resulta ni posible ni real mantener la distinción tradicional, ni siquiera para fines académicos.

25. Juan Maiguashca, "La cuestión regional en la historia ecuatoriana", en *Nueva Historia del Ecuador*, Enrique Ayala, editor. Vol 12: Ensayos Generales. Quito, Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1992.

Juan Maiguashca, "El proceso de integración nacional en el Ecuador: El rol del poder central, en *Historia y región en el Ecuador 1830-1930*, Juan Maiguashca, editor. Quito, FLACSO - Corporación Editora Nacional, 1994.

V. Las fuerzas de la dispersión

20. El primer interrogante que se plantea en relación con el proceso de ruptura, se refiere a las capacidades que las sociedades americanas recibieron del sistema colonial —como tradición cultural, como costumbres de vida en común, como ejercicio de prácticas de gobierno, como sistema de valores sociales— y, también, sobre la posibilidad de la metrópoli, de la sociedad española en su conjunto, para proponer un nuevo proyecto de organización política, ante la demanda de cambios surgida de la revolución industrial y de la difusión del pensamiento ilustrado. En fin, se debe evaluar cuál era la aptitud de la que habían sido dotados los reinos de Indias para recrear, en términos de autonomía, un nuevo orden político, ya sea para promover un mecanismo de toma de decisiones, con autoridad suficiente, ya sea para ejercer el poder y administrar el gobierno dentro de fórmulas menos arbitrarias que en el régimen anterior. De no ser así, el proceso desembocaría en el caos, ya que la violencia desencadenada por la lucha emancipadora sólo podría conducir a la desintegración, salvo que existieran fuerzas sociales capaces de restituir la cohesión a una estructura cuyas partes ya no estaban vinculadas entre sí. En estas circunstancias, la violencia aparece como la fuente de la legitimidad, ya que el sistema no estaba preparado para ser sustituido.

21. Aun cuando, por razones de espacio, no es del caso insistir en otros aspectos de la herencia colonial —que es el tema de este párrafo—, pienso que son indispensables unas referencias a la demarcación colonial y, desde luego, a los aspectos económicos que afectaron, desde un primer instante, la viabilidad de los nuevos Estados: Todas las repúblicas se encontraron, desde el día de su nacimiento, en estado de indigencia, para pasar, muy luego, a ser deudores insolventes²⁶.

En cuanto a la demarcación, es de sobra conocido que hasta mediados del siglo XVIII —dos siglos y medio después de la presencia de España en América— la Corona y el Consejo de Indias carecían de información suficiente y de medios adecuados para determinar los linderos de las circunscripciones establecidas por las reales cédulas. Como consecuencia, la descripción era general y la mención que se hace de los accidentes geográficos tiene un sentido referencial. Más aún, hasta avanzado el siglo XIX, las mejores cartas geográficas utilizaban la denominación de “regiones desconocidas” para distinguir amplias zonas sobre las cuales no existía información confiable.

26. Stanley J. y Bárbara H. Stein *La herencia colonial en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1986 (18ª edición).

La Corona española siguió en esta materia un doble procedimiento: Uno, muy prolijo; y otro, muy general. El primero, se aplicó en los casos de demarcación internacional; y, el segundo, para fines de administración interna. El mejor ejemplo lo constituye el Tratado de Madrid, de 1750, relativo “a los límites de las conquistas entre los muy altos y poderosos señores”, los reyes de España y de Portugal, “cuyas conquistas se han adelantado con incertidumbre y duda”, por lo cual el artículo 1º declara que (el Tratado) “será el único fundamento y regla que en adelante se deberá seguir para la división y límites de los dos dominios en toda la América y Asia, y en su virtud quedará abolido cualquier derecho y acción que puedan alegar las dos Coronas por motivo de la Bula del Papa Alejandro VI, de feliz memoria, y de los Tratados de Tordesillas, de Lisboa y Utrecht, de la Escritura de venta otorgada en Zaragoza, de cualesquiera tratados, convenciones y promesas...”, con lo cual la única y definitiva delimitación sería la estipulada en los siguientes artículos y descrita minuciosamente, incluyendo no sólo los accidentes específicos sino los criterios de procedimiento²⁷.

En el segundo caso, tratándose de las jurisdicciones domésticas, las prácticas fueron más expeditivas, por cuanto carecía de especial interés entrar en detalles, desde que en las regiones pobladas se había consagrado una separación tradicional, ya fuera por un límite arcifinio, ya porque el tiempo había consagrado una realidad política, económica o demográfica. Dos ejemplos ilustran estos casos: Uno, el de la frontera en la zona poblada de la cuenca del lago Titicaca, donde la demarcación impuesta por el virrey Toledo se consolidó y se mantuvo hasta la época republicana; otro, el del río (o quebrada) San Francisco, afluente del río Chinchipe en su margen izquierda, que sirvió de separación a las diócesis de Quito y de Trujillo –y así se consigna en el mapa de Pedro Vicente Maldonado, “Carta de la Provincia de Quito y sus adyacentes...”, publicado en París, en 1750, inmediatamente después de la muerte de su autor– y pasó a ser un elemento consagrado en la delimitación entre el Perú el Ecuador.

En el orden internacional, para dar a la delimitación su dimensión exacta, resulta substancial mencionar la importancia que la posesión tuvo en la mentalidad y en la acción del monarca y de sus consejeros; y la categoría de principio que se le asigna. El Tratado de 1750 consagró una fórmula que no puede ser olvidada: El respeto al principio del *uti possidetis* para separar los dominios de ambas coronas, “...que cada Parte se ha de quedar con lo que actualmente posee a excepción de las mutuas cesiones que se dirán en su lugar, las cuales se ejecutarán por conveniencia común. Y para que los límites queden en lo posible menos sujetos a controversia...” En esta fórmula cabe observar, además, dos aspectos: Primero, que tal principio adquiere virtualidad y se aplica sólo a parti-

27. Ricardo Aranda, *Tratados del Perú*, T. I., Lima, Imprenta del Estado, 1890, p. 124.

del acuerdo expreso de las Partes, de cuya concordancia de voluntades deriva su vigor; y, segundo, su carácter subsidiario, con el objeto de robustecer y facilitar el propósito del pacto, puesto que “el primero y más principal es que señalan los límites de los dos dominios, tomando por términos los parajes más conocidos, para que en ningún tiempo se confundan...”, tal como reza el Art. 1º.

En el orden doméstico, debe quedar claramente señalado que la creación, extinción o modificación de la compartimentación colonial tuvo un objeto primordial: Facilitar la administración, optimarla dentro de una permanente búsqueda de la eficiencia, y atender a las exigencias de la defensa de los dominios de la Corona, en función de sus requerimientos pero mediante mecanismos que sólo podían cumplir su cometido en la medida que se aplicaran a grupos humanos y a áreas de concentración de intereses económicos, administrativos y religiosos.

Para concluir con el rubro relativo a la herencia colonial, es propio incluir una referencia elemental a los aspectos económicos, los mismos que, por su propia importancia, deberían merecer una atención que escapa a los alcances de esta presentación. En ese sentido, me limitaré al mero enunciado de algunos aspectos socioeconómicos de carácter estructural, propios de la crisis que afligía a España, y cuya repercusión en América tuvo peores consecuencias. Uno de ellos, por ejemplo, se refiere al problema de los derechos señoriales y al régimen de la propiedad, para cuya inteligencia hay que considerar la diferencia existente entre España y América en cuanto a la organización de la sociedad, el complicado sistema de estamentos, la tenencia y transmisión de tierras, las diferencias entre las clases sociales (señores y vasallos), el papel jugado por la nobleza y su participación en el gobierno, etc.

En relación con los enfoques de carácter económico –debería decir macroeconómicos, para adecuarme a la terminología en uso– hay concordancia entre los estudiosos acerca de la incapacidad del régimen español y del pensamiento de sus dirigentes para favorecer la adaptación de sus estructuras a las nuevas circunstancias, tanto en materia de modernización de sus sistemas de producción –estratificados por su anacrónica organización social– como de apertura a las nuevas exigencias del comercio internacional, acerca de cuyo detalle no me corresponde algo más que su simple mención. Al producirse el colapso de la metrópoli y la consiguiente emancipación, para el Perú la autonomía significó no sólo la separación de España sino la marginación del sistema económico internacional, situación agravada por la crisis de la minería del oro y de la plata, cuyas consecuencias se extendieron a Charcas y a Quito²⁸.

28. Es notoria la omisión en que se incurre –por razones de espacio– en los aspectos jurídico-institucionales, visible en la persistencia del *corpus* constitutivo prerrepblicano, con lo cual

22. La república encontró ya instalado un extraño personaje: el caudillo militar. Venía de cumplir un papel decisivo en el tránsito de la colonia a la independencia y de constituirse en un agente de cambio, cuyo aporte es múltiple, al ganar la guerra e imponer la libertad; al afirmar el poder del Estado naciente y su forma de gobierno; y al acentuar el sentido nacional, por la vía de la diferenciación y del conflicto internacional.

La contribución de los caudillos a la obra de la independencia fue determinante, pero limitada como estuvo al aspecto militar, cambió de signo después de extinguido el poder español; y resultó negativa en todo lo referente a la organización del Estado, que debió ser la única preocupación al día siguiente de la victoria, cuando las armas dejaron de ser necesarias y debieron ceder el paso a los urgentes requerimientos del buen gobierno. Por ello, la disfunción que realizan entorpece el proceso de lograr la participación –en la búsqueda del consenso– y retarda la tarea elemental de establecer la dimensión apropiada para un Estado viable, como medio para lograr la cohesión, la institucionalidad y la eficacia.

De hecho, lo que lograron los caudillos fue estimular los factores psicológicos y socioeconómicos del conflicto que habían sido sembrados en los siglos anteriores, privilegiando el uso de la fuerza militar por encima de todo otro arbitrio, generando una mística antes no conocida y la revelación de un olimpo al que muchos querían ascender, usando de las armas y haciéndose entre ellos –recuerdo las palabras de Bartolomé Herrera– “para su propio daño, una guerra tan ardiente y tenaz ahora, como la que hicieron para su bien entonces (cuando la emancipación)”²⁹.

23. A los aspectos señalados, deben agregarse entre los elementos integrantes del proceso de ruptura, que contribuyeron eficientemente a la entronización de la dinámica del conflicto, el fenómeno de la expansión territorial y las consecuencias de la penetración del capitalismo.

Si se recuerda lo dicho en párrafos anteriores, es válido admitir que, de pronto, el territorio se convirtió en algo más que el motivo de la conquista inicial o del interés científico de los hombres de la Ilustración, por la necesidad de

“la persistencia del viejo orden no se manifiesta sólo a nivel de las instituciones preliberales y predemocráticas sino, particularmente en la supervivencia de las funciones –y durante un tiempo considerable de los mismos funcionarios– que fueron típicas del orden burocrático-administrativo anterior a la independencia”.

Alberto Filippi, *Bolívar y Europa...* Vol. I, Siglo XIX, p. 288. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas, 1988.

29. Oración fúnebre en las exequias del presidente Agustín Gamarra (4 de enero de 1842).

avanzar en la revelación de la propia parcela. No sólo había que afirmar el imperio de la ley nacional –por eso las constituciones se juran hasta en los más remotos rincones– sino que era menester definir la naturaleza, el contenido y el contorno del asiento material del nuevo Estado y dotar de existencia real a lo que antes habían sido “provincias no descubiertas”. Este derecho expectativo generó ambiciones de expansión territorial y alimentó la carga conflictiva del proceso de ruptura al que me vengo refiriendo; sin contar que fueron muchos los casos en los que la dinámica de la ocupación se manifestó en una penetración en heredad ajena, casi siempre en predios mal guardados, que se fue transformando en situaciones de hecho al impulso de nuevos intereses, por lo general de carácter económico o de mera capacidad demográfica. A guisa de ejemplo, bien puede recordarse la progresión de la “frontera” de Estados Unidos en perjuicio de la vecina nación mexicana.

24. El cuarto factor ha sido la penetración capitalista, que contribuyó a multiplicar la carga conflictiva existente y, más aún, a convertirse en el elemento detonador de situaciones bélicas de cruento y penoso recuerdo. Y de lo que no puede prescindirse, ni en aras de la brevedad, es de la consideración en la realidad internacional desde el comienzo del siglo XIX –pero que venía desde antes– de la lucha por los mercados, como motor de rivalidades y de guerras en otros continentes, que las grandes potencias trasladaron a América del Sur, con diferentes matices, con diversos aliados y en sus propias circunstancias, pero siempre sin contemplaciones en todo aquello que significara la imposición de sus intereses”³⁰.

Uno de los capítulos iniciales de esta acción perniciosa, aún poco estudiado como factor permanente en el conjunto del panorama hispanoamericano, lo constituye la negociación para el establecimiento de relaciones entre las nuevas repúblicas y las grandes potencias, en virtud de una operación de álgebra diplomática para permitir la ecuación entre dos valores heterógeneos, el reconocimiento de la independencia y la libertad de comercio. Una de las consecuencias de este entendimiento fue la extensión de la cláusula de nación más favorecida, que sirvió de manera exclusiva al afianzamiento del comercio de importación europeo y norteamericano. La llamada “cláusula Bello” –en favor del

30. Fue preocupación inicial de los Estados latinoamericanos hacer frente a las reclamaciones de las grandes potencias que exigían un trato privilegiado en favor de sus intereses, problema que derivó en el enunciado del principio de no intervención, una de cuyas primeras manifestaciones fue el decreto de 27 de abril de 1846, siendo presidente Ramón Castilla y canciller José Gregorio Paz Soldán. A título de referencia, desde el punto de vista jurídico, es ilustrativa la opinión del Comité Jurídico Interamericano, “Contribución del Continente americano a los principios del derecho internacional que rigen la responsabilidad del Estado”, Washington D.C., 1962 (OEA/Ser. I/VI.2-CIJ-61).

tratamiento privilegiado entre las naciones hispanoamericanas— tuvo que ser abandonada y, como consecuencia, la harina procedente de Chile fue desplazada por la de origen norteamericano; y los azúcares peruanos cedieron su lugar a los embarques procedentes de las plantaciones de las Indias Occidentales y de Cuba transportados en barcos “bostoneses”.

25. Si estos cuatro elementos —la herencia colonial, el caudillismo militar, la expansión territorial y la penetración del capitalismo— fueron factores preeminentes de división y de la dinámica de dispersión, resulta dramática —por decirlo de alguna manera— la ausencia de fuerzas que impulsaran en dirección contraria, o sea de la cohesión. El conjunto de los “reinos” de Indias no constituía entre sí nada parecido a una sociedad de Estados ni estaban dispuestos a intentarla.

VI. En pos de la quimera

26. La tardanza con la que se iniciaron las deliberaciones de Panamá y la lentitud de sus decisiones, contribuyeron, sin duda, a cambiar el estado de ánimo del Libertador; y, muy pronto, llegó al convencimiento de que sus planes no podrían ser convergentes con las ideas que se seguían barajando en el Congreso anfictionico. La correspondencia de Bolívar deja constancia que su desentendimiento de aquel proyecto llegó a ser total y que a esta actitud de prescindencia contribuyó José María Pando, al llegar al Perú para ocupar el ministerio de Relaciones Exteriores (3 de mayo de 1826), pues muy pronto se sumó al proyecto vitalicio³¹. Aclarando un tanto más la afirmación anterior, cabe comprobar que, para entonces, habían variado las condiciones externas; y las circunstancias internas ofrecían perspectivas muy diferentes, que contribuyeron a aumentar el escepticismo del Libertador, más aún cuando el desarrollo del Congreso, tan cargado de retórica, había contribuido a diluir el factor de la urgencia.

27. Durante su combativa existencia y, por, lo menos hasta el año 24, el Libertador había dedicado su inteligencia y su voluntad a la preparación y la realización de campañas militares, que eran el factor determinante de la gesta emancipadora. A partir de ese año y motivado, también, por la aparición de un Estado —de su hechura y con su nombre, la República Bolívar— su preocupación se orienta a la manera de mantener y afirmar la independencia y hacer duradera

31. María Cecilia Bákula Budge, *Los ideales de Bolívar en la integración de los pueblos hispanoamericanos*. Lima, 1975 (A la cabeza del título: Publicaciones de la Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú). Obra premiada en el concurso convocado sobre el tema que sirve de título al libro. V. en especial el Cap. II, “Una diplomacia en marcha”.

la creación de las nuevas repúblicas. En los meses siguientes, su capacidad de acción cambia de rumbo, pues de jefe militar debe pasar a ser legislador, tránsito que sintetiza en una frase: "Nos hace falta el fundamento de Pacto Social que debe formar de este mundo una nación de repúblicas...", según lo dice en carta a Bernardo O'Higgins. Para este efecto, decide que aún no debe regresar a Bogotá. Le escribe a Santander una misiva patética, el 11 de noviembre de 1825:

"... Ud. debe hacer los mayores esfuerzos para que la gloria de Colombia no quede incompleta, y se me permita ser regulador de toda América meridional. Crea Ud. que Chiloé y Chile se perderán para siempre sin mí; crea Ud. también que quedando yo en el Sur puedo socorrer a Colombia con 20.000 hombres escogidos e incorruptibles. En una palabra, todo se pierde yéndome yo. Por lo mismo, pida Ud. al Congreso un permiso para quedarme un par de años **en los pueblos del Sur del Perú** (subrayado en el original)"³².

Esta determinación es la consecuencia de un propósito adoptado muy poco antes que revela en carta dirigida a Santa Cruz, presidente del Consejo de Gobierno, el 14 de setiembre indicándole:

"Al señor Pando escribo sobre los motivos que tengo para desear que Vds. no ratifiquen los tratados celebrados en Panamá, antes de que yo les haya manifestado mi última voluntad sobre ellos, después de meditarlo detenidamente en Bogotá y de que Vds. me hayan manifestado también su opinión sobre ellos, para de este modo proceder con pleno acierto y no entrar en comprometimientos que nos embaracen o perjudiquen. Vd. verá mi carta al señor Pando"³³.

Ese mismo día le escribe a otro miembro del Consejo de Gobierno, José de Larrea y Loredó, y para reforzar su idea del aplazamiento, le informa desde Guayaquil: "Ayer he hablado con el señor Vidaurre y me ha manifestado sus deseos de ir a Lima llevando sus tratados; yo he procurado hacerle mudar de este parecer aconsejándole disimuladamente se detenga todavía aquí"³⁴.

Y todo ello, porque según el propio Libertador

"Estas y muchas otras causas... me obligan a decir que no se proceda (en Colombia) a la ratificación de los tratados antes de que yo llegue a Bogotá, y antes de que los haya examinado detenida y profundamente con usted y

32. Simón Bolívar, *Op.cit.*, T. I, p. 1232.

33. *Ibid.*, p. 1432,

34. *Ibid.*

con otros. El de unión, liga y confederación, contiene artículos cuya admisión puede embarazar la ejecución de proyectos que he concebido en mi concepto muy útiles y de gran magnitud³⁵.

El proyecto de “gran magnitud” no es otro que la Constitución Vitalicia – que anuncia a Sucre, en carta autógrafa, de 25 de mayo de 1825, cuando aún no se había impreso el texto– y para la cual “no me parece difícil, (dice Bolívar a Santander el 17 de agosto de 1825, todavía desde Lima)... que se adopte en Colombia ahora que en Bolivia y el Perú la tienen y ahora que Colombia esté en estado de recibir aquellas mejoras y seguridades que demanda su posición actual”, sin perjuicio de agregar con extrema prudencia que “daré tiempo a que en Colombia se preparen los espíritus a recibir la Constitución boliviana, único remedio que yo puedo presentarles, como se lo he dicho por intermedio de O’Leary, Guzmán (Antonio Leocadio) y Demarquet que han marchado a Colombia”³⁶. En el Perú, los colegios electorales la aprobaron el 10 de julio de 1826.

Tres años más tarde, en Tacubaya, los representantes de Colombia, Centro América y los Estados Unidos Mejicanos suscribieron, el 9 de octubre de 1828, el Protocolo de la conferencia celebrada para poner término tanto a la infructuosa espera como al proceso iniciado en Panamá³⁷.

El congreso anfictiónico pertenecía, ya, al reino de la historia.

VII. La unidad imposible (1826-1864)

28. Desde la perspectiva de más de un siglo y medio, me animo a plantear una reflexión acerca de la función premonitoria que pudiera ser atribuida al Congreso de Panamá en relación con los desarrollos posteriores. No fueron los congresos americanos de 1847, 1856, 1864 y 1878, las únicas manifestaciones de los propósitos o de las necesidades de concertación que registra la historia diplomática del continente. Allí están Pedro Gual y Antonio Larrazábal esperando en Tacubaya; Lucas Alamán, proponiendo desde México una conferencia

35. *Ibid.* p. 1441, en carta a Pedro Briceño Méndez, delegado de Colombia en Panamá, de 14 de diciembre de 1825.

36. *Ibid.* p. 1423.

37. Pedro A. Zubieta, *Congresos de Panamá y Tacubaya –Breves datos para la Historia Diplomática de Colombia–*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1926. Segunda edición, p. 139. Publicado inicialmente en 1912, este trabajo incluye imprescindible documentación, pero su mérito reside en haber interrumpido el silencio de varias décadas, para revivir la memoria del congreso anfictiónico.

permanente, el 13 de marzo de 1831; idea que renueva el canciller peruano, Matías León, en 1834; que la Asamblea constituyente de Huancayo adopta con carácter imperativo en 1839, formalizada por iniciativa de la cancillería peruana en 1841; y, así, sucesivamente.

- i) A esos nombres deben agregarse muchos más hasta que, el 9 de noviembre de 1846, parte de Lima la invitación que formula el ministro de Relaciones Exteriores, José Gregorio Paz Soldán, dirigida a los gobiernos de Chile, Ecuador, Nueva Granada, Venezuela, Bolivia, Buenos Aires, Estados Unidos, Centro América, México y Brasil.

Como es muy conocido, el factor determinante de esta iniciativa –cualesquiera que fueran las demás razones invocadas– era la real amenaza que representaban los preparativos que, sin mayor recato, llevaba adelante el general Juan José Flores con la abierta protección del gobierno español –dispuesta desde los aposentos del palacio real– para intentar la entronización de un príncipe español, que debería ser un hijo de la reina María Cristina, habido en su matrimonio morganático con el duque de Riánsares.

Cuando a fines de noviembre de 1846, las autoridades británicas disponen el embargo de las naves adquiridas por Flores para conducir la expedición, el empeño pudo darse por fracasado. A pesar de esos inconvenientes, el ex-presidente del Ecuador persistió en sus propósitos por algún tiempo, hasta que perdidas sus esperanzas, abandonó Europa, dirigiéndose, primero, a Estados Unidos y, luego, a Venezuela. Llegó a Caracas, ya sin séquito, el 5 de diciembre de 1847³⁸.

Precisamente, en esos mismos días, el 11 de diciembre, se instalaba en Lima el Congreso americano.

- ii) El 15 de setiembre de 1856, se suscribió en Santiago de Chile, entre los plenipotenciarios de Chile, Ecuador y el Perú, el llamado Tratado Continental, cuyas motivaciones deben encontrarse en la alarma causada en las naciones del sur del continente por las actividades del aventurero norteamericano William Walker, quien con sus mercenarios estaba convertido en árbitro de la confusa situación reinante en Nicaragua, donde acabaría por autoinstalarse en la presidencia de la República. Su mala fama había comenzado cuando, en 1853, intentó un golpe mano en California,

38. Ana Gimeno, *Una tentativa monárquica en América –El caso ecuatoriano–*. Quito, Banco Central del Ecuador, 1988. Novedoso y reciente estudio de esta intentona, amparado en una prolija investigación en archivos españoles y americanos.

desembarcando en el pequeño puerto de la Paz, al norte del Estado de Sonora, con la inocultable intención de favorecer su anexión a Estados Unidos, como había ocurrido en el caso de Texas. Una cuidadosa lectura de las estipulaciones del mencionado instrumento deja muy en claro cómo el episodio de Centro América está en el eje de las negociaciones; pero también, aparece transparente el propósito de expresar una reacción contra los repetidos proyectos del general Flores, lo que explicaría la activa parte que en las conversaciones le cupo al representante del Ecuador, Francisco X. Aguirre, quien había llegado a Santiago después de su infructuosa gestión en Lima, encaminada a obtener que cesara la abierta protección que el régimen del presidente José Rufino Echenique había prestado al ex presidente ecuatoriano³⁹.

Debe recordarse que, en el Perú, a partir de la derrota del general Echenique y del advenimiento al poder del general Ramón Castilla, las tendencias liberales fueron ganando posiciones hasta lograr avances tan notables como la abolición del tributo de los indígenas (proyecto de Pedro Gálvez) y la manumisión de los esclavos (proyecto de Manuel Toribio Ureta); y en el orden internacional, la decisiva acción de la cancillería que, bajo la dirección, sucesivamente, de José María Seguí (como Oficial Mayor encargado) y José Fabio Melgar, impuso una tónica muy diferente a la de años anteriores. Una de sus manifestaciones fue la de organizar una comisión encargada de estudiar las bases del Tratado Continental, presidida por Francisco de Paula González Vigil, cuyas ideas se plasmaron en un folleto "Paz perpetua en América Latina o Federación Americana"⁴⁰. Las observaciones opuestas al Tratado Continental y que detuvieron su aprobación fueron, inesperadamente, superadas por los acontecimientos internacionales: A las amenazas de un filibustero como Walker y a las intenciones frustradas de Flores, se sumaron, a partir de 1861, los agresivos proyectos en contra de México, por parte de Napoleón III; y en contra de Santo Domingo, iniciados por la reina de España Isabel II. Ambas situaciones obligaron a una nueva actividad diplomática, que se concentró en el Perú

39. J.M. Bákula, *Las relaciones internacionales entre el Perú y Colombia -Memorias de ruptura -Imágenes de amistad-* Bogotá, TEMIS-CEPEI, 1997. En especial, los capítulos IV y V.

40. Dicho folleto fue editado en Bogotá por Manuel Ancizar -encargado de negocios de Colombia en Lima- en la Imprenta de Echeverría Hermanos, 1856.2 h., 88 p. En Lima, se publicó recién en 1862, en el primer tomo de sus opúsculos. Simultáneamente, apareció la propuesta de Francisco Bilbao, *Iniciativa de la América - Idea de un Congreso Federal de las Repúblicas* (París, 1856), panfletario escritor radical, de origen chileno, que se integró activamente a un grupo liberal de González Vigil, Francisco X. Mariátegui, Benito Lasso, José Gálvez, José Gregorio Paz Soldán, e Ignacio Noboa.

- iii) En 1864, la escuadra española al mando de Luis Hernández Pinzón, regresó a aguas peruanas, conduciendo a Eugenio de Salazar y Mazarredo, cuya credencial estaba extendida con el peregrino título de "Comisario especial extraordinario de España en el Perú". Como consecuencia de múltiples sucesos, incluyendo la ocupación de las islas Chincha y a los que no fueron ajenas –según Basadre– las esperanzas de algunas personas en España sobre una restauración de la influencia de la antigua metrópoli en América⁴¹, se generó un grave conflicto internacional –que habría de desembocar en la guerra del Perú y Chile, con la cooperación de Bolivia y Ecuador, contra España, en 1866– ante cuya amenaza, el canciller Juan Antonio Ribeyro tomó la iniciativa de convocar a un congreso de plenipotenciarios americanos, destinado, en lo fundamental, a promover la unión americana para "sostener su independencia, sus derechos autonómicos y su existencia nacional" (Circular de 11 de enero de 1864, dirigida a los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela)⁴².

Al término de sus sesiones, el 23 de enero de 1865, se suscribieron dos tratados, uno, de Unión y Alianza y, el otro, de Conservación de la Paz, por los representantes de Bolivia, Chile, Estados Unidos de Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de Venezuela y el Perú⁴³.

29. Tanto en 1846, como en 1856 y 1864, la mención que en la documentación contemporánea se hace del Congreso de Panamá no sólo es ocasional, sino que se limita a recordar su ineficacia; y se insiste, además, en el cambio en las circunstancias para subrayar la necesidad de superar cualquier analogía: De lo que se trataba era de no incurrir en un nuevo fracaso. En 1846, el mejor ejemplo se encuentra en la nota de respuesta del canciller venezolano, para quien los sucesos promovidos por Flores

"... han venido a descubrir que los pueblos Sudamericanos tienen necesidad de unirse y formar alianzas para repeler pretensiones extrañas y azarosas, a la causa americana..."

a pesar de lo cual,

"...ha creído antes de ahora y permanece aún en la persuasión de que el establecimiento de una Asamblea o Congreso de Plenipotenciarios como se

41. Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú* (Quinta edición), T. III, p. 1465, Lima, 1961.

42. A. Ulloa, *Op. cit.*, T.I, p. 337.

43. Alberto Wagner de Reyna, *La intervención de las potencias marítimas en América Latina*. Lima, 1974. En *Historia Marítima del Perú*, T. VII, publicada por el Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú.

propone, no producirá los resultados prácticos y eficaces que se esperan y presenta por el contrario inconvenientes de consideración..."⁴⁴

También, el más importante de los instrumentos acordados entonces, el Tratado de Confederación, tuvo las apariencias de una alianza, o, dicho con mayor propiedad, estuvo destinado a formar una coalición y sus estipulaciones fueron el fruto de las circunstancias reinantes. Los otros acuerdos, titulados: Convención Consular, Convención de Correos y Tratado de Comercio y Navegación, versaban sobre materias que se concordaban por primera vez.

En el caso siguiente, en 1856, si bien los apremios del momento eran los determinantes, no fueron óbice para que se recordara el resultado nugatorio de los esfuerzos anteriores, encaminados a fundar una "alianza ofensiva y defensiva, porque conoce -el gobierno de Chile- que de ese modo es imposible, y porque ese ha sido escollo ... (del) que provino el no haber dado resultado ninguno, el de Panamá..."⁴⁵.

También, el gobierno de Venezuela, una vez más, insistió en su criterio, por cuanto -si bien recuerda que "lejos de ser esta una idea nueva, y... la contempló el Libertador con su admirable perspicacia- aunque se logró la reunión del Congreso de Panamá, pasando después a Tacubaya, ni se conservan sus trabajos, ni cualesquiera que fuesen, alcanzaron el resultado que de ellos se aguardaba, ni se sabe siquiera que los tomasen en consideración los países representados en el Congreso"⁴⁶.

Es recién en la convocatoria para el congreso de 1864, que se menciona la situación anterior:

"... Cuando se concluyó en Ayacucho la guerra con la Península Española, se pensó en la reunión de un congreso y aún se nombraron Plenipotenciarios que concurrieron al Istmo de Panamá... No se pudo entonces, por accidentes invencibles, llevar a cabo la idea... Mas, la situación actual del Continente es del todo distinta de la de entonces, porque, aparte de las necesidades que se han creado en él por condiciones especiales, de las relaciones que se han ido paulatinamente ensanchando, de los nuevos elementos de riqueza que se han desarrollado, de la ilustración que se ha ido difundiendo en todas las clases sociales y de los temores de perder la posesión de tantos bienes...",

44. Ulloa, *Op. cit.*, p.217.

45. *Ibid.* p. 593.

46. *Ibid.* p. 638.

resulta que los Estados americanos tienen una idea diferente de los objetivos que deben alcanzar en común, excluyendo “todo carácter de animosidad contra los demás pueblos amigos... sin ofender ni propios ni ajenos derechos”. Abundando en estas ideas, en su respuesta al ministro de Relaciones Exteriores de Chile, el canciller Ribeyro insiste en que:

“Un Congreso es hoy, como en el origen de nuestra carrera pública (aludiendo al de Panamá) una exigencia y una justicia; pero un Congreso de distinto género, de índole diversa y de tareas análogas a los acontecimientos que, a la sazón, atraviesa la América y atraviesa el mundo”⁴⁷.

Por último, uno de los tenientes del Libertador y de sus más próximos colaboradores, el gran general Tomás C. de Mosquera, presidente de los Estados Unidos de Colombia, retomó la idea, pocos meses después, a fin de revivir los acuerdos de 1864 –el término para cuyo canje estaba próximo a concluir– y convocar a una nueva reunión con ese objetivo. Para ello, el 2 de setiembre de 1866, se dirigió al general Mariano Ignacio Prado, invocando el “pensamiento sublime (que) inspiró al libertador Bolívar”,

“Esta idea –prosigue la nota– produjo el Congreso de Panamá y su traslación a Tacubaya. Acontecimientos extraordinarios y tal vez desconfianzas, anularon la primera tentativa”⁴⁸.

La presencia en el Congreso de 1864 de Domingo F. Sarmiento, como un representante nominal de la Confederación argentina, permite subrayar que, en todo este proceso, desde 1826 en adelante, más que una ausencia ocasional, fue la prescindencia la nota característica de la posición de las naciones de la cuenca del río de la Plata, muy similar a la adoptada por el Brasil, cuya decisión tenía la connotación adicional de su sistema de gobierno.

El curso de la década de los años 60 marca, para toda América, el paso hacia un nuevo ciclo. Se había consolidado el proceso de descubrir y de imponer una nueva forma de alteridad, bajo la apariencia de los “nacionalismos”, aun cuando no de las nacionalidades⁴⁹; y, de otro lado, con sintomática coincidencia, se presentaron situaciones y hechos propios de un nuevo tiempo. En la misma forma que en el Perú, en Chile y en Bolivia se puede señalar el apogeo de los gobiernos de Castilla, de Montt y de Linares; en México es el triunfo sobre los

47. *Ibid.* p. 339 y 374.

48. *Ibid.*, p. 568.

49. Benedict Anderson, *Comunidades Imaginadas - Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, FDC, 1993.

Habsburgo; en Estados Unidos la consagración de la Unión; en el Brasil, además de triunfo militar, el auge paternalista del Imperio y la abolición de la esclavitud. Esa década fue la de la afirmación de Mitre en la Argentina; de la consolidación de la República en Colombia, con el fracaso de Mosquera; y de la entronización de García Moreno en el Ecuador. Simultáneamente, por no decir consecuentemente, a la par que la eclosión nacionalista, una onda sangrienta recorría el continente. Desde los reductos de Humaytá hasta los campos de Gettysburg, los cañones no cesaron de tronar. Su eco no se apagaría durante otros diez años más, muy entrada la década de 1880. Como si se hubiesen roto, al parecer definitivamente, las débiles ataduras anteriores, los nuevos Estados, olvidando su debilidad congénita se entregaron a un despliegue de fuerzas, al juego de las alianzas y de las ententes, a la carrera armamentista, tenuamente disimulada por una imposible "paridad naval"; y a constatar, lo que es más grave, que entre ellas no existía vinculación efectiva, ni mucho menos la voluntad de los gobernantes por buscar la unión y favorecer el entendimiento.

En el último tercio del siglo, comenzó a afluir, principalmente en los puertos atlánticos, una corriente inmigratoria que, millón tras millón, fue depositando nuevos pobladores, diferentes entre sí y diferentes de los demás.

Así, la década del 80 jalona el punto culminante de la desintegración americana: Había terminado la obra de la independencia. (Por extraña sincronización de la historia, España reconoció la independencia del Perú en 1879).

VIII. La panacea jurídica (1877-1928)

30. A partir del Congreso de Viena, adquieren vigencia tanto en los altos círculos políticos como en el ámbito académico, determinados principios de comportamiento entre los Estados, que pasan a ser considerados de aplicación universal, entre ellos las normas relativas a las categorías diplomáticas y a la libre navegación de los ríos.

La denominación en uso era la de Derecho de Gentes, pero era de general inteligencia que existía una sociedad internacional, muy jerarquizada, constituida por Estados soberanos, por lo cual comenzó a abrirse paso la denominación de Derecho Internacional; si bien la distinción entre Público y Privado sólo se utiliza a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

El Congreso de Viena resulta, por ello, un antecedente muy importante, pero se incurre en una notoria exageración cuando, por una forzada analogía,

se le atribuye algo así como la paternidad de la actual organización internacional y, en cierta manera, del propio Consejo de Seguridad. De hecho, el siglo XIX corresponde a la etapa de florecimiento del Estado-nación y las conferencias internacionales que se suceden, son una expresión del fenómeno de la expansión de las relaciones internacionales que, al cabo de 200 años, comprometen a casi otros tantos Estados –cerca de 190– y que han tejido una urdimbre de vínculos, que requiere de ciertas formalidades para su mejor manejo. Pero, en resumen, aquella reunión y las posteriores han sido el efecto de una dinámica social, cualquiera que haya sido su importancia como intención o como resultados. Algo muy similar cabe decir del congreso anfictiónico, cuyo valor simbólico supera, largamente, la real posibilidad generadora, que se le ha querido asignar casi cien años después, al impulso de consideraciones y estímulos propios de otros intereses.

31. Dentro de esta evolución, también como consecuencia de la proliferación y el fortalecimiento de las vinculaciones entre Estados independientes, comenzaron a surgir requerimientos en favor de una normatividad objetiva, fruto de la creación de los propios interesados –incluyendo a los Estados más poderosos– y, también, por su iniciativa para reemplazar a las fórmulas teóricas, que fueron sistematizadas y ordenadas, primero, por Vattel y después por Martens⁵⁰.

Durante largo tiempo, fue de buen tono insertar en las notas diplomáticas citas de dichos autores, pero en América, después de la emancipación, se hizo notorio para las nuevas repúblicas la conveniencia de contar con reglas que, ajustadas a los principios y a las prácticas universales, tomaran en cuenta las características propias de dichas naciones. Si bien en los congresos de 1826, 1847, 1856 y 1864, se adelantaron ideas y proyectos en tal sentido, fue recién en 1877 que, por primera vez, se plasmó el propósito de avanzar en el camino de lo que, más adelante, se llamaría el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional. De esta forma, a partir del 6 de diciembre de dicho año, se reúne en Lima, un congreso de exclusivo carácter jurídico, cuya iniciativa correspondió a Manuel A. Fuentes, redactor en jefe de “La Gaceta Judicial”, presidiendo sus sesiones el jurista Antonio Arenas. Al término de sus trabajos se suscribieron dos instrumentos: un tratado sobre Reglas Uniformes en materias de Derecho Internacional Privado y un tratado de Extradición⁵¹.

50. Emmerich de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, 1758; y Georges Frédéric de Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe fondé sur les traités et l'usage*, 1788.

51. Ulloa, *Ibid.*, T. II, pp. 105 y ss.

En toda América, se inicia, entonces, un extraordinario movimiento en favor de la unificación de las normas de derecho internacional, público y privado, motivado, asimismo, por el ejemplo de Europa —en especial por las conferencias destinadas a proscribir la esclavitud (1815), consagrar la neutralidad de algunos países (1815), reglamentar la guerra marítima (1856), la constitución de la Cruz Roja (1864) y, muy en particular, de La Haya (1899 y 1907), cuando se elabora un conjunto de 16 instrumentos vinculados con la conservación de la paz— donde, al mismo tiempo, se organizan cuerpos académicos, como la *International Law Association*, la Unión Jurídica Internacional y la *Académie Diplomatique Internationale*, entre otras, cuya obra sigue siendo tomada en consideración.

En resumen, el interés por sistematizar las normas jurídicas, tanto de derecho internacional público como privado, alcanza en América un singular desarrollo. Una segunda mención, corresponde al Congreso de derecho internacional privado, de Montevideo, en 1888, cuyo cincuentenario fue conmemorado con un segundo congreso, en 1939-1940. En esa primera ocasión, se suscribieron nueve instrumentos, algunos de los cuales se mantienen en vigencia.

Sin que se intente, ahora, una relación exhaustiva, se pueden agregar el Congreso Bolivariano, Caracas, 1911, cuando se firmaron doce acuerdos, y cuya secuencia se encuentra en el Congreso Bolivariano, en Quito, 1936, donde se suscriben cuatro acuerdos complementarios.

En el caso del derecho internacional público, la urgencia de resolver los conflictos por medio pacíficos y la devoción y el interés que genera la institución del arbitraje, se trasladan al terreno político y pasan a ser la preocupación excluyente de los juristas, alcanzando el debate su máxima expresión durante la segunda conferencia internacional americana, de México (1902), —en la que la delegación del Perú defendió la tesis del arbitraje general obligatorio, frente a la posición de Chile en favor de un arbitraje restringido y no retroactivo— para llegar, en 1928, a la sexta conferencia americana, en La Habana, donde se suscriben diversas convenciones sobre temas jurídicos (tratados, asilo, condición de los extranjeros, funcionarios diplomáticos, agentes consulares, neutralidad marítima, deberes y derechos de los Estados en caso de luchas civiles, etc., y, muy en especial, el Código de derecho internacional privado, llamado “Código Bustamante”), en la mayor parte de las cuales, Estados Unidos se abstuvo o hizo expresión de reservas⁵².

52. *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936*, Washington D.C., Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938, pp. 289 y ss.

IX. El otro imperio (1889...)

32. Este último despliegue de esfuerzos y actividades, fue contemporáneo de otro proceso, esencialmente político, orientado desde Washington, que adquirió dinamismo como consecuencia del cambio en la estrategia mundial a raíz de la guerra hispano-americana que, al poner fin a la presencia de España como potencia colonial tanto en América como en Asia, con la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, impulsó el predominio imperial de Estados Unidos.

En 1888 se inicia, en términos formales, el ciclo del fenómeno político que ha venido llamándose el “panamericanismo”, con la invitación del gobierno de Estados Unidos para reunir una primera conferencia, que tuvo lugar al año siguiente, dando origen a la Oficina de la Unión Panamericana,

“cuyo objeto y esfera de acción... consiste solamente en hacer consultas y recomendaciones... sin obligar en nada a las naciones que concurren... todo en la seguridad de que una inteligencia recíproca promoverá eficazmente la expansión e intimidad de relaciones sociales y comerciales que tantos bienes acarrearán a todos los interesados”.

No están equivocados quienes señalan que con esta invitación culmina una primera etapa cuyos antecedentes se remontan al mensaje del presidente Monroe, en 1823, y que, con sus vaivenes y contradicciones, incluye la incorporación de Luisiana y Florida; la anexión de Texas y otros territorios como consecuencia de sucesivas invasiones de México; la adquisición de Alaska; y, en lo político, con la afirmación de la Unión después de la guerra de Secesión. De allí que la coincidencia de la primera reunión en Washington con el triunfo sobre España, permitirá iniciar una nueva etapa en la que se establecerán, clara y definitivamente, las características del diálogo entre las repúblicas de origen hispánico con su vecino del norte, constituido ya en potencia mundial. Una tercera etapa, deberá iniciarse en 1932, al llegar al poder el presidente F.D. Roosevelt, promotor de la política de “buena vecindad” y del principio de la solidaridad continental.

No es el objeto de estas reflexiones seguir el curso de “panamericanismo”, que se caracteriza porque las líneas de evolución de ambos interlocutores, Estados Unidos en el norte y las naciones del sur, son paralelas pero avanzan en dirección contraria: Mientras Estados Unidos asciende al primer rango en la historia, las otras decrecen en cohesión y en importancia. Tan sólo me parece prudente subrayar que cualquier intento de establecer analogías o de indagar por remotos vínculos genéticos entre el “panamericanismo” y el Congreso de Panamá, resulta una aventura ajena a la lógica de la historia aun cuando no extraña a las contradicciones que son propias de la sociología de las relaciones internacionales.

De una primera aproximación al tema parecería deducirse que, sobre la primera etapa señalada, o sea sobre el trasfondo del movimiento “panamericano” y sus manifestaciones iniciales, no existe una investigación comprensiva, que permita conocer e interpretar ese proceso, visto tanto desde el ángulo del interés de la Unión como de las perspectivas de las nuevas repúblicas. Hay algo más que indicios que esa aproximación tuvo muchos altibajos, vinculados a los aspectos económicos y comerciales, por cuanto

“El aumento del comercio norteamericano con esa región (latinoamericana) fue sólo un aspecto de un acontecimiento mucho más grande, la ruptura de los monopolios comerciales de España y Portugal con sus colonias americanas... (que) abrió de par en par, ante el mundo entero, una región que era la principal fuente mundial de oro y plata...”⁵³

En el caso del Perú⁵⁴ se podrían citar, a título de ejemplos aislados, dos casos. Uno, el relacionado con el rol desempeñado por las estaciones navales norteamericanas en la recepción y transporte de metálico: En 1822, el *Constellation*, al mando del comodoro Charles Stewart, transportó unos 320.000 dólares en metálico; y, desde luego, tal operación era parte de una práctica establecida, que compartieron, también, los barcos de S.M. Británica. Y, el segundo, el incidente producido cuando el secretario de Estado, Daniel Webster, pretendió reivindicar en favor de su país, la soberanía sobre las islas Lobos (1852)⁵⁵.

Por todo ello, no es imprudente afirmar que “la expansión e intimidad de las relaciones sociales y comerciales –como reza la nota de invitación de 13 de julio de 1888– está inscrita en la fe de bautismo de la Oficina de la Unión Panamericana.

En cambio, existe una abundante literatura acerca del desarrollo posterior de este proceso, que pasa a ser eminentemente político en su tercer momento⁵⁶,

53. Arthur Preston Whitaker. *Estados Unidos y la independencia de América Latina (1800-1830)* Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1964, p. 2.

54. Lawrence A. Clayton, *Las relaciones peruano-estadounidenses desde la época de la Independencia hasta el siglo XX*, Universidad de Lima, 1993, en “Cuadernos de Historia - XVI”. El mismo autor señala la existencia de su tesis *A History of United States Naval force operating in the Pacific off the West coast of the Americas, between the years 1812-1852*, MA Dissertation, Tulane University, 1969, no publicada.

55. Whitaker, *Op. cit.*, p. 224, para el primer caso; y Aranda, *Tratados*, T. VII, p. 90 y ss., para el segundo. A título complementario, se puede agregar que, según T. Halperin Donghi, –*Hispanoamérica después de la Independencia*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 96– “Los solos barcos de guerra británicos exportaron –del virreinato del Perú– metálico por valor de 26'900.000 libras esterlinas”.

56. Esta apreciación se confirma al recordar que, en relación con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) –que comprometió la solidaridad política de las repúblicas lati-

y es igualmente copiosa la obra de exégesis de los textos jurídicos, correspondientes a las décadas recientes.

Desde mi punto de vista y en razón de todo lo dicho, hay un tanto de exageración circunstancial cuando se presenta como un valor entendido que los diversos capítulos de esta historia constituyen un solo concierto —con la misma partitura pero un diferente *régisseur*— que con las obligadas pausas para cada movimiento, se ha venido ejecutando desde Panamá hasta nuestros días. Esta tesis debería ser sometida a revisión antes de ser asumida, para no incurrir en un supuesto que ha alcanzado a paralogizar a un sector de historiadores y ha satisfecho, desde luego, los propósitos políticos de nuestro gran vecino y los intereses de algunos grupos económicos de nuestros países.

X. A título de colofón

33. La anterior enumeración de datos relativos a la evolución política de las nuevas repúblicas en la segunda mitad del siglo XIX, plantea una interrogación: ¿Cuáles son las razones que explican el fracaso del Congreso de Panamá y de los otros certámenes que se convocaron posteriormente?

Esta pregunta es casi la misma enunciada en otra oportunidad y está implícita en las páginas iniciales de este ensayo: ¿Por qué, momentos después de alcanzar la independencia política, las nuevas repúblicas se dedicaron a luchar entre ellas, tan briosa y tan estérilmente?⁵⁷

Y no resulta un exabrupto suponer que es desde muy atrás que se vislumbran las razones de la poca fortuna de los proyectos de entendimiento y cooperación que se han venido proponiendo sin alcanzar las fórmulas de integración.

Desde mi punto de vista, la historia —podría decir, las historias locales— no proporciona ni una visión comprensiva ni una explicación satisfactoria de la conflictiva dinámica desplegada por estas naciones aún en formación, que —insisto— acabó sumiéndolas en la espiral de la autodestrucción. Y, de ser cierta esta omisión, resultaría procedente aplicar nuevos criterios de análisis para el estudio de la evolución de sus circunstancias internas y externas, de modo que

noamericanas con la Unión— Estados Unidos hizo expresa reserva al momento de suscribir el Protocolo de Reformas (1975) que “no aceptan la obligación o el compromiso de negociar, firmar o ratificar ningún tratado o convención en materia de seguridad económica colectiva”.

57. J.M. Bákula, *Perú y Ecuador —Tiempos y testimonios de una vecindad—*. Lima, CEPEI/FOMCIENCIAS, 1992. 3 Vols. La ref. en T. II., Cap. 13, “La ruptura y sus causas”, que desarrolla con mayor detalle esta situación.

esas historias amplíen sus percepciones, más allá de la visión aislada de cada república, para ofrecer un panorama congruente con la perspectiva de los sucesos generales.

Lejos de cualquier pretensión de ofrecer una solución de los casos propuestos, cabe pensar en la posibilidad de emplear un modelo intelectual que, sin constituir un cartabón obligatorio, pueda servir de término de referencia para una interpretación menos dispersa que aproxime a una síntesis, si es que ésta fuere asequible. Para este efecto y eliminando toda tentación de privilegiar la monocausa, impensable en el tratamiento de situaciones complejas, contradictorias y alternadas en el tiempo y en el espacio, he mencionado cuatro concausas de este reino de la discordia: la herencia colonial, el caudillismo militar, la expansión territorial y la penetración del capitalismo.

Antes de insistir en su validez, es posible aclarar que cada una de ellas debió actuar en su propia circunstancia y no siempre en coincidencia con las otras tres; que esas cuatro concausas no pretenden ser las únicas ni haber estado presente en todas las oportunidades; y, desde luego, que su acción fue más o menos determinante en un momento que en otro. En este último caso, bien se puede afirmar que el fenómeno del caudillismo militar dejó de tener importancia decisiva conforme avanzó la institucionalización de los órganos del Estado; mientras que el fenómeno de la penetración capitalista se fue acentuando hasta llegar al siglo actual.

Un aspecto fundamental que sólo ha sido mencionado de manera tangencial, corresponde a otros campos de las ciencias sociales y de la investigación que, en mi caso, ha estado orientada a privilegiar el estudio de las relaciones internacionales. Me refiero a la definición –así fuera tentativa– de los conceptos de Estado, de nación, de sociedad organizada, y otros similares, incluyendo la conciencia nacional de los grupos sociales. Sin embargo, bien se podría pensar que los diferentes momentos de la historia de las repúblicas americanas –cualquiera que hubiera sido el grado de definición de esas categorías sociopolíticas– no han dejado de estar condicionados por esas concausas, o sea que, en cualquier estadio de la institucionalización del Estado como ente político eficiente o de la afirmación de la conciencia nacional como sustento psicológico de la unidad, esas cuatro concausas –o alguna de ellas– habrían actuado en sentido negativo, dado que eran preexistentes y que han correspondido, casi siempre, a situaciones ajenas y diferentes a las de las propias realidades de los antiguos reinos de Indias.

En las palabras iniciales, hay una referencia al lapso transcurrido desde que el 7 de diciembre de 1824 partió la invitación del Libertador, convocando al Congreso de Panamá.

Cerca de 40 años después, se reunió en Lima el Congreso Americano, cuyos resultados no alcanzaron a concretarse; tampoco fueron mejores los frutos de las reuniones ulteriores.

Entre aquella invitación y las iniciativas que se adoptaron más adelante, el mediano éxito alcanzado parecería establecer una similitud, por cuanto, bien pareciera, estuvieron muy cerca de la ineficacia, debido a las diferentes percepciones de las repúblicas nacientes sobre la conveniencia o urgencia de la acción común. Pero, más allá de esas apariencias existió una diferencia substantiva, que es importante subrayar.

En 1824, Bolívar fue al encuentro de los hechos para tratar de conducir su circunstancia: Era la revolución americana la que se presentaba ante Europa, ya no en solicitud de un regente para superar una situación transitoria, sino para proponer un diálogo en términos de equilibrio –entonces sí, el “el encuentro de dos mundos”– y fundar una relación de paz y amistad basada en el respeto a la libertad obtenida a tan alto costo⁵⁸.

En las siguientes ocasiones, la situación fue la contraria: Los poderes supérstites de *l'ancien régime* intentaban reaccionar –así fuera tardíamente o por intermedio de testaferros– para recuperar posiciones fantasiosas o imponer sus ambiciones por la fuerza; y, frente a ellos, en el nuevo continente, sólo se intenta, y a medias, una acción defensiva.

Esa diferencia la señaló la genial iniciativa de Bolívar y la confirmó, luego, la actitud de quienes, en los años subsiguientes, han sido incapaces de hacer realidad “el sueño de los libertadores”.

58. El abate De Pradt revela la visión, desde Europa, de “Un Congreso de pueblos! ...Un Congreso para terminar una guerra de Europa contra América, y para fijar los derechos que una porción del globo tiene sobre las demás partes de él”... y cuyos objetivos son: “1º Los medios para inclinar a España a poner término a la guerra contra América, y el 2º el establecimiento y la declaración de los principios del derecho público, relativos al derecho continental, colonial y marítimo, tanto en paz como en guerra”.

Dominique de Fourn, Abate de Pradt, *Congrès de Panamá*, París, 1825. La versión en español en *Memorias del General O'Leary*. T. XII, pp. 194 a 233. Bolívar, ya el 20 de marzo de 1826, desde la Magdalena, da cuenta de haber recibido dicho opúsculo.