

# El Congreso de Panamá de 1826

*Trabajo premiado en el concurso abierto por la Sociedad Jurídica de la Facultad de derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional.*



## *Antecedentes*

Idea de una solidaridad americana que aunara esfuerzos para obtener la libertad de las colonias españolas, puede decirse que existió desde la época en que Francisco de Miranda agitaba los espíritus con el anhelo de liberación que mantuvo perpetuamente encendido, a través de su larga accidentada existencia.

Los hombres de fines del siglo XVIII comprendieron que no procediendo a la emancipación fragmentaria, sino mediante un movimiento unánime de las distintas secciones del continente americano, era como podría lograrse la independencia de los dominios españoles. Así, Nariño, Miranda, Orozco, el enigmático Pedro Fermín de Vargas y los demás precursores de la libertad, coincidieron en el mismo grande ideal de abarcar en su visión de iluminados todo el mundo latinoamericano. Razones provenientes de la similitud de origen, de la igualdad de condición ante el gobierno español y de falta de fuerzas y recursos para lograr separadamente el ideal común, fueron obvias para inducir a los precursores a procurar la libertad del continente entero.

Los militares de la revolución, desde Bolívar hasta el último soldado, tampoco tuvieron circunscrito a límites que fueran los de América toda, el anhelo de la libertad. Por los sucesos de la emancipación presentan la más completa variedad de hombres y de ejércitos: las divisiones argen-

mas libertaron a Chile con la victoria de Chacabuco y contribuyeron ellas y los ejércitos colombianos a batir las banderas españolas en Ayacucho para redimir al Perú; Bolívar y los bravos de Venezuela, después de libertar a su patria, avanzan para independizar a Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; y en este concierto portentoso de hombres O'Higgins y San Martín, Bolívar, Santander y Sucre y tantos más, cada uno tuvo en mayor o menor grado una sensible influencia en la constitución y el gobierno de los nuevos Estados.

Bolívar fue el foco que irradió en todas direcciones la luz de la libertad; y cuando en la proclama de Araure, en 1813, decía: «iremos a batir a los españoles en cualquier punto de América», trazó la proyección de la política libertadora e hizo un voto que no desdijo en el futuro ni le contradice hoy la historia.

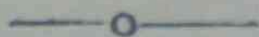
Pero no fué simplemente la libertad americana lo que Bolívar se impuso y ejerció como apostolado. Fue también la unión de las repúblicas en que iban constituyéndose las regiones independizadas de España. La idea de la confederación americana, su ideal internacional, completaba así armoniosamente el ideal militar que realizó su espada.

La carta de Jamaica de 1815 traza un proyecto de confederación de las repúblicas hispanoamericanas. La que en 1818 dirigió al director de las Provincias de Buenos Aires, habla del «pacto americano que, formando de todas nuestras repúblicas un cuerpo político, presenta a la América al mundo entero con un aspecto de majestad y de grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas»; sus proclamas, su correspondencia, sus hechos, todo lo muestra a los ojos de la historia como un férvido apóstol de la confederación, en cuyo espíritu iba arraigándose cada vez más la concepción de la solidaridad americana.

En 1822, en su carácter de Presidente de Colombia, y de encargado del mando supremo del Perú, Bolívar propuso a los pueblos americanos la idea de la confederación, delineada ya por la persistente continuidad de su pensamiento, por su alta autoridad y por su vasta experiencia. En nota memorable expresó la necesidad de formar un congreso de plenipotenciarios «que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos, cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias». Consecuentemente, representantes de Colombia ante diversas re-

públicas, trabajaron con el objeto de asegurar la efectividad de esos propósitos en pactos que serán materia del capítulo siguiente de este trabajo.

Relativamente realizada la obra de la independencia en 1824, un suceso trascendental en el derecho internacional de Europa vino a reafirmar en el ánimo de Bolívar la urgencia de la confederación: Francia, Alemania, Rusia y Prusia, acababan de constituir la Santa Alianza, cuyo fin principal era asegurar el predominio de las monarquías en el universo entero. Nació entonces para España la posibilidad de recobrar las perdidas colonias de América y de impedir la libertad de las demás, y Bolívar, atento a los peligros de todo orden, dirigió entonces desde Lima a los gobiernos de América su circular de 7 de diciembre de 1824, convocatoria del Congreso de Panamá. En ella señalaba el Istmo como el sitio para la reunión de plenipotenciarios, con estas palabras: «El istmo de Panamá ha sido ofrecido por el gobierno de Colombia para este fin, en los tratados existentes. El istmo está a igual distancia de las extremidades, y por esta causa podría ser el lugar provisional de la primera asamblea de los confederados».



### *Gestiones Diplomáticas Preparatorias del Congreso*

Sellada en 1819 la independencia de la Nueva Granada, y constituida la república de la Gran Colombia, la diplomacia colombiana concretó principalmente su política a establecer relaciones con los demás Estados americanos, a fin de consagrar la confraternidad continental como medio para conservar la independencia y para lograr el reconocimiento oficial de Europa, inclusive de España.

Elevado el general Francisco de Paula Santander a la categoría de Vicepresidente de la república en ejercicio del poder desde 1819, e inspirado en el mismo ideal de la confederación, por intermedio de su secretario de Relaciones Exteriores don Pedro Gual, el día 10 de octubre de 1821 le fueron expedidas credenciales e instrucciones a don Joaquín Mosquera y Arboleda para que representara a Colombia ante las repúblicas del sur, y concluyera con ellas pactos, que, entre otras estipulaciones no menos importantes acordaran la confederación y la reunión del congreso de Panamá.

**PERU.**— Después de cumplir ciertas instrucciones adicionales de Bolívar, relacionadas con la Provincia de Guayaquil, el señor Mosquera y Arboleda llegó a Lima el día 1.<sup>o</sup> de mayo de 1822. Recibido oficialmente por el gobierno del Perú el 9 de los mismos, ese día dió principio al cumplimiento de su misión, conferenciando informalmente con el entonces Secretario de Relaciones Exteriores del Perú, señor Bernardo Monteagudo, quien había sido designado por su gobierno, especialmente para tratar con el señor Mosquera.

Largas y difíciles pero no menos hábiles fueron las gestiones de nuestro ilustre diplomático. Llegó él a Lima en uno de los momentos menos propicios para tratar las delicadas cuestiones que imponía su misión. En efecto, un marcado ambiente de hostilidad hacia Colombia, proveniente de rivalidades ocasionadas por la anexión de las provincias de Guayaquil a una u otra de las dos naciones, anexión que estaba haciendo pensar seriamente al protector del Perú en una guerra contra Colombia y que dió margen a graves incidentes que en esos mismos días resolvieron la energía y la prudencia de Sucre, entorpecía por completo las labores del diplomático Mosquera. Sin embargo, fue tal la habilidad desplegada por el ilustre payanés en esas conferencias, que en 6 de julio de 1822 firmó con el señor Monteagudo el tratado de unión, liga y confederación perpetua que cristaliza dichas conferencias, tratado cuyo pacto adicional provee detalladamente a la celebración del Congreso de Panamá.

Celebrado este tratado, y después de haber intervenido con magistral lucimiento en la grave cuestión de las provincias Quijos y Maijas, provincias que el Perú quería usurpar a la Gran Colombia con un simple decreto de convocatoria a elecciones de diputados al congreso peruano, el señor Mosquera partió para Chile y Buenos Aires dejando como encargado de negocios ante el gobierno de Lima a don Cristóbal de Armero, como agente privado a don Francisco Agustín de Argote, y dejando pendiente el canje de ratificaciones, el cual, de acuerdo con estipulación expresa, debía verificarse en el término de la distancia que separaba a los dos gobiernos.

Después de haber visitado las cancillerías de Santiago y Buenos Aires y de realizar ante ellas la labor que veremos adelante, regresó al Perú en julio de 1823. Tras grandes dificultades ocasionadas por la derrota de los ejércitos

libertadores en Moquegua, y la consiguiente ocupación de Lima por las fuerzas españolas, que obligó al gobierno de Lima a radicarse en Trujillo, y ocasionadas también por la entronización del gobierno dictatorial del señor Riva Agüero, lo que obligó al señor Mosquera a dirigirse a Guayaquil a conferenciar con el Libertador, y volver luego a Lima a continuar sus gestiones diplomáticas, pudo lograr que el congreso peruano aprobara el tratado de 6 de julio mencionado y su pacto adicional, pero ni él ni el señor Armero obtuvieron el canje de ratificaciones, apesar de lo cual el Perú acreditó sus plenipotenciarios al Congreso de Panamá, al recibir la circular del Libertador, de diciembre de 1824.

CHILE.— Signado el tratado de 6 de junio de 1822, el señor Mosquera se dirigió a Chile con el propósito de concluir uno similar al pacto con el Perú. El 9 de Septiembre de 1822 llegó a Santiago, y recibido que fue por el gobierno chileno el texto del tratado colombo-peruano el 9 de octubre siguiente, con nota en que llama la atención a ese gobierno hacia las estipulaciones referentes a la reunión del congreso de Panamá.

El 17 de octubre de ese año se verificó la primera conferencia. En ella se dispuso tomar el tratado ajustado con el Perú como base para pactar con Chile, y después de difíciles cuestiones se concluyó el tratado colombo-chileno que lleva fecha de 21 de octubre de 1822, con respecto al cual se acordó que sería ratificado por Chile en el término de tres días, pues las sesiones de la convención de legisladores estaban para clausurarse el 23 de dicho mes.

Desgraciadamente, la convención se clausuró sin que fuera aprobado el pacto, pretextando que él debía ser aprobado primero por el congreso colombiano y después por el de Chile. Habiendo tenido el señor Mosquera la intuición de que la convención sólo se había valido de un subterfugio, reanudó conferencias con el plenipotenciario chileno, las cuales remataron con la firma de un pacto adicional, que reformaba el anterior, ampliando el plazo para la aprobación y ratificación del tratado y para el canje de ratificaciones, pacto adicional de fecha 20 de noviembre de 1822.

En estos términos, cumplida su misión, salió para Buenos Aires en diciembre del mismo año, encargando de los negocios de Colombia ante el gobierno de Chile a don Manuel Salas y Corbalán. Luego de haber adelantado en Buenos Aires las gestiones que veremos en seguida, regresó a Chile

a principios de 1823.

Allí encontró que el senado chileno, reunido a la sazón, no estaba bien dispuesto a aprobar el tratado, y por los mismos días recibió la noticia del desastre de las tropas libertadoras en Moquegua y la entrada de los españoles a Lima. Con esta ocasión el brillante colombiano expuso a la cancillería chilena los peligros que corrían las nuevas naciones si no procedían a ajustar pactos mutuos de unión, liga y confederación, sobre la base del tratado colombo-chileno, de 21 de octubre de 1822; y aceptada esa razonable exposición por el gobierno de Chile, sometió al senado la consideración de dicho pacto. Tal corporación no lo aprobó, sin embargo, y, por el contrario, le hizo las glosas contenidas en el acta de 23 de abril de 1823, las cuales, además de rechazar puntos esenciales, fundamentalísimos del tratado, preconizaba la suspensión indefinida del artículo 14, que consagraba la reunión del congreso de plenipotenciarios en Panamá.

Días después la cancillería chilena presentó al señor Mosquera un proyecto redactado sobre las base de las ideas expuestas por el senado en el acta citada, pero como dicho proyecto desvirtuaba las aspiraciones de unión, liga y confederación, el señor Mosquera se abstuvo de aceptarlo y salió de Chile en el mes de junio de 1823, con rumbo al Perú. Meses mas tarde el gobierno de Chile, que había normalizado la agitación política, ratificó el tratado con Colombia de 21 de octubre de 1822 y el pacto adicional de noviembre, pero no se canjearon ratificaciones.

LAS PROVINCIAS DEL PLATA.— Firmado en Chile el tratado de octubre de 1822 y el artículo adicional de 20 de noviembre del mismo año, que vimos en el párrafo anterior, el señor Mosquera salió de Santiago con dirección a las provincias del Plata en diciembre de ese año, y arribó a Buenos Aires en enero de 1823, en donde fue recibido por el gobernador general el día 23.

Desde Santiago sabía el diplomático Mosquera que el gobierno de Buenos Aires le pondrían obstáculos a la reunión de plenipotenciarios en el Istmo; y para rectificar o confirmar esta noticia, dirigió al gobierno bonaerense una nota en la cual, a más de hacer fieles declaraciones de fraternidad, tocaba el punto referente a la proyectada asamblea del Istmo. La cancillería rioplatense contestó en términos efusivos también, pero guardó absoluto silencio acerca de la mencionada asamblea, con lo cual quedaron confirmadas

las sospechas del señor Mosquera.

No desmayó, sin embargo el admirable diplomático y en seguida provocó gestiones encaminadas a concluir tratados sobre la base de los que presentó en copia, con el Perú y con Chile.

Dificultades y motivos que sólo tenían el carácter de pretextos, le fueron expuestos al señor Mosquera por el plenipotenciario rioplatense, Bernardino Rivadavia, en conferencias informales, pretexto que también se expusieron en las conferencias ya oficiales celebradas poco después, y que el señor Mosquera desvaneció hábilmente, hasta lograr concluir el tratado de unión, liga y confederación perpetua, de 8 de marzo de 1823, que se apartaba en más de un punto de las conclusiones definidas en el Perú y en Chile, y que, sobre todo posponía el caso del Congreso de Panamá para un tratado o convención posterior, aunque sí obtuvo la promesa del gobierno del Plata, de enviar sus representantes a ese congreso.

Firmado el pacto Mosquera—Rivadavia, el ilustre colombiano pasó a Chile, como ya la vimos, y en seguida se dirigió al Perú como, también quedó ya expuesto.

Hallándose el señor Mosquera en Lima, en diciembre de 1823, tuvo conocimiento de que en junio de ese año la junta de representantes de Buenos Aires había autorizado al respectivo gobierno para ratificar el tratado con Colombia, lo que se llevó a cabo pocos días después, sin que tampoco se hubiera llegado al canje de ratificaciones.

Esta es, en resumen, la labor del gran diplomático colombiano Mosquera y Arboleda, quien para completar su actuación ante los gobiernos con quienes había pactado, nombró desde Lima a don Gregorio Funes como Encargado de Negocios de Colombia ante el gobierno del Plata, y regresó a Colombia a principios de 1824.

BRASIL.—El 29 de mayo de 1826 el Gobierno de Colombia confió a don Leandro Palacios su representación ante el emperador del Brasil, don Pedro I, con instrucciones, entre otras, de promover el envío de representantes brasileros al congreso de Panamá, de acuerdo con lo ofrecido por el Caballero de Gameiro, Ministro del Brasil en Inglaterra, en nota que con fecha 30 de octubre de 1825 dirigió a don Manuel José Hurtado, plenipotenciario de Colombia ante la Gran Bretaña, como contestación a la que éste le había dirigido en 7 de junio anterior, invitando por su intermedio al gobierno del



*Simón Bolívar.*

*He aquí el genio grande que tuvo ideales mas altos que las mismas escarpadas cumbres del Chimbarazo, donde soñó como un Dios.*

*El propósito que perseguía con la reunión del Congreso de Panamá, apenas fue comprendido cuando el mas pavoroso cataclismo social cubrió de luto a las naciones de un mundo.*

*El « Centro Jurídico » rinde hoy — cuando hace cien años que se instaló el Congreso de Panamá — el mas alto tributo de honor al Padre de la Patria, haciendo votos al Cielo, en la súplica de que sus deseos lleguen a realizarse en el concierto de las Naciones.*



Brasil a tomar parte en las deliberaciones del Congreso.

En la fecha de su nombramiento, el señor Palacios se hallaba en Nueva York como Cónsul de Colombia y el 10 de Janeiro, a donde llegó el 27 de enero de 1827 y fue recibido oficialmente por el gobierno imperial el 3 de febrero. Es decir: que todo esto se verificó cuando ya se habían clausurado las sesiones del Congreso de Panamá, pero cuando aún era tiempo de continuar gestiones en Méjico. Ciertamente, se retardaron las diligencias de Colombia ante el Brasil; y por esto y porque la Nación brasilera no tenía intenciones de concurrir al congreso, pues que la promesa de 1825 hecha por el caballero de Gameiro al señor Hurtado no necesitaba para su cumplimiento nuevas gestiones de Colombia, el Brasil no envió su ofrecido plenipotenciario.

MEJICO. — En 1821 el Libertador confió a don Miguel Santamaría una misión diplomática para ante la entonces regencia de Méjico, misión inspirada en los mismos móviles de la que llevó a don Joaquín Mosquera y Arboleda al Perú, a Chile y a las provincias del Plata. El señor Santamaría llegó a Veracruz en marzo de 1822 y desde este puerto se apresuró a comunicar el objeto de su misión al gobierno establecido en la ciudad de Méjico.

Llegado a esta ciudad, fue recibido extraoficialmente con singular cordialidad, y en el mes de abril siguiente el congreso mejicano decretó el solemne reconocimiento de nuestra república. El 13 de mayo se verificó la recepción oficial de nuestro enviado extraordinario.

La caótica situación política de la regencia, instauró de hecho a Agustín de Iturbide como emperador de Méjico, y este caso, que no se hallaba ni podía haberse previsto por el Libertador en las instrucciones que expidió al señor Santamaría, fue para éste motivo de consulta a su gobierno. Mientras llegaba la resolución, el señor Santamaría se abstuvo de declarar gestiones y entonces el emperador Agustín I, por medio de su Ministro de Relaciones Exteriores, señor José Manuel de Herrera, quiso concretar a nuestro enviado a que declarara los sentimientos que animaban a Colombia con respecto al Imperio Mejicano. El señor Santamaría contestó exponiendo su espera de la resolución a la consulta que sobre el particular había elevado al gobierno colombiano; esto y la circunstancia de no haber concurrido el señor Santamaría, por motivos de salud, a la solemne coronación de Iturbide, movieron

al gobierno mejicano a enviarle su pasaporte a nuestro plenipotenciario con orden de salir hacia el puerto de Veracruz en el término de 6 días contados desde el 18 de octubre de 1822.

La falta de un barco que lo condujera a la costa colombiana, detuvo en Veracruz al señor Santamaría, y en el curso de esta espera la revolución, encabezada por el general Guadalupe Victoria, derrocó al emperador, e instauró el régimen republicano.

El 27 de marzo de 1823 se reunió el Congreso constituyente de Méjico, y una de sus primeras providencias fue reparar el agravio inferido a nuestro diplomático. Regresó éste a la ciudad Méjico, y en tres de octubre de 1823 él y don Lucas Alamán, plenipotenciario mejicano, firmaron el tratado de unión, liga y confederación perpetua, en cuyas estipulaciones se acordaron la mas estrecha fraternidad entre los dos Estados y las bases para organizar la asamblea de diplomáticos americanos en Panamá. Los dos congresos aprobaron y los dos gobiernos ratificaron prontamente el tratado, y el canje reglamentario de ratificaciones se consumó el 2 de septiembre de 1825.

**CENTRO AMERICA.** — En 1825 el gobierno de Centro América acreditó a don Pedro Molina como plenipotenciario ante el de Colombia, y después de cortas deliberaciones fue signado en Bogotá el tratado Gual—Molina, de unión, liga y confederación perpetua, el 15 de marzo de 1825. En él se acordó la reunión del congreso de plenipotenciarios en el Istmo, aunque el señor Molina traía instrucciones de procurar que dicha reunión se verificara en Guatemala.

En el mismo año se efectuaron en las dos naciones la aprobación por parte de los respectivos congresos y la ratificación por parte de los respectivos gobiernos. En el tratado se estipulaba que el canje de ratificaciones debía celebrarse en Guatemala, y, en consecuencia, nuestro gobierno acreditó para el efecto ante el de Centro América, al general Antonio Morales, quien llegó a Guatemala y fue recibido oficialmente por el presidente Arce, a principios de 1826 y el canje de ratificaciones se verificó el 12 de septiembre de ese año.

**ESTADOS UNIDOS.** — El 1.º de septiembre de 1822, don José María Salazar fue nombrado para que, entre otros propósitos, lograra en representación de Colombia que los Estados Unidos enviaran sus representantes al Congreso que debía reunirse en el Istmo. En julio de 1823 llegó a Washington el señor Salazar, en donde fue inmediatamente recibido.

Larga y complicada fue la labor del señor Salazar, pues su misión abarcaba puntos altamente científicos y discutidos en el Derecho de Gentes. Con respecto al Congreso de Panamá, hizo una delicada gestión logró que el senado americano autorizara al gobierno para enviar sus representantes. Así lo verificó éste, pero como la cuestión fue materia de acalorados y largos debates en el senado, cuando se obtuvo dicha autorización ya se había reunido el Congreso de Panamá. El gobierno de los Estados Unidos acreditó como sus representantes al señor Richard C. Anderson, Ministro de dicha nación ante el gobierno de Colombia en ese entonces, y al señor J. Sargeant. El primero falleció en Cartagena de viaje hacia el Istmo, y el segundo llegó a Panamá cuando el congreso Internacional se había ya trasladado a Méjico.

Motivo de agrias censuras ha sido la política del general Santander al extender la invitación a Inglaterra y los Estados Unidos, especialmente a esta nación, para que acreditaran representantes al Congreso de Panamá, pues con ese procedimiento, se dice, quedó completamente desvirtuado el pensamiento de Bolívar, quien aspiraba a formar una confederación de los países que acababan de libertarse de la dominación española, únicamente. Particularmente Rufino Blanco Fombona, en su obra «El Congreso de Panamá» y Carlos Pereira, chileno, en opúsculo sobre este mismo tema, han sido por demás severos con Santander, en relación con este punto. Al respecto, el historiador García Zamudio, en su laborioso estudio «Capítulos de Historia Diplomática», hace la defensa de esta actitud de Santander, en términos que nos relevan de comentarios propios; Dice así: «Esta determinación del general Santander que vino a dar un nuevo y mas amplio aspecto a la política internacional de Colombia, ha merecido de parte de algunos historiadores injustas y apasionadas censuras. Los acontecimientos de aquella época no pueden juzgarse con el criterio de hoy, formado por la ocurrencia de sucesos políticos posteriores, ni las ideas y conducta de los hombres de entonces, pueden culparse como si ellos debieran haber adelantado todo cuanto el futuro guardaba en la vida de las nuevas repúblicas, y no hubieran procedido con la mayor sinceridad y patriotismo. Ni Colombia, ni los Estados Unidos eran lo que hoy son, y la doctrina Monroe era una teoría que se acababa de enunciar y que había sido recibida con alborozo en el sur. Nadie sabía como vendría a ser practicada, y nadie debía, por lo tanto, ponerla en acción para saber a que, que cosa se reducía y qué se podría esperar de ella.»

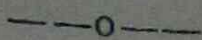
Como se esperaba, los representantes norteamericanos tenían solo el carácter de observadores.

**INGLATERRA.** — Hallándose en calidad de Ministro plenipotenciario de Colombia ante el gobierno inglés el señor Manuel José Hurtado, la prensa monarquista francesa inició publicaciones en las cuales se hacía aparecer a las repúblicas americanas como inspiradas en los principios y más que todo en las prácticas de la revolución francesa, cuyo recuerdo era aún trágico para Europa entera. Para desvirtuar este criterio, el señor Hurtado decidió invitar a tomar parte en el Congreso al imperio del Brasil, en notas cruzadas con el Caballero de Gameiro, como ya lo vimos, y procedió también a invitar al gobierno de la gran Bretaña. «Importaba sobre todo, dice el historiador diplomático Zubieta, en sus «Apuntes sobre las primeras misiones diplomáticas de Colombia», destruir la falsa creencia de que el objeto del congreso era el de formar una liga de los Estados americanos contra algunos de los europeos, o, en general, de la república contra la monarquía, concepto perjudicial por todos aspectos para los buenos resultados que se esperaba obtener de las labores del congreso».

El señor Canning, Ministro de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña, contestó el 23 de enero de 1826, la nota que el señor Hurtado le dirigió en ese mismo mes, invitando a dicho gobierno al Congreso del Istmo. Manifestó en ella al señor Canning, que el gobierno británico aceptaba esa invitación y que, en consecuencia, principiaría a dar los pasos conducentes a hacerse representar en el Congreso, pero que acreditaría ante él un simple comisionado informal que no tomaría parte en las deliberaciones, sino que se limitaría a velar por los intereses de la Gran Bretaña y ayudar a los plenipotenciarios americanos en los casos en que éstos solicitasen su ayuda, compatible con la neutralidad de Inglaterra, y dirigida a evidenciar el deseo de que se hiciera la paz entre España y los países americanos y a regular las relaciones de éstos con las naciones europeas.

La cancillería inglesa acreditó oportunamente al señor Eduardo Santiago Dawsking como agente suyo ante el congreso referido.

**PAISES BAJOS.** — El rey de los Países Bajos, interesado vivamente en la política de las naciones americanas, envió como agente confidencial al Coronel Vervier a expresar a los plenipotenciarios en Panamá, sus deseos del buen éxito de las labores.

*El Congreso de 1826*

Lenta, laboriosa y hábil fue, pues, la gestación del congreso de Panamá de 1826. Cinco años de inteligentes labores diplomáticas, adelantadas por los mas ilustres hombres civiles de Colombia. Por mas dificultades que hallaron los diplomáticos colombianos en donde quiera que pretendieron desvanecer la complicada red de emulaciones, intereses creados y falta de firmeza de miras en que se vió envuelto el magno ideal, todo, en embargo, fue resuelto por los abnegados patriotas, y el estado de cosas de principios de 1826 auguraba la feliz coronación del propósito que congregaría en el Istmo a los representantes del continente entero, desde la península del Labrador hasta el cabo de Hornos. Grandes debieron ser en esos momentos las esperanzas del Libertador, acaso las mas grandes y legítimas que acariciara su espíritu en toda su vida, modelada siempre en elevados y pulcros ideales. « Un sueño, dice Bartolomé Mitre, en su historia de San Martín y de la emancipación Suramericana, suele ser el hilo fijo en la trama de la vida de un hombre. El de Bolívar fue la unificación de la América meridional. » Ese ensueño, resultante de veinte años de sacrificios y de luchas, iba a realizarse por fin en el Istmo, no para perpetuar nombres proceros que ya estaban definitivamente consagrados a la admiración de la historia en los gloriosos combates de la libertad, sino para sellar con abrazo fraternal los sacrificios comunes y para entregar a la contemplación del universo un haz de pueblos conscientes de sus altos destinos.

Pero ni en Puerto Cabello, ni en Jamaica, ni en Pativilca debió haber experimentado el genio de América una mayor impresión de que « aró en el mar y edificó en el viento », como decía que sintió al ver el ocaso melancólico del idealismo, patentado en las vísperas del Congreso y en sus resultados. Tal vez el único consuelo que tuvo en esos momentos solemnes de su vida, fue el desvelado patriotismo, la vigilante abnegación, el sabio altruismo de los diplomáticos colombianos Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez, quienes estuvieron siempre a la altura de su misión.

Cuando todo parecía propicio a la reunión total de los plenipotenciarios en Panamá y cuando la grandeza de Colombia había logrado vencer todos los obstáculos, sólo hubo uno insuperable: la grandeza misma de Colombia. Ella despertó todas

las emulaciones, e incomprendida, revolvió todos los recelos. Razones más o menos especiosas, pero ninguna definitiva y fundada para no concurrir al Congreso, fueron exponiendo una tras otra las naciones que habían comprometido su honor en la promesa de asistir a las conferencias del Istmo; y lo peor de todo, subterfugios para destruir lo hecho, opusieron las naciones que acreditaron por fin representantes. Con lo cual presentó América un certamen ante las naciones europeas, que no por otra parte que en él resplandeció viva y palpitante la gloria de Colombia, ha de ser francamente aplaudido por los colombianos.

Veamos los preliminares del Congreso:

**BRASIL.**— La nota del Caballero de Gameiro a don Manuel José Hurtado era concluyente para esperar la representación del Brasil. Sin embargo, una mala interpretación de la neutralidad que se había fijado como política, determinó su falta de concurrencia.

**PROVINCIAS DEL PLATA.**— Pendiente con el Brasil el litigio sobre las provincias cisplatinas, y seguro el gobierno de las provincias de que el congreso no lograría definir en su favor el agrio pleito, se abstuvo de enviar representantes. Por otra parte, el temor infundado de que Colombia adquiriera una preponderancia, que sí merecía pero no deseaba en los destinos de América, no fue para el gobierno rioplatense el menor motivo de abstención.

**PERU.**— Al llegar a Panamá, los plenipotenciarios colombianos hallaron a los plenipotenciarios peruanos, señores Vidaurre y de Pando, y con ellos cambiaron ideas acerca de los fines mutuos del congreso, acerca de los cuales se hallaron identificados. Días después llegó el llamamiento que el gobierno del Perú hacía al señor de Pando para que se encargara de la cartera de Relaciones Exteriores, y llegó también a reemplazarlo en la asamblea del Istmo el señor Pérez de Tudela, quien, conferenciando con la plenipotencia colombiana, les expuso instrucciones de su gobierno, distintas y hasta contrarias de las que había expuesto el delegado de Pando. La cuestión de límites con Colombia, la reducción de los contingentes de tropas peruanas, su renuencia a constituir una armada confederada, reservas en cuanto a la alianza defensiva que se proyectaba consagrar en el congreso, renuencia a constituir alianza ofensiva, reservas en cuanto a tratados de comercio y navegación, negativa a tratar con los Estados Unidos y el Brasil sin ciertas condiciones, y, en fin, un completo cambio de frente en su política, antes franca y leal, llevó al congreso a los delegados peruanos.

El 29 de septiembre de 1825 se dirigió de Bogotá hacia Panamá don Pedro Gual, plenipotenciario colombiano, quien se unió en Cartagena al otro plenipotenciario, general Pedro Briceño Méndez.

Llegados a Panamá, encontraron a los señores Vidaurre de Pando, delegados del Perú.

El 18 de marzo de 1826, llegaron a Panamá los señores Molina y Larrazábal, plenipotenciarios de Centro América.

El 2 de abril llegó el señor Pérez de Tudela a reemplazar al plenipotenciario peruano señor de Pando.

El 2 de junio arribó el señor Dawsking, representante de Gran Bretaña.

El 5 de junio llegó la plenipotencia mejicana, formada por los señores Michelena y Domínguez.

El señor Vervier, comisionado espontáneamente del rey de los Países Bajos, llegó cuando ya estaba constituido el Congreso, y fue presentado por el colombiano Gual, en la septima conferencia formal del Congreso, que tuvo lugar el 13 de julio.

Como vimos en el capítulo anterior, en los Estados Unidos se presentaron dificultades para acreditar oportunamente sus representantes, nombrados tarde el señor Richard Cleugd Anderson, ministro de la república del norte ante el gobierno de Colombia y Mr. J. Sergeant, el señor Anderson falleció en Cartagena cuando se dirigía al Istmo y Mr. Sergeant llegó a Panamá cuando ya el Congreso se había trasladado a Méjico. En esa oportunidad el gobierno de los Estados Unidos nombró a su ministro en Méjico, Mr. Poinset, para reemplazar al señor Anderson, pero las labores de Méjico hicieron abstener al señor Poinset de tomar parte en los gobiernos.

Así, pues, el Congreso de Panamá funcionó con el personal siguiente:

PLENIPOTENCIARIOS DE COLOMBIA: Pedro Gual  
Pedro Briceño Méndez.

DEL PERU: Manuel Vidaurre y Manuel Pérez de Tudela.

DE CENTRO AMERICA: Pedro Molina, Antonio Larrazábal.

DE MEJICO: José de Michelena, José Domínguez.

AGENTE DE INGLATERRA: Eduardo Santiago Dawsking.

AGENTE DE PAISES BAJOS: Coronel Vervier (según Zubieta en "Misiones diplomáticas") o Werbel (según el mismo en "Congreso de Panamá".) VERVIER, dice en el acta de la séptima conferencia del Congreso.

Conferencias informales verificadas por los plenipotenciarios de las distintas naciones en días anteriores al 22 de junio de 1826, fueron destinadas a adoptar un plan de reglamento para facilitar el funcionamiento del Congreso.

El 22 de junio de 1826, en la Sala Capitular de Panamá se inauguraron las conferencias formales, y en este mismo día después de consagrar la reglamentación anteriormente convenida, y de examinar las credenciales de los plenipotenciarios, las cuales fueron halladas en regla, se trató del orden protocolario que debía darse a las naciones representadas, orden que designó la suerte así: Colombia, Centro América, Perú, y Méjico. En esta misma conferencia se dispuso que la Presidencia de la asamblea fuera ejercida turnándose diariamente los plenipotenciarios, según el orden protocolario de procedencia que había designado la suerte. A esta primera conferencia no concurrió, por motivos de salud, el plenipotenciario mejicano Domínguez, pero en la segunda conferencia, la de 23 de junio, fue presentado por su compañero señor Michelena, y admitido en la asamblea después de halladas sus credenciales en debida forma.

La segunda conferencia, 23 de junio, principió con la introducción y admisión del señor Domínguez. Luego don Pedro Gual presentó al Congreso la carta del gobierno británico en que designaba al Sr. Dawking como su agente confidencial ante la asamblea. Y después los plenipotenciarios peruanos presentaron un proyecto de tratado, el cual, según acuerdo de la misma conferencia pasó a los demás plenipotenciarios para que en conferencias informales fuera sometido a estudio y sus conclusiones se sometieran a la asamblea en conferencias posteriores.

Se suspendió, pues, el funcionamiento formal de la asamblea, mientras se efectuaba el estudio del proyecto de tratado. Se quiso distinguir a los ministros colombianos designándolos para que ellos solos estudiaran el proyecto del Perú y presentaran el contraproyecto respectivo, pero los representantes de la Gran Colombia, con el objeto de borrar toda sospecha de predominio, no aceptaron la comisión sino sobre la base de que todos los demás plenipotenciarios intervinieran directamente en el estudio. Pero al principiarse



labores de éste, los colombianos presentaron un contra proyecto q' satisfizo por completo a los demás delegados, y tuvieron la honra de saber que sus colegas calificaron de completo su comentario y por tanto de innecesario cualquiera otro aditamento a él.

El 10 de julio tuvo lugar la tercera conferencia, en la cual los delegados colombianos, mejicanos y centroamericanos presentaron en común el contraproyecto colombiano, y en ella misma principió la discusión formal de cada uno de los artículos de que se hallaba compuesto.

En días sucesivos continuó la discusión, en que se pusieron de presente tanto los sentimientos de cada una de las naciones para con las demás, como las capacidades de cada uno de los plenipotenciarios, resaltando siempre la discreción, el tacto, la ilustración y la alteza de miras de los representantes de Colombia.

La última, o sea la décima conferencia, se celebró el día 15 de julio de 1826. En ella se firmaron los tratados de que hablaremos en seguida; se acordó que, en vista de que en las arduas labores del congreso, que habían impedido tomar apuntes detallados, era necesario que los respectivos gobiernos tuvieran informes completos de la labor realizada para apresurar así y hacer mas expedita la ratificación de los tratados, los plenipotenciarios Briceño Méndez, Vidaurre y Molina, se trasladaron inmediatamente a sus respectivos países a fin de rendir ese informe y gestionar el rápido cumplimiento de la ratificación para verificar el canje de ratificaciones en la villa de Tacubaya, distante una legua de la ciudad de Méjico, y continuar las negociaciones en esa misma villa.

A las 11 de la noche del día 15 de julio de 1826 se dió término a las conferencias del Congreso de Panamá.

Los delegados Briceño y Molina partieron poco despues a sus respectivos países. Los plenipotenciarios del Perú se trasladaron ambos a su patria, prometiendo volver a reunirse en Tacubaya. Los señores Gual, Larrazábal Michelena y Domínguez, en compañía de los señores Dawking y Vervier partieron para Méjico.

Nunca más volvieron los plenipotenciarios del Perú. En Méjico, vista la infructosa labor de los diplomáticos americanos, resolvieron los señores Dawking y Vervier partir para sus respectivos países, y lo propio hizo el delegado norteamericano Sergeant, quien permaneció unos días en la ciudad de Méjico en espera de los resultados.

Los delegados Gual, Larrazábal, Michelena y Domínguez continuaron gestionando en Méjico la aprobación de los tratados por parte del congreso mejicano y la consiguiente aprobación del gobierno de este país, pero jamás se llegó a resultado práctico alguno, que no fuera el convencimiento de que la labor de Panamá no había sido mas que una de tantas manifestaciones de la lírica diplomática.

El 9 de octubre de 1828, celebraron su última conferencia los señores Gual, Larrazábal, Michelena y Domínguez, y como final de ella se suscribió un acta en que el plenipotenciario colombiano sentó una de las mas vibrantes y razonadas protestas por la manera como el gobierno y el congreso de Méjico burlaron las aspiraciones del continente, acta en que fue secundado en un todo por el delegado centroamericano. En términos mas fuertes y poderosos, si cabe, se había expresado en numerosas notas anteriores el señor Gual a los delegados mejicanos.

En el mismo octubre recibió el señor Gual sus letras de retiro y la orden de restituirse a Colombia, signadas por Bolívar. Y el 15 de enero de 1829, él y el señor Larrazábal salieron de Tacubaya con dirección a sus países respectivos, dejando atras la memoria de sus grandes talentos, y llevando el recuerdo de una época ingloriosa de incomprensión y falta de altruismo.

### *Los tratados.*

El 22 de septiembre de 1825, el señor Joseph R. Revenga, quien sucedió al señor Gual en la dirección de Relaciones Exteriores, de acuerdo con el Vicepresidente de Colombia en ejercicio del poder, general Francisco de Paula Santander, y ambos influidos del ideal que inspiró a Bolívar la convocatoria del congreso de Panamá en su célebre circular de 7 de diciembre de 1824, pasada a todos los países de América, expidió a los señores Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez el pliego de instrucciones sobre la base del cual debían portarse en la asamblea de plenipotenciarios del Istmo.

Pieza es esta inmortal en los anales de la diplomacia americana. En ella se precisaban casi todas las conclusiones a que llegó el Congreso en los célebres tratados, y se concreta, en general, a consignar los siguientes puntos como derrotero de las conferencias:

Presentar a los Estados Americanos fuera del aislamiento en que habían combatido los años pasados, y que fue causa de mortales desastres.

Dar a las operaciones de la confederación americana aquel orden, regularidad y concierto indispensables para triunfar completamente de los obstáculos que se presentaran en lo venidero.

Generalizar los pactos de unión, liga y confederación perpetua sobre la base de los tratados que constituyeron las misiones de los señores Mosquera, — Santamaría y Gual— Molina, en términos de reciprocidad y mutua igualdad.

Determinar los contingentes terrestres y marítimos necesarios para continuar la guerra con España.

Sentar las bases para gestionar luego en Europa o Estados Unidos la consecución de un empréstito general, destinado exclusivamente a la compra de armas, barcos y demás elementos para continuar en común la guerra contra España.

Regular las relaciones mercantiles de los pueblos confederados

Proclamar la abolición del tráfico de esclavos.

Consagrar el arbitraje obligatorio para dirimir las diferencias de los países confederados.

Organizar los tribunales de presas para hacer mas efectiva la guerra contra España, aun extendiéndola a los asuntos mercantiles, consagrandolo el principio de derecho de gentes de que la bandera extranjera no cubre la mercancía española, y por tanto no la protege.

Otros puntos mas como desarrollo de los anteriores, figuran en el célebre pliego de instrucciones, entre los cuales destaca el mas que trascendental de la consagración del principio del *Uti possidetis juris* de 1810, para determinar las cuestiones de límites entre los diversos estados.

Mejor dicho, la génesis toda del derecho internacional americano se hallaba consignada en las intenciones que llevaron a plenipotenciarios a Panamá.

Estos principios, con algunas reservas opuestas por la plenipotencia del Perú en cuanto a límites, fuerzas terrestres y marítimas y relaciones comerciales, quedaron consagradas en los tratados firmados en Panamá, que son :

Tratado de Unión, liga y confederación perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mejicanos.

Artículo adicional al tratado anterior que dispone convocar para más tarde un congreso casi universal para fijar de común acuerdo las reglas y los principios de la paz y de la guerra.

Convención de suministro de contingentes recíprocos para la mutua defensa contra España.

Concierto reservado, reglamentario de la convención de contingentes, para dar a éstos la movilidad militar necesaria para la guerra.

Estos cuatro pactos llevan todos fecha de 15 de juli<sup>o</sup> de 1826.

Con ellos cumplía América su misión histórica y fijaba las bases de una América grande, sabia y fuerte, respetable por todos los estados del universo, por su fuerza, por su sabiduría y por su grandeza.

Colombia aprobó el tratado general de unión; posteriores acontecimientos como la guerra con el Perú, la guerra civil de Centro América y la sinuosidad diplomática de Méjico, hicieron nugatoria esa oprobación, e innecesaria la de los otros pactos.

Ninguna de las demás naciones signatarias cumplió jamás los propósitos ni las obligaciones concluídas en las conferencias del Istmo.

Así principió la labor internacional de América emancipada, y así murió en la cuna el ideal americanista, tanto más ideal cuanto más distante, y tanto mas distante cuanto más deseado.

CRISTÓBAL URIBE G.