

ESTUDIO SOBRE LA IDEA DE UNA LIGA AMERICANA

NOTA INTRODUCTORIA A LA PRIMERA REEDICION DE ESTA OBRA, REALIZADA EN 1974

Con la publicación de Estudio sobre la idea de una liga americana, de Justo Arosemena, continuamos el esfuerzo por dar a conocer al público panameño y al hispanoamericano, los textos más importantes, hasta hoy prácticamente desconocidos, del ilustre pensador y político panameño. Desde 1968 habíamos reeditado, en efecto, los Apuntamientos para la introducción a las ciencias morales y políticas, obra publicada por primera vez en 1842, así como también, bajo el título de Teoría de la nacionalidad, la polémica que en coyuntura crucial de nuestra historia, de 1860 a 1863, situó en campos y perspectivas disímiles a Gil Colunje y Justo Arosemena. La primera reedición del libro que ahora presentamos al público ofrece especial interés en razón de lo actual del tema tratado: la solidaridad y la unidad de los pueblos hispanoamericanos.

Esta obra se publicó, en efecto en 1864 con el propósito de que fuese considerada por los delegados al Congreso hispanoamericano de Lima de aquel año y con el objetivo, más específico todavía, de que sirviera de base a un "Proyecto de Tratado para fundar una Liga Sudamericana". A ese Congreso acudió don Justo como delegado por Colombia. Y, dato curioso, Mariano Arosemena, su padre, había sido escogido por El Salvador para que lo representara en calidad de delegado. Aun cuando don Mariano no pudo asistir, por no haber recibido a tiempo la autorización por parte de las autoridades colombianas, el episodio es revelador de la potencia de los ideales unitarios, difícilmente conciliables con la fragmentación económica y subyacente dispersión del mercado interno hispanoamericano.

Con esto aludimos, precisamente, a algunos de los problemas que plantea este libro y, con él, la historia toda de la idea hispanoamericanista. En obsequio de la claridad intentaremos definir y enumerar algunos de esos problemas.

1. Después del fracaso del Congreso de Panamá de 1826, y de su prolongación exangüe en Tacubaya, la idea hispanoamericana sólo concretó con vigor, dentro de las filas del conservatismo, en el pensamiento político del mexicano Lucas Alamán. Desde ese entonces el itinerario ideológico del hispanoamericanismo, durante el siglo XIX, encontró sus momentos más lúcidos y relevantes en el pensamiento político democrático-liberal, al que acompaña con frecuencia en sus esfuerzos de afirmación y organización estatal-nacional. Los nombres de Juan Bautista Alberdi, Justo Arosemena, José Martí y Eugenio María de Hostos son reveladores, al respecto, de jalones importantes. Todo esto sugiere que la potencia del proyecto estatal-nacional liberal rebasaba en muchos de sus principales teóricos las fronteras congeladas de la fragmentación hispanoamericana. El instrumento diplomático de la expansión capitalista, y las hoy olvidadas fuerzas económicas y sociales que sustentaron el poder político conservador, conspiraron contra aquel proyecto democrático-liberal, tanto a nivel de la organización estatal-nacional, como a nivel de los intentos por superar la balkanización. El caso del conservador Lucas Alamán es, por tanto, excepcional. Y no se ha de confundir la excepción y la regla.

2. Esta obra de Justo Arosemena es particularmente reveladora de las contradicciones que sacudían la práctica y las ideologías del liberalismo en su período progresivo de afirmación y organización de los estados nacionales hispanoamericanos. Justo Arosemena, en efecto, es el teórico más calificado de la nacionalidad panameña y de su aspiración a asumir las responsabilidades de Estado soberano. Arosemena, evidentemente, no estimaba contradictoria esa aspiración con la más íntima unidad, que no identificación política entre los estados hispanoamericanos. Quizás con menos espectacularidad que en el caso de Panamá, y de Justo Arosemena, en los demás países de Hispanoamérica el pensamiento demoliberal reproducía empeños tan contradictorios como los contenidos en el proyecto de afirmación estatal-nacional, la estructuración de una economía libre-cambista (no obstante algunas experiencias proteccionistas, e incluso estatistas) y la superación de la fragmentación a través de una ideología hispanoamericanista. La comprobación de estas realidades y aspiraciones exige, sin lugar a dudas, que la investigación histórica asuma la tarea de descubrir las raíces sociales de tantas contradicciones. Esa comprobación exige, igualmente, que el estudio de la democracia liberal hispanoamericana del XIX distinga con claridad los períodos progresivos y los regresivos, centrandó, por otra parte, la atención en las características que lo especifican frente a la democracia liberal europea.

Las anteriores consideraciones explican, parcialmente, las razones de interés y pertinencia de esta publicación. Su actualidad es, por otra parte, indiscutible; pues en la actual coyuntura, cuando entra en crisis la ideo-

logía y las instituciones imperialistas del panamericanismo, ofrece especial significación registrar los esfuerzos teóricos del pasado dirigido a consolidar un programa y una política de solidaridad hispanoamericana. Tal es la razón más inmediata de la publicación presente.

Consumada la independencia de Estados Unidos del Norte, y reconocida por el tratado de París en 1783, el conde de Aranda, embajador de España en Francia a la sazón, concibió para lo sucesivo las más serias aprensiones con respecto a la seguridad de las colonias españolas. Como hombre superior, percibió la probabilidad de que el ejemplo dado por las colonias inglesas se propagase a las demás regiones del continente; y para conjurar el peligro, imaginó un plan político de semi-independencia de los dominios españoles en América, que redundase en beneficio de la madre patria y aun de la familia reinante. México y Guatemala, Nueva Granada y Venezuela, y el Perú incluyendo todo el sur del Pacífico y del Atlántico formarían tres monarquías gobernantes por infantes borbones de España, tributarias de la Península, cuyo rey tomaría el título de emperador, y aliadas a ella para consolidar el poder y la influencia de las cuatro coronas.

Este proyecto, que sin resultado se presentó por su autor a Carlos III, constituía la única alianza que durante el coloniaje se hubiese ideado entre estos países, la única también posible entonces, y acaso el mejor medio de retardar por lo menos la emancipación absoluta. Lo probable, sin embargo, es que los príncipes americanos hubiesen no muy tarde tomado un rumbo análogo al que en 1821 tomó don Pedro, hijo de don Juan VI de Portugal cuando dejado de regente en el Brasil por el regreso de su padre a Europa, aceptó la independencia y el trono, que con habilidad le ofrecieron los brasileños de un modo simultáneo. La Providencia tenía dispuesto que la obstinación y ceguera de los españoles encendiese la guerra en las colonias como medio de independizarse, y que la dependencia y la monarquía se confundiesen en su odio, en sus esfuerzos y en los triunfos con que éstos fueron coronados. Al cabo todos los pueblos marchan a la república, y acaso todos tengan que atravesar ríos de sangre para llegar a la tierra de promisión. Felices, pues, los que ya entraron en sus regiones anchurosas.

Desde fines del siglo pasado la revolución norteamericana primero, y luego la revolución francesa, habían arrojado al viento, semillas que nunca dejan de prender donde caen. También cayeron en la América Latina; y desde entonces comenzó a producirse un sentimiento de inquietud que era la aspiración desconocida hacia un orden de cosas basado sobre principios de libertad. Pero ese sentimiento, que a veces llegó hasta producir asonadas y tumultos, imprudentes porque eran inexpertas, no tomó forma y dirección fija sino con motivo de los graves acontecimientos

que la invasión de la península por las tropas de Napoleón, en 1808, hizo surgir en ella, y de rebote en las dilatadas comarcas que obedecían a Portugal y España.

La corte de Portugal tuvo la inspiración de salvarse por la fuga a sus dominios del Brasil, lo que halagando desde luego la vanidad de los colonos, robusteció allí la idea monárquica, y la hizo triunfar cuando estallaron los movimientos revolucionarios de Pernambuco en 1819, y de la Bolsa de Río de Janeiro en 1821. La concepción del marqués de Pombal se había cumplido. Con ese motivo dice don Orestes L. Tornero, en su *Historia de América*, lo que sigue:

En las demás colonias de América donde no habían conocido el sistema monárquico sino por la semejanza que con los reyes tenían los gobernadores, apelaron desde luego en su emancipación a las formas republicanas; pero en el Brasil, donde el establecimiento temporal de la corte había dado cierto prestigio a la institución monárquica, hasta los más impacientes se fijaron por lo pronto en don Pedro, a quien su padre había confiado la regencia de aquel inmenso territorio, al ser llamado por las Cortes de Portugal a empuñar las riendas del gobierno, cuando, eclipsada la estrella de Napoleón, volvieron a ocupar sus tronos las antiguas dinastías.

Pero esa no era la única causa para la adopción del sistema monárquico. Había en la colonia tres partidos: uno por la dependencia de Portugal, otro por el establecimiento de la república, y otro por la independencia bajo el régimen monárquico. Este último, que era una especie de transacción entre los otros dos, reunió como tal la opinión de los hombres que pasaban por sensatos, y triunfó por eso mismo con tanto mayor facilidad, cuanto que la ocasión era deslumbradora. Así parece comprenderlo el mismo escritor citado, cuando más adelante se expresa de este modo:

Pocos son los hombres que en la situación de don Pedro se hubieran negado a aceptar un trono de tal manera ofrecido; ya porque simpatizase con la revolución, ya porque temiese que con su negativa tomara ésta diferente rumbo, decidióse a aceptar el puesto, siendo proclamado emperador constitucional; y licencian-do las tropas portuguesas, declaró al país independiente, y convocó una asamblea legislativa, poniendo en conocimiento de su padre que había tomado aquella determinación porque creía hacer de este modo la felicidad de un pueblo y la suya propia.

Como quiera que sea, el Brasil se independizó, y constituyó una monarquía templada, cuyas formas no se diferencian de las de algunas

de nuestras repúblicas, sino en que el jefe del ejecutivo y los senadores son vitalicios (ni más ni menos como lo eran en la constitución que Bolívar preparó en 1826 para Bolivia y para el Perú), y en que el primero es también hereditario, lo que no difiere mucho de la designación de sucesor, que todavía es práctica corriente en algunas de las mismas repúblicas. Fue además la legislación brasileña bastante liberal en cuanto al comercio, a la industria y a la instrucción pública, que habían sido descuidadas durante el coloniaje. En 1831 y en virtud de agitación popular don Pedro I abdicó, y por minoridad de don Pedro II se instaló una regencia, que aun hizo dar al imperio nuevos pasos en el sentido de las instituciones liberales.

Aunque por distinta senda, los sucesos de la península en 1808 fueron también causa inmediata de la independencia hispanoamericana. Con pretexto de invadir el Portugal, Napoleón pone el pie en España. Con artificio lleva a Francia la familia real, y reduce a prisión en Bayona al rey, Carlos IV, y al príncipe de Asturias Fernando. Los obligó a abdicar en su favor la corona de España, y la obsequia a su hermano José Bonaparte, quien entra a Madrid con un ejército francés. Conocida es la célebre guerra que el pueblo español sostuvo entonces con tanta energía como gloria. Pero entretanto, España y sus colonias carecían de gobierno legítimo. Organizáronse juntas provinciales, sujetas a una central primero, y a una regencia después, que tuvo que trasladarse a Cádiz, las cuales asumieron el gobierno provisional de la monarquía durante la ausencia de Fernando VII, a quien los pueblos aclamaban por abdicación de su padre.

La noticia de estos sucesos conmovió profundamente a las colonias, que vueltas de su primer estupor, empezaron también a discutir sobre su propia suerte. Ya en 1809 hubo ciudades, como Quito y La Paz, que pensasen en organizar juntas revolucionarias e iniciadoras de un nuevo gobierno; pero estos movimientos, que no estaban suficientemente preparados, se ahogaron por lo regular en la sangre generosa de sus autores. La cuchilla española, afilada desde fines del siglo anterior, siguió probando su temple en las gargantas patriotas que habían osado ofrecerse como primer holocausto. Era el año de 1810 el destinado para iniciar casi por todo el ámbito de la América hispana la magna guerra de quince años, que había de dar en tierra con la omnipotencia española sobre este continente. Cuando se contempla que esta obra titánica fue acometida por hombres inermes y completamente ajenos al arte militar los más, cuando se comparan las tropas americanas, compuestas de tímidos labriegos, indígenas, con los soldados expertos y bien armados que la metrópoli tenía, parece milagroso que tan estupendos resultados se alcanzasen. Pero se alcanzaron; y no son ilíadas ni odiseas las páginas que consagran la epopeya americana; son la historia con su simple y rígida verdad.

La generalidad con que se produjeron los movimientos de 1810 no fue resultado de concierto, que apenas hubiera sido posible; pero sí fue acaso

en parte obra de la imitación, a que contribuyeron a veces los mismos mandatarios españoles. En México y Buenos Aires, Iturrigaray y Cisneros provocaron incautamente a la formación de juntas; en Venezuela y Nueva Granada, Emparan y Amar opusieron poca o ninguna resistencia; pero en Guatemala y en Chile, Bustamante y Carrasco se anticiparon a hostilizar a los patriotas de quienes se sospechaba que pretendían algún cambio. En el Bajo Perú no hubo agitación notable antes de 1820; en Alto Perú, el que prematuramente se mostró por el mismo tiempo, se había calmado consumado que fue el sacrificio de agosto de 1810.

Es dudoso si los patriotas meditaron desde el principio aprovechar la ocasión, fingiendo españolismo hasta que pudieran declarar con franqueza sus miras separatistas de la dominación europea. Pudo haber no poca variedad de intentos, lo que es una prueba adicional de que no precedió un plan general de revolución. Sea como fuere, ya se sabe que en política, lo mismo que en física, una vez comenzado el movimiento, nunca se detiene por sí solo. Pronto comprendieron el peligro aun aquellos gobernantes que habían sido más indulgentes o imprevisores. La Junta de Cádiz reemplazó con el duro Venegas en México al complaciente Iturrigaray. Emparan, deportado por los caraqueños, tuvo por sucesor al feroz Monteverde. Amar y Cisneros, arrepentidos de sus primeras condescendencias, intentaron sujetar pronto el carro que habían dejado partir, y el carro los atropelló.

Las hostilidades no se hicieron aguardar en México, Venezuela, Buenos Aires y Alto Perú (después Bolivia) en el mismo año de 1810. La represión de una parte, y la resistencia de otra, habían dado principio a esa serie de reacciones que, en semejantes revueltas, se inician con susurros y arrestos, para subir por todos los grados hasta la guerra a muerte. Trabóse la lucha, pero no hubo hechos de armas, en todas las colonias alborotadas, en el citado año de 1810. La sangre no corrió en algunas sino más tarde ni la declaración formal de independencia se hizo, en el mayor número de los casos, si no fue en todos, hasta después de bien empeñada la guerra. Así vemos que México había tenido ya dos campañas bajo la dirección de Hidalgo y Morelos, cuando una junta nacional proclamó la independencia en Chilpancingo en septiembre de 1813. En Nueva Granada las provincias hicieron declaratorias parciales y organizaron gobiernos federales desde muy temprano. Pero aún no había ocurrido ni aun la primera proclamación formal de independencia, que fue la de Cartagena el 11 de noviembre de 1811, cuando ya de 28 de marzo del mismo año Baraya había derrotado a Tacón en Palacé. Venezuela peleó con denuedo, desde 1810, y no hizo formal declaratoria de independencia, sino por su Congreso en abril de 1811.

Ya Arenales había batido a O'Reilly en Pasco a fines de 1820, y Santa Cruz había partido con tropas peruanas a participar en las glorias de Bomboná y Pichincha, cuando San Martín, el 28 de julio de 1821, proclamó en la plaza de Lima la independencia del Perú, Bolivia había

sido teatro de las victorias de Balcarce sobre Córdoba en 1810, cuando Santa Cruz hizo igual declaratoria en agosto de 1822 después de la acción de Zepita. La estrella de Chile se levantaba ya sobre el horizonte después de Chacabuco, cuando en su aniversario de 1818 O'Higgins promulgó el acta de independencia en todo el Estado. Y Buenos Aires había llevado la guerra por todas sus comarcas durante cuatro años, cuando el Congreso de Tucumán declaró en julio de 1816 la independencia de las provincias del Plata. Paraguay se había desprendido desde muy temprano, y el Uruguay, disputado por el Brasil, quedó separado de ambos países en 1828. Sólo Guatemala tuvo la buena suerte de consumir su independencia sin grandes sacrificios, y de proclamarla con todo sosiego. La declaró en septiembre de 1821, después de muy débiles tentativas en 1811; y la bautizó con su sangre en la corta campaña de 1823.

Como se ve, cada una de las colonias hizo por sí sola su declaratoria, y afrontó sola también las consecuencias. Nada hubo semejante al concierto y a la acción común bajo unos mismos directores, que tan notablemente caracterizó la revolución de las colonias inglesas. Ni aun les fue posible muchas veces auxiliarles sino un poco tarde; porque tenían que habérselas con enemigos propios y caseros. Por lo demás, ese bellissimo espectáculo de ejércitos formados por encantamiento, que atraviesan anchos mares y altísimas montañas para extender una mano fraternal a los amigos que no podían valerse, a parte de la hora y de la gloria que ganaba para sus autores, estaba ya diciendo cuál era la clase de unión que cabía, y que la naturaleza obligaba, entre las nuevas y débiles entidades nacientes para la sociedad de las naciones. San Martín, partiendo de las pampas argentinas, después de San Lorenzo, para los Andes, liberta a Chile, inicia la independencia del Perú, y se avista con el héroe colombiano. Bolívar liberta a Venezuela y Nueva Granada, sirviendo de eslabón entre ellas; redime a los quiteños, abraza a San Martín en Guayaquil, ocupa su lugar en el Perú, y en Junín y Ayacucho consuma la independencia del antiguo virreinato, sellando la de todo el continente, y creando a Bolivia símbolo de sus victorias. Tal es la verdadera, acaso la única posible Unión Hispanoamericana.

Digno es de notar que estos auxilios eran siempre solicitados por los patriotas que de ellos tenían necesidad, y que no pocas veces fueron convenidos aun por tratados públicos, tales como el de 5 de febrero de 1819 entre Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata para socorrer al Perú, el de 6 de julio de 1822 entre el Perú y Colombia con igual objeto, y el de 19 de agosto de 1825 entre Colombia y México, cuyo cumplimiento se hizo innecesario. No había por tanto en los auxilios mutuos ninguna mira de ambición, que las armas permitiesen realizar amenazando soberanías independientes, y extendiendo por disimuladas conquistas una verdadera dominación no consentida.

Y sin embargo, semejantes auxilios, generosos a la par que prudentes, forman la única comunidad de esfuerzos que en favor del objeto general

se haya visto durante la lucha por la independencia de las colonias hispanas. Pero ellos no tenían ninguna significación de unidad política, a lo menos en el concepto de la mayoría de los patriotas que los requerían y que los prestaban. La aldea de una gran nacionalidad compuesta de todas las colonias no ocurrió seguramente a nadie; porque nadie creyó fuese posible sujetar a un solo gobierno tan vastos territorios.

Ni aun el pensamiento de unificar sólo la gran península que se extiende del istmo de Panamá al cabo de Hornos, se presentó probablemente al espíritu de uno de los genios de la revolución. San Martín no tenía gran ambición política, ni su influencia pasaba de Buenos Aires, Chile y el Perú. Bolívar, que abundaba en imperatividad, no podía haber contado en su imaginación sino con Bolivia, el Perú y Colombia. Pero que lo pensase o no, pronto debió ver que aquel plan era irrealizable, pues aún estaba fresca la memoria de sus últimas hazañas en el Perú, cuando la rebelión y los síntomas de desmembramiento aparecieron en Venezuela y le obligaron a partir presuroso.

Pues bien, sólo la imperatividad de un orden superior habría sido bastante para obtener semejante fusión. Las ambiciones desarrolladas durante la guerra en cada sección, eran otras tantas fuerzas contrarias al plan de una gran nacionalidad sudamericana siquiera. Y tanto más eficaces eran aquellas fuerzas, cuanto que disponían respectivamente de su base de veneración, o sea, obediencia y acatamiento de los gobernados en cada una de las nuevas repúblicas. Todas las evoluciones políticas en cada una de ellas se habían hecho en el sentido de una nacionalidad propia, de una independencia, no sólo de la metrópoli común, sino aun de sus mismas hermanas y compañeras en infortunios y glorias. Las juntas, los congresos, los presidentes, las cortes de justicia, eran nacionales, de la nueva nacionalidad nacida en la respectiva colonia. Eran peruanos, colombianos, bonaerenses, mexicanos, chilenos, argentinos y centroamericanos; pero no eran hispanoamericanos, ni expresaban idea alguna de sujeción a poderes superiores a ellos mismos.

Lejos de eso, no parece sino que la guerra había dado vida artificial a alguna aglomeraciones destinadas a perecer luego. Colombia no fue, en nuestro concepto, sino una simple liga militar, que terminó con la paz. Sólo el prestigio y la espada de Bolívar la alimentaron mientras él mismo tuvo aliento para ello. La ley fundamental de Angostura no era pacto de los pueblos, ni tuvo sino un escaso asentimiento de Nueva Granada, cuya representación en aquel Congreso fue casi nula. Colombia tenía que desaparecer tan luego como faltase la gran figura que tenía a raya las ambiciones menores. Muerto Bolívar, Páez, Flores y Santander habrían de reclamar su parte en el haber común, antes monopolizado por el genio que había dado forma y nombre a aquella fantasía.

De igual modo Guatemala, arrastrada en el torbellino del imperio mexicano, recobró su autonomía con la caída de Iturbide. Y como si no hubiese allí ambiciones de un orden superior, imperatividad bastante po-

derosa para dominar aquellas resistencias o aquellas ambiciones seccionales, no satisfecha con separarse de España y de México, se dividió en pequeños estados, federales al principio, e independientes después. Por último, Buenos Aires, que cuando virreinato comprendió el Alto Perú, el Paraguay y la Banda Oriental, perdió temprano estas últimas porciones por las resistencias de Negres y de Artigas, y más tarde a Bolivia, demasiado apartada para no ceder a influencias separatistas.

Hay aquí asunto para muy serias meditaciones sobre las leyes que rigen la fusión o el desmembramiento, el centralismo y la federación de las nacionalidades. Muchas causas presiden el desenvolvimiento del espíritu de resistencia; principio de libertad, que llevado a la exageración engendra la anarquía, pero que sostenido en su punto, hace imposible el centralismo riguroso y su hermano gemelo el despotismo. Cualesquiera que sean esas causas, es indudable que allí donde predomina tal espíritu, no sólo se hacen imposible las fusiones, sino que el federalismo no tarda en presentarse, y es mucho si no lleva a la separación o el desmembramiento. Así vemos que en el Brasil, en Chile, en el Perú, en Bolivia, donde las resistencias nunca fueron tan pronunciadas como en México, el Plata, Venezuela y Nueva Granada, las formas políticas se han inclinado al centralismo. En estos últimos países las resistencias han producido muchas revoluciones, han determinado la federación; pero también afianzarán la libertad antes que otros países, donde el patriotismo se goza con razón en el orden que la dominación produce, pero se aduerme sobre los peligros que el porvenir esconde.

Si en el momento en que las colonias españolas acababan de romper la cadena que las había tenido atadas por siglos a la metrópoli europea, no creyeron posible o conveniente fundirse todas en una sola nacionalidad; si cuando no habían aún perdido enteramente el hábito de obedecer a grandes dominaciones juzgaron preferible someterse a pequeñas, dividiéndose y subdividiéndose, ¿qué probabilidad habría de que hoy sacrificasen su independencia, en obsequio de una patria grande, poderosa y respetable? La cuestión sola parecerá un rasgo de demencia. Y con todo, ha habido y hay quien pretenda semejante evolución, que conceptuamos milagrosa, contraria a todas las leyes naturales, y propia sólo para divertir las imaginaciones poéticas y entusiastas. Puede verse más bien, antes que semejantes monstruosidades políticas, una subdivisión indefinida de las actuales nacionalidades americanas.

Y en efecto, las resistencias abundan en América. Una gran nacionalidad compuesta de elementos dispersos, por homogéneos que sean, requiere una poderosísima dominación, una imperatividad irresistible, que si no tuvieron Bolívar y San Martín ni Iturbide, no alcanzamos a ver dónde pudiera hallarse. Los que sueñan con esta construcción gigantesca piensan en convenios o pactos de los pueblos, y se olvidan de que tales transacciones, son desconocidas en la historia, porque pugnan con la naturaleza de las cosas. Es la cúspide no la base de la pirámide social

quien dispone de los pueblos. Es allí donde está la soberanía en el hecho, y las soberanías no se suicidan. Ni tienen estas leyes relación con la forma de gobierno. Rey, presidente, senado o comicio, el poder es celoso de sus fueros; vive, como todos los seres, con el deseo de la conservación, y la defiende contra toda influencia. Sólo cede a una fuerza mayor, es decir, a una dominación más poderosa; pero no renuncia, voluntariamente a su existencia propia. No aspiremos pues a alterar las leyes naturales. Las infructuosas tentativas para construir la Confederación Perú-Boliviana, y para reconstruir la antigua Colombia, así como la antigua República de Centroamérica, son enseñanzas que deben conducirnos a renunciar a fábricas ideales, que no se producen a voluntad, sino en virtud de leyes naturales a que el hombre sólo sirve de instrumento.

Aún no había terminado la guerra de independencia, cuando los estados que habían sido colonias españolas y que deseaban constituir otras tantas nacionalidades, sintieron necesidad de aliarse estrechamente para concluir la y para afianzarla. Desde 1819, y el 5 de febrero, las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Estado de Chile ajustaron un tratado que tenía por objeto responder al llamamiento de los patriotas peruanos, oprimidos por un numeroso ejército a las órdenes de autoridades peninsulares. Convínose en unir las armas de aquellas repúblicas, ya independientes, para libertar al Perú; y en efecto sus ejércitos reunidos se trasladaron con San Martín a la tierra de los Incas. Aquel tratado contenía un artículo (5) cuyo tenor merece hoy recordarse. "Las dos partes contratantes se garantizan mutuamente la independencia del Estado que debe formarse en el Perú libertada que sea su capital".

En 1822, 1823 y 1825 el gobierno de Colombia promovió y obtuvo la celebración de tratados de alianza con el Perú, cuya independencia, aunque no consumada, se había proclamado desde el año anterior y se tenía por segura, con Chile, el Plata, México y Centroamérica. Su objeto principal se hallaba comprendido en los siguientes artículos, que eran comunes a todos aquellos tratados, excepto el que se ajustó con las provincias del Plata.

1º La República de . . . y el Estado de . . . se unen, ligan y confederan *perpetuamente*, en paz y guerra, para sostener con su influjo y fuerzas disponibles, marítimas y terrestres, su independencia de la nación española y de *cualquiera otra dominación extranjera*, y asegura de esta manera su mutua prosperidad, la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos y ciudadanos, como con las demás potencias con quienes deben entrar en relaciones. 2º La República de . . . y el Estado de . . . se prometen, por tanto, y contraen espontáneamente una amistad firme

y constante, y una alianza permanente, íntima y estrecha para su defensa común, para la seguridad de su independencia y libertad, y para su bien recíproco y general, obligándose a socorrerse mutuamente y a rechazar en común todo ataque o invasión de los enemigos de ambos, que pueda de alguna manera amenazar su existencia política.

Tan celosos eran de su independencia los nuevos estados, que no quisieron hacerle sacrificio alguno ni aun en obsequio de sí mismos. Al ratificar los tratados de alianza tuvieron los gobiernos el buen sentido de borrar todo aquello que significase mutua intervención en su política interna, suprimiendo ciertas frases que podían autorizar aquella intervención. Y a fe que llevaron demasiado lejos su precaución, cuando rehúsan aprovechar el elemento anfictionico de la liga, introducido por las negociaciones. Pero el Estado que más cuidadoso se mostró de su independencia como nación fue el de las Provincias Unidas del Río de la Plata. No quiso tener con la República de Colombia sino una alianza puramente defensiva, en sostén de su independencia de la nación española y de cualquiera otra dominación extranjera, dejando para subsiguientes tratados especiales *reglar todo los casos* de la alianza contraída, lo que la hacía de ningún valor. ¿Será temerario suponer que la rivalidad, ya pronunciada entonces, entre San Martín y Bolívar, produjo la diferencia cardinal que se observa entre la liga de Colombia con el Plata, la que el primer estado realizó con las otras repúblicas hermanas? Por ahora nos limitaremos a presentar la cuestión, que acaso se resuelva por los hechos que expondremos en el curso de este escrito.

Al promover aquellos tratados, el presidente de Colombia, Simón Bolívar, no hacía sino iniciar la ejecución de un pensamiento que había abrigado de algún tiempo atrás, y que se expresa brevemente en las siguientes palabras de una carta que el 8 de enero de 1822 dirigió desde Cali al director de Chile, B. O'Higgins, invitándole a una federación americana: "La asociación de los cinco grandes Estados de América —dice— es tan sublime en sí misma, que no dudo vendrá a ser motivo de asombro para la Europa". Por qué se adoptó el procedimiento de tratados aislados y bilaterales, en vez de uno general y común, no se sabe; pero como tal procedimiento no hubiese traído el resultado de obligar a cada república con todas las demás, sino a Colombia con las restantes, y aun eso no de una manera enteramente uniforme, la tentativa se hizo de nuevo poco después, por circular del gobierno del Perú, a cargo entonces del mismo Bolívar, fechada en Lima a 7 de diciembre de 1821.

Por lo demás, el pensamiento de una federación entre todos los Estados en que se convirtieron las antiguas colonias españolas de este continente, no fue, según toda probabilidad, originario del Libertador Bolívar, aunque tampoco lo tomó de Monteagudo, como parece creerlo un distinguido escritor chileno, puesto que el primero lo expresó en documentos oficiales

desde 1819. El pensamiento se atribuye con bastante fundamento a O'Higgins, desde 1818, en su manifiesto de 6 de mayo a los pueblos de Chile, que tiene una referencia a "la gran confederación en el continente americano, capaz de sostener su libertad política y civil". Ni falta quien vaya a buscar más lejos aun el origen de la gran idea, creyendo verla consagrada en un plan de gobierno propuesto en 1810 o principios de 1811, a la junta organizada en Chile, por don José Gregorio Argomedo, uno de sus secretarios.

Como quiera que sea, Bolívar trabajó para su logro con todo el éxito que de aquel magistrado dependía. Hallándose en el zenit de su poder y de su influencia en el Perú y Colombia, promovió la reunión de un Congreso Internacional en Panamá, al que fueron invitadas todas las repúblicas de origen español, y al que concurrieron los representantes del Perú, Colombia, México y Centroamérica. ¿Por qué no lo hicieron también los de Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata? Oigamos la respuesta de dos notables escritores chilenos. Don Miguel de la Barra dice: "Los gobiernos de Chile y el Plata, mal dispuestos respecto de Bolívar, a quien atribuían miras personales de engrandecimiento y dominación, se abstuvieron de nombrar representantes a la Asamblea". Y don Benjamín Vicuña Mackenna se expresa así:

En cuanto a Chile y el Plata, se abstuvieron ambas repúblicas de acreditar ministros en aquella Asamblea, obedeciendo a una mezquina desconfianza sobre las miras de dominio universal que se atribuía a Bolívar, y que, a fe, era un error capital suponer serían llevadas a fin por aquel medio evidentemente contrario.

Reunióse, pues, el Congreso de Panamá con los representantes de cuatro repúblicas, el día 22 de junio de 1826. Jamás corporación alguna en esta parte del mundo se vio rodeada de mayor respeto, ni despertó igual interés, ni infundió tantas y tan fundadas esperanzas. En su circular a los demás gobiernos decía Bolívar:

El día en que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes se fijará en la historia de América una época inmortal. Cuando después de cien siglos la posteridad busque el origen de nuestro derecho público, y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los protocolos de Panamá. En él encontrará el plan de las primeras alianzas que trazara la marcha de nuestras relaciones con el universo. ¿Qué será entonces el istmo de Corinto comparado con el de Panamá?

Muy lisonjeras fueron las respuestas de los gobiernos que acudieron a la invitación. Y no tan sólo concurrieron a Panamá dos ministros por cada Estado contratante, sino un comisionado del gabinete británico, mister

Dawkins, y un agente confidencial del de Holanda, mister Vervier. También fueron enviados ministros de Estados Unidos; pero no emprendieron viaje oportunamente, por las muy largas discusiones a que en el Senado de Washington dio lugar la moción de su nombramiento.

No era por cierto infundado el prestigio de que se vio rodeado el Congreso de Panamá. El prometía consolidar la independencia y afianzar la paz de medio mundo recién ganado para la libertad. Por consiguiente, no era sólo el interés político el que estaba allí representado, sino que también el interés comercial; y aunque indirectamente, pero con verdad, los pueblos mercantiles esperaban nuevas garantías y mayores facilidades para el tráfico a que ya les convidaba la revolución triunfante. Por su parte el Congreso respondió admirablemente a las grandes esperanzas que en él se habían fincado. En diez laboriosas conferencias, tenidas hasta el 15 de julio, en que cerró sus trabajos, acordó un tratado de unión, liga y confederación perpetua, una convención y un concierto sobre continentes militares, y un convenio sobre traslación a Tacubaya, todo fechado en aquel día.

Se ha dicho que la obra del Congreso de Panamá se resintió de los temores que había suscitado la Santa Alianza, contra quien se suponía ser preparado. A nuestro modo de ver, si tales temores influyeron en la reunión del Congreso, no fueron ciertamente su única causa, y al fin, cualquiera que ésta fuese, es indudable que el tratado de liga la concibió sabiamente con el doble carácter de anfictiónica y aquea. No era la liga ni aun *sociedad guerrera*, sino sólo una alianza defensiva para sostener la integridad territorial de cada aliado, su soberanía e independencia, tal como se había concebido en los tratados parciales que citamos antes. Ni obstan el carácter que acabamos de asignarle las palabras "ofensivamente si fuese necesario" (complemento de sostener) que se leen en el artículo 2º, porque el contexto general del instrumento deja ver muy bien, que no se trataba en él de obligar a los aliados a hacer la guerra que cada uno de ellos se creyese en la necesidad de declarar. Era su objeto sostener la independencia, la soberanía y la integridad territorial *amenazadas*, aun cuando para ello tuviesen los aliados que *ofender* o atacar, una vez empeñada la guerra a que se les hubiese arrastrado. Y ya se sabe que no se llaman *ofensivas* tales alianzas, en el riguroso sentido de la expresión.

En cuanto al elemento anfictiónico, fue desenvuelto con extensión en los artículos 11, 12, 13, 16, 17 y 20. Según ellos, las controversias entre los aliados deben ser decididas por una asamblea de plenipotenciarios; y si algún defecto cabe en la combinación adoptada, consiste en que se contó demasiado con la reunión periódica y regular de la asamblea. Muy pronto vino la experiencia a demostrar aquella imprevisión. El Congreso resolvió trasladarse a la ciudad de Tacubaya en México, para continuar allí acordando diferentes tratados complementarios del plan que sus miembros se habían trazado. La guerra civil en la República Mexicana impidió que los ministros volvieran a reunirse por entonces, y no

sólo quedaron sin celebrar los tratados en proyecto, sino que tampoco hubiera podido desempeñar el Congreso las funciones de asamblea que se había reservado.

Aunque los artículos 16 y 17 hacen obligatoria la conciliación de la asamblea cuando ocurran cuestiones entre los aliados, no imponen otro deber en realidad que el de concurrir a ventilar el asunto y escuchar los términos de avenimiento que se propongan. Fácilmente se concibe que aun en los casos en que se cumpla con tal exigencia, no será sino por pura ceremonia, y que en el mayor número de los casos las partes interesadas terminarán sus diferencias por sí solas, como si no existiese tal asamblea ni tal liga.

También conceptuamos defectuoso el artículo 23, que declara ciudadanos de cada Estado a los individuos que sean de otro y residen en el primero, siempre que observen ciertos requisitos que equivalen a la naturalización; y el 24, que autoriza para conservar el carácter de extranjero a los ciudadanos de un estado que residan en otro, dándoles los derechos y las facilidades para sus asuntos mercantiles o judiciales, que tienen los demás extranjeros de naciones amigas. Consiste nuestra objeción en que los citados artículos no dan ninguna ventaja particular a los ciudadanos de otros miembros de la Liga, y dejan subsistente la calidad de extranjero, que debe extinguirse a todo trance, como la primera y principal condición de la fraternidad tan decantada y tan poco practicada entre los pueblos que fueron colonia de España.

Con excepción de estos lunares, que son pequeños si se consideran los que habremos de ver en otros tratados del mismo género, nosotros no encontramos en el de Panamá sino cláusulas perfectamente concebidas para el doble objeto que puede tener una liga: la defensa exterior, y el arreglo de las cuestiones internas. Nada se ve allí de intervención en los asuntos domésticos, nada de restricciones en la acción propia de cada Estado, aun en sus relaciones exteriores. Y en cuanto a los convenios sobre contingentes, todo es en ellos previsión y profundo conocimiento del asunto.

Si insistimos en estos detalles sobre un tratado que no fue exequible, y a que nadie presta hoy la menor atención, es precisamente porque este desdén ofrece material para muy serias reflexiones. ¿Por qué nunca llegaron a consumarse las obras tan sabiamente preparadas por el Congreso de Panamá? ¿Por qué no se intentó revivirlas en tiempos posteriores, cuando las causas transitorias que les fueron adversas hubieron pasado enteramente? Cierto es que sus autores se proponían completar el plan trazado en el artículo adicional del tratado de unión; pero los que hubieran de haberse ajustado en Tacubaya no eran necesarios para llenar los principales objetivos del cardinal concluido en Panamá.

La causa poderosa que hizo fracasar en 1826 la gran idea de la liga americana, sin embargo de haberse adelantado tanto en su ejecución, fue probablemente la impopularidad que comenzó a despertarse contra Bolívar,

identificado con aquélla por entonces. Ya la ausencia intencional de los representantes de Chile y el Plata era un principio de descrédito para una combinación destinada a asumir un carácter general entre los Estados que habían sido colonias españolas. Después, la separación de Bolívar del Perú aumentó considerablemente la mala voluntad que el ejercicio del mando absoluto le había suscitado, y el cambio ejecutado en el personal del gobierno vino a ser desfavorable a toda obra o empresa que se originase en el precedente. Ni fue más simpática en Colombia la reputada hechura de su Libertador, cuya estrella había empezado a declinar, desde que concibió el malhadado pensamiento de la constitución *boliviana*.

Para pueblos apasionados, como lo son todos los que llevan sangre goda y morisca, las prevenciones concebidas contra Bolívar eran muy suficientes para condenar sin audiencia cuanto aquél hubiese tocado con su bastón omnipotente. Y luego, los temores contra España no tardaron en desaparecer, lo que trajo consigo el beleño, de que nos dejamos influenciar tan fácilmente en las épocas de aparente quietud y seguridad, para despertar no muy tarde al ruido sordo de la tempestad que se acerca y que ha de encontrarnos enteramente desprevenidos.

Una enseñanza de singular interés puede recogerse del abortado Congreso de Panamá. Fue aquella la primera ocasión en que se reunían varios Estados de los que apenas acababan de salir del coloniaje, y combatido juntos por su común independencia. Aún resonaba el eco del cañón enemigo en el Callao y Chiloé, cuando el Consejo de las repúblicas abrió sus sesiones ante el mundo que lo contemplaba respetuoso. Era la mejor oportunidad de iniciar una confederación, propiamente dicha, entre los nuevos estados, si semejante cosa fuese posible. No tenemos noticia alguna de que siquiera lo intentasen. La confederación de que allí se trató, y que fue adoptada en los actos del Congreso, no era la de los cantones suizos, ni la de Estados Unidos de Norte América, ni aun la de los estados alemanes en 1806 o en 1815. Fue simplemente una alianza, como se ha visto, y que acaso la ilusión del *americanismo*, sentimiento que la Santa Alianza debía hacer brotar, apellidó con un nombre simpático, cuyo sentido, cualquiera que hubiese sido antes, comenzaba a cambiar.

En estos últimos tiempos se ha propuesto por personas muy respetables, pero cegadas quizá por sus nobilísimas intenciones, la verdadera confederación de estos pueblos, bosquejando aun las bases de una unión americana, por el estilo de la que los estados que fueron colonias inglesas crearon por sus *artículos de 1776*. Y en efecto, si semejante nacionalidad fuese posible, no lo sería sino mediante el débil vínculo de unión que los norteamericanos inventaron entonces por aquel famoso pacto, anulado pocos años después. Mas no creemos practicable la formación de una sola nacionalidad de estos dilatadísimos territorios, ni aun reservando solo a la unión el manejo de las relaciones exteriores y el de las cuestiones entre los estados, siempre que se constituya una autoridad sobre la de sus gobiernos, aun cuando se confíe a un congreso de plenipotenciarios.

Semejante sistema, propuesto acaso como término medio entre la unidad absoluta, y la absoluta independencia llevada hasta el aislamiento, satisface la imaginación, y halaga el sentimiento de los que quisieran fundar con todas las entidades latinoamericanas una patria común. Pero a tanto no alcanza el principio de adhesión entre naciones extensas, aunque despobladas, que han conquistado y gozado de su independencia. La imperatividad seccional ha redondeado su poder, y no abdica ni un átomo solo. ¿No son prueba suficiente las marcadas dificultades que encuentra aun el pensamiento de una *alianza* pura y simple entre los estados sudamericanos? Para alimentar su ilusión, algunos espíritus generosos nos hablan de la unión de los pueblos a despecho de los gobiernos. Pero no se comprende cómo pudieran los pueblos emprender movimiento político alguno de aquella naturaleza sino por medio de sus gobiernos. Además, aunque es cierto que la autoridad resiste con mayor fuerza toda abdicación de poder que el pueblo sobre que funciona, también se halla éste poseído del mismo sentimiento. El amor a la independencia es una parte de nuestro ser, y tan pronunciado, que a veces comprometemos la independencia misma por no hacer al principio que la determina sacrificio de ninguna clase.

Por el sistema que nos ocupa no se hace un simple contrato de mutua defensa y común arbitraje; no se forma sólo una liga con sus elementos aqueo y anfictionico. Se crea un gobierno general propiamente dicho, que da leyes, las ejecuta y las aplica; que tiene su ejército y marina, su hacienda, sus tribunales, su cuerpo diplomático, su sistema penal. Ni pueblos ni gobiernos se hallan dispuestos a cederle parte alguna de su soberanía. Cuando hablamos de los pueblos, no nos referimos sino a sus inmediatos directores, al *político*, al tribuno, al demagogo, al miembro del club, al periodista, y a todos los cabecillas que mueven con su influjo las masas iliteratas. Y esos directores, que son el único pueblo deliberante, tienen bastante pronunciado el sentimiento de la imperatividad, que los agita, y les promete convertirse en gobierno si ya no lo son. No tienen por tanto disposición alguna a menoscabar su soberanía, y muestran, por la resistencia a la menor tentativa centralizadora, el deseo de mantener íntegra, sobre la masa de que disponen, la autoridad que un gobierno general les escatimaría.

No hay, pues, a nuestro juicio, la menor posibilidad de que los estados latinoamericanos lleguen a constituir, ni aun sobre los principios más débiles y generales, un gobierno común. El Congreso de Panamá no lo intentó, cuando el sentimiento de independencia no había echado tan profundas raíces, y cuando aquella estaba mucho más amenazada que hoy. ¿Podría esperarse que al punto a que han llegado las nacionalidades sudamericanas hubiese en alguna de ellas semejante abnegación? Es probablemente a esa consolidación del sentimiento de independencia a lo que alude el secretario de Estado de la Unión Colombiana, en su despacho de 2 de junio último al gobierno del Perú, cuando dice:

Al presente, después del decurso de cerca de medio siglo, el objeto de la reunión de un Congreso americano debe ser en gran parte modificado, calculándolo sobre los intereses de actualidad comunales a las repúblicas hispano-americanas, poniendo aquel objeto en armonía con la posición relativa de éstas, con sus progresos, con las alteraciones que el movimiento político en los dos mundos ha venido imprimiendo en sus aspiraciones y en su manera de ser.

Vemos allí, en todo caso, un reclamo a favor de las soberanías independientes y de la libertad de acción en cada entidad nacional hoy reconocida por las demás contratantes. Ni es necesario vulnerarlas, para aliar los esfuerzos y recursos en defensa común de la independencia de todas. La posibilidad se halla en este caso, y quizá en todos, en perfecto acuerdo con la necesidad y utilidad definitivas.

Por más de treinta años había dormido el pensamiento de la liga americana, cuando en 1847, con motivo de la expedición española de Flores sobre el Ecuador, que acababa de amenazar a Sudamérica, y con motivo de planes monárquicos europeos que se urdían, emprendióse por segunda vez la celebración de un tratado de alianza y otros complementarios. Cinco repúblicas, a saber: Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada, dieron poderes al efecto a sus ministros diplomáticos residentes en Lima, quienes vinieron por el mismo hecho a componer un verdadero congreso internacional. Parece que el gobierno de Chile tomó en esa ocasión la iniciativa, y en efecto los poderes de su ministro llevaron fecha anterior a la de los poderes de todos los otros. Instalóse la asamblea el 11 de diciembre, y en veinte sesiones celebradas hasta el 1º de marzo de 1848, los plenipotenciarios ajustaron un tratado de confederación y otro de comercio, una convención postal y otra consular.

El tratado de confederación tuvo por objeto, como el de Panamá, fundar una liga con el doble carácter de anfictiónica y aquea, cuya esencia fue muy bien desenvuelta en las instrucciones dadas al plenipotenciario del Perú, en oficio de 30 de noviembre de 1847, por el señor ministro Paz Soldán. Llama la atención el siguiente párrafo de aquellas instrucciones:

Siendo evidente que el continente americano va a colocarse en una posición singular, y que, ya sea por la novedad o por recelos simulados o fundados, ha de llamar la atención de los gobiernos de Europa, es preciso que los estados coligados sean tan circunspectos y sagaces en la dirección y empleo de su política, en la elección y uso de sus medios, y en la teoría y aplicación de los

principios que adopten, que toda prevención o juicio adverso se desacredite y caiga por sí mismo ante la razón imparcial y la política filosófica del siglo.

A pesar de esto, y aunque los negociadores procedieron indudablemente con la mejor intención, consagraron en el inciso 3º del artículo 1º, desarrollado por los artículos 3º y 4º, un principio sumamente peligroso, y llamado por consiguiente a suscitar la prevención y el juicio adverso que el señor Paz Soldán quería, con tanta razón, prevenir a todo evento. En efecto, se adoptó el principio de una liga *ofensiva*, en el verdadero sentido de la voz. Las injurias hechas a un Estado de la liga, por otra nación extraña o *sus agentes*, imponían al Congreso o asamblea federal la obligación de declarar la guerra, que en tal caso se haría por todas las potencias. Ciertamente es que se dejó al mismo congreso la atribución de juzgar sobre la justicia con que un miembro de la liga reclamase el auxilio de los demás contra la potencia injuriante. Pero esa justicia se reducía a la realidad del hecho material del agravio, única cosa que el congreso tenía que decidir, para tomar la gravísima resolución de declarar la guerra colectiva.

Semejante defecto en el tratado de Lima, concluido el 8 de febrero de 1848, era ya suficiente para traerle el descrédito, que con cierta intuición del peligro, había insinuado el ministro del gobierno peruano. Pero había otros defectos que el ministro de Relaciones Exteriores de Chile expuso muy detalladamente, y hasta con cierta complacencia, en nota oficial al plenipotenciario de su gobierno, que éste trascribió el 10 de septiembre de 1848 al plenipotenciario peruano. En ese análisis pueden verse muchas observaciones justas, pero también otras que reputamos exageradas. Tal es, por ejemplo, la que se hace en general sobre los artículos que facultan a la liga para declarar a sus miembros en estado de guerra con una potencia extraña. Afirmaba el ministro chileno, que semejante facultad, respecto de Chile, era contraria a los artículos 36 y 82 de su constitución, los cuales atribuyen exclusivamente a sus poderes públicos (legislativo y ejecutivo) la facultad de aprobar o declarar la guerra. Dando ese alcance a tales artículos, que son comunes a todas las constituciones de América, debería concluirse que toda alianza entre estas repúblicas es imposible; pues no hay ninguna que no consista, por lo menos, en defenderse recíprocamente contra los ataques de naciones extrañas, y es fuera de duda que, en tales casos, el aliado inmediatamente agredido es el único que en realidad se defiende; los demás toman la ofensiva en su obsequio, y se hallan obligados a la guerra de antemano.

Si la fijación del *casus belli* constituye una gran dificultad al contraer cualquier género de alianza, la declaratoria del *casus foederis* es tal vez el punto rodeado de mayores tropiezos; mas al fin, de una manera o de otra, hay absoluta necesidad de abandonar a un poder cualquiera la facultad de hacer tal declaratoria. Dejarla al mismo estado que ha de ser socorrido, es poner a los otros enteramente a su merced, privarlos de

su libertad de acción, comprometerlos a secundar quizá alguna injusticia. Darla al estado o a los estados que han de prestar el auxilio, es autorizarlos para eludir sus obligaciones contraídas. Pero cuando ellos son varios, no es de presumir que fácilmente se coludan para burlar serios compromisos de interés común. Y es, por tanto, una ventaja de las ligas entre varias potencias, que sus representantes, reunidos en consejo, dieta o asamblea, tomen conocimiento de estas difíciles cuestiones, y las resuelvan con la imparcialidad que cabe entre hombres escogidos y colocados en una eminente posición.

Si ha de contraerse liga entre las repúblicas sudamericanas, y aun cuando se limite a estipular mutuo socorro en los casos más graves de injustísimos ataques exteriores, habrá de consiguiente que autorizar al cuerpo de sus representantes, para declarar que ha llegado el caso de la guerra colectiva, sin que ninguno de los aliados pueda excusarse con falta de previa autorización, dictada por sus poderes constitucionales. Para eso se fijan con anticipación los contingentes, y se prevé, hasta donde es posible, el monto de las obligaciones a que cada miembro de la liga se halla sujeto.

Tampoco nos parece fundada la objeción que el ministro chileno hace al artículo 6º del tratado de Lima, en cuanto impone a los aliados el deber de cortar sus relaciones de comercio con la nación que hubiese agredido a uno de aquéllos. "Por otra parte —dice— la suspensión del comercio con una nación como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, podría ser un mal más grave para algunas repúblicas americanas que para la potencia ofensora". En estos tiempos de mercantilismo, la simple reducción de los consumos, en una de las naciones manufactureras, se considera como una gran calamidad. Y lo es, si la miramos como una amenaza contra la subsistencia de los millones de individuos que se emplean en las fábricas. Dos o tres años de suspensión del comercio con una de aquellas naciones le causaría no poco mal, suscitándole dificultades internas de un carácter muy grave, mientras que para cada miembro de la liga la privación no nos parece insufrible. Porque debe recordarse, que el comercio suspendido sería el de toda la liga, y que esta podría compensar en gran parte su quebranto, fomentando el comercio con otra nación distinta de la ofensora. Creemos, pues, que el entredicho es uno de los medios que pueden emplear los débiles estados de Sudamérica como hostilidad contra sus enemigos europeos, llegando por desgracia el caso de un rompimiento.

Por el artículo 9, 10, 11 y 21, el tratado desarrolló bastante bien el elemento anfictionico de la liga; pero su aplicación es de dudosa oportunidad, si se observa que el congreso de plenipotenciarios, creado por el artículo 18, no habría de reunirse sino eventualmente, lo que comprometería muchísimo su existencia. Queda por la misma causal expuesto a la nulidad el elemento aqueo, toda vez que es incumbencia del Congreso, según el artículo 15, fijar el contingente con que cada república

debería contribuir en caso de guerra, lo que haría la defensa en extremo tardía. Para concluir este breve examen, notaremos que el Congreso de Lima fue prudentísimo en no aceptar varias reformas y adiciones propuestas por algunos plenipotenciarios en las conferencias del 16 y 20 de diciembre, y que tendían a introducir el pernicioso principio de intervención en los asuntos internos de cada estado. En este proceder cauteloso se hallaron de acuerdo los dos congresos de Panamá y Lima, lo que es tanto más honroso para ellos, cuanto que evidentemente habían tomado por modelo para sus trabajos los actos que organizaron la confederación germánica. Y ya hemos visto que en ésta no se ha respetado el principio de la no intervención, única garantía de independencia entre los estados, y el que no es lícito vulnerar con excepciones sistemáticas dictadas por el egoísmo o la intolerancia.

Ignoramos si algunas de las partes signatarias del tratado de Lima le dio su aprobación, pero sí parece indudable que le fue negada expresa o tácitamente por la mayoría de aquéllas. Otro tanto sucedió con los demás actos acordados por aquel cuerpo, aunque es probable que no estuviesen sujetos a serias objeciones. Comprendióse que el principio de todos era el tratado de confederación, cuya suerte corrió pareja con la del concluido en Panamá. ¿Fue aquello resultado de los términos en que estaba concebido?, ¿o procedió más bien de la desaparición del peligro, verdadero o supuesto, que había dado ocasión a la liga? Ambas causas pueden haber influido. Conviene fijarse en estos hechos, porque ellos traen una preciosa enseñanza. Toda liga impone gravísimos deberes, que afectan más o menos la libertad de acción de los aliados en punto a sus relaciones exteriores. Las naciones son celosas de su libertad como los individuos, y no le hacen sacrificio alguno sino cuando un interés mayor viene a demandarlo. Las acechanzas contra la independencia, la soberanía o la integridad territorial de repúblicas débiles, son un interés más que suficiente; pero cuando parecen desvanecidas tales acechanzas y alejado el peligro que entrañan, vuelve la confianza con sus mentidos halagos a narcotizar los ánimos, y a inducir por el mismo hecho nuevas acechanzas y nuevos peligros.

No tardaron esos nuevos peligros en producir nuevas alarmas, y nueva tentativa de unión, destinada por desgracia a abortar como las anteriores. Las expediciones filibusteras de Walker en Centroamérica, por los años de 1855 y 1856, sugirieron a los gobiernos del Perú y Chile el pensamiento de hacer otra invitación para acordar bases de unión entre las repúblicas americanas. Ignoramos si esta invitación fue bastante general; pero lo cierto es que sólo se reunieron los representantes de aquellos dos estados y el Ecuador, quienes firmaron en Santiago el 15 de septiem-

bre de 1856 un tratado que se llamó *continental* por unos, y más acertadamente *tripartito* por otros.

Destinado a echar las *bases de Unión para las Repúblicas Americanas*, que fue el nombre con que sus mismos autores lo designaron, abrazaba cuatro objetos distintos, sobre los cuales había de venir más tarde el competente desarrollo: 1) exposición de principios generales sobre derecho público internacional americano, comprendida en los trece primeros artículos; 2) expediciones agresivas y desautorizadas contra un estado de la liga, procedentes de otro estado de la unión o de fuera de ella, las que se hallan previstas en los artículos 14 y 18 inclusive; 3) pasos conciliatorios previos, antes de hostilizarse unos a otros los miembros de la liga, y a que se refieren los artículos 19 y 21, y 4) creación de un congreso de plenipotenciarios, "con la mira de robustecer la unión, de desarrollar los principios en que se establecía, y de adoptar las medidas que exigía la ejecución de algunas de las estipulaciones del tratado, que requerían disposiciones ulteriores", tal es el texto del artículo 20. Conforme al 23, debía el tratado "comunicarse, inmediatamente después del canje de sus ratificaciones por los gobiernos de las repúblicas contratantes, a los demás estados hispanoamericanos y al Brasil", con el objeto de solicitar su adhesión y su consiguiente ingreso en la unión así bosquejada.

Desde el principio fue mirado por algunos con poco favor el tratado tripartito, sea a causa de sus pequeñas proporciones sobre puntos capitales, sea porque los partidos miraron en él tendencias oficiales egoístas y adversas a los pueblos. No es de extrañar semejante censura, injusta en mucha parte, cuando consideramos la gran diversidad de opiniones sobre la materia que traemos entre manos, y si advertimos que el instrumento de 1856, acaso para escapar la suerte de sus predecesores, tomó un rumbo diferente, dando más importancia a la adopción de ciertos principios internacionales, que a la formación de una liga propiamente dicha entre los estados contratantes. Pero el hecho es que no fue aprobado íntegramente sino por el gobierno del Ecuador, y que los otros dos le hicieron varias modificaciones, imposibilitando de este modo la ratificación y el canje.

Sin esta previa diligencia, y contrariando por tanto el artículo 23 citado, se ofreció el tratado tripartito a los gobiernos de casi todos los estados sudamericanos y de la América Central, obteniendo la adhesión de estos últimos (no sabemos si todos) y de Venezuela. Ignoramos si se presentó a Bolivia y al Brasil, aunque sabemos que no lo han aceptado. Pero se desechó expresamente por la República Argentina, el Paraguay, los Estados Unidos de Colombia, y entendemos que por Uruguay. Los disidentes alegaron razones muy distintas las unas de las otras. El Paraguay, por no entrar en discusión, se limitó a exponer el 30 de junio de 1862, respondiendo al ministro peruano, señor Seoane, acreditado con aquel objeto, que no había llegado el caso de proponerse la adhesión según el tenor del mismo tratado. Contestando al mismo, el 10 de noviembre, una nota pasada desde el 18 de julio, el ministro argentino, señor Elizalde, entra

en muchas consideraciones, ya genéricas, ya de pormenores del tratado, que llaman la atención por más de un motivo. Por último el secretario de Relaciones Exteriores de Colombia, señor Ancizar, respondiendo al encargado de negocios en Bogotá, señor García y García, que le propuso la adhesión el 28 de junio de 1862, le dijo el 3 de junio, que consideraba deficiente el tratado, y que era embarazoso, si no imposible, complementarlo siguiendo los trámites en él establecidos.

Apenas pudiera controvertirse la utilidad o la justicia de los principios expuestos en la primera parte del tratado que examinamos, aunque algunos sean de difícil planteamiento, como el del artículo 7º sobre difusión de la instrucción primaria, y otros sean susceptibles de mayor ensanche, como el del artículo 8º sobre títulos profesionales, y el 10 sobre derecho marítimo en tiempo de guerra. Sin embargo, ellos han sido objeto de mucha discusión, de mucha controversia, y es probablemente en su variedad y en la consiguiente dificultad de concordar sobre todos ellos los pareceres, donde ha venido principalmente a escollar el tratado de Santiago. Tómese de aquí una lección, entre las muchas que habrán de recogerse, para proceder con mayor acierto en las futuras combinaciones. Y por tanto, circunscribese el tratado de liga a fundarla simplemente, descartando de ella la exposición de principios más o menos sujetos a discusión, que serían materia de ulteriores conferencias, y que podrían correr aun la suerte más adversa sin comprometer la liga y sus dos cardinales objetos como anfictiónica y aquea.

Bajo estos dos aspectos, el tratado tripartito parece haber casi enteramente prescindido de toda alianza. Nada hay en él sobre defensa exterior de los estados coligados, cuando el ataque proceda de gobiernos extraños a la Unión; y por lo mismo no comprendemos cómo ha podido verse en él por algunos entusiastas una garantía para la independencia y la soberanía de los estados signatarios. Admitimos que las expediciones filibusteras o de emigrados políticos, único ataque exterior que el tratado prevé y quiere conjurar, amenazan la independencia y la soberanía. Pero no son estos ataques los más temibles. Semejantes expediciones se organizan siempre con mucha dificultad, tienen contra sí la opinión en el mayor número de los casos, y nunca o rara vez se presentarán con proporciones bastante grandes para intimidar a los gobiernos *legítimos y justos*, únicos cuya conservación merece el aparato y la importancia de un recíproco apoyo. Si se mira bien, no hay en la *Unión* imaginada por el tratado tripartito acción común alguna, excepto para repeler las expediciones filibusteras y por tanto nos parece que la tal unión es nominal.

La adopción de unos mismos principios de derecho internacional facilita indudablemente las relaciones entre los estados que la ejecutan; pero apenas puede eso llamarse unión, liga o alianza, si no es en un sentido muy abstracto. Sólo vemos la unión en la acción común, la liga en la unificación de causa; la alianza en la común defensa. Por lo demás, la profesión y la práctica de unos mismos principios de comercio y de moral

internacional, tanto entre los miembros de la liga como entre ésta y las naciones extrañas, no sólo la fortalece (aunque no la constituya) sino consulta su progreso y su respetabilidad. Después de constituida fundamentalmente en su doble carácter de anfictiónica y aquea; después de proveer a la defensa común exterior y al arbitramento de las cuestiones entre los aliados, puede y aun debe propenderse a la adopción de los *principios* internacionales de general aplicación. Esta obra es mucho más difícil, más lenta y de más larga ejecución (si ha de ser completa) que la formación de la liga. No debe por lo mismo comprometerse a arriesgarse la una por la otra; y para evitarlo, sugerimos la separación en dos procedimientos distintos.

En obsequio de la paz entre los Estados de la Unión, el tratado de Santiago hizo muy poco o nada. Repitió la antigua *recomendación* que contienen todos los tratados de amistad, y de que nadie ha hecho hasta ahora el menor caso; cual es, no hostilizar, ni declarar la guerra, sin que preceda la exposición de motivos de queja y la solicitud de satisfacción o justicia. El Congreso además tiene el *derecho* de ofrecer su mediación entre los miembros desavenidos; pero el procedimiento es tal, cuando aquél no se halla funcionando, que hace la mediación punto menos que nulatoria. Por último, el congreso de plenipotenciarios no está destinado a ensanchar la exposición de principios, bastante diminuta, que contiene la primera parte del tratado; sino sólo a desarrollar los que allí se mencionan, o a reglamentar su ejecución.

Tal es nuestro juicio sobre un instrumento que ha sido demasiado ensalzado por unos y demasiado deprimido por otros; baste decir que el espíritu de partido había desempeñado la tarea propia sólo de la calma, la razón y la imparcialidad iluminadas por la antorcha de la historia. Hablando de él, dice don Benjamín Vicuña Mackenna:

Conocióse en Chile por primera vez (a pesar de haber sido firmado en Santiago) merced a una traducción que publicaron los diarios de Estados Unidos, y en seguida, discutido a la letra del original, fue roto y anulado en el calor de las discusiones políticas, pues los partidos hicieron de él una enseña de calurosa controversia.

Modificado al tenor del contraproyecto que va a ocuparnos en seguida, y refundido en los tratados que le precedieron, se tendría quizá la mejor combinación posible, con tal de que siempre la exposición de principios de comercio y moral internacional quedase íntegra para ser consignada por extenso en diferentes tratados, que serían la obra lenta y concienzuda del congreso de plenipotenciarios, y cuyo conjunto formaría el cuerpo del derecho de gentes positivo y el *consulado del mar* que rigiesen como ley suprema entre los estados que se dividen este continente.

Cuando el encargado de negocios del Perú en Bogotá propuso al gobierno de los Estados Unidos de Colombia la adhesión al tratado de unión americana, el secretario de Relaciones Exteriores, señor Ancizar, en su respuesta que ya hemos citado, no hizo objeción principalmente sino al procedimiento establecido por el artículo 23, que en concepto de aquél dificultaba la adopción de nuevas cláusulas y la modificación de otras ya acordadas. En una palabra, creyó que el congreso de plenipotenciarios no debía ser entabado en su acción, sino quedar libre para fundar por sí tan ampliamente como lo juzgase necesario el derecho internacional americano. Y era tanto más fundada la observación, cuanto que el congreso habría de representar muy probablemente un número de estados mayores que el de los signatarios del tratado cuya adhesión se pretendía, y no era justo que los tres quisiesen dictar sus opiniones a los demás.

Al mismo tiempo expresaba los siguientes conceptos:

Antes de recibir la nota de su señoría, el infrascrito había sido instruido por el presidente para invitar a los gobiernos de ambas Américas a que concurrieran por medio de plenipotenciarios a un congreso internacional republicano, que se reuniría en la ciudad de Panamá tan pronto como lo exijan hoy los peligros suscitados por algunos gobiernos europeos contra la soberanía de muchas repúblicas.

El infrascrito tenía orden de expresar, en la nota circular indicada, las doctrinas de derecho público que el gobierno colombiano desea ver establecidas positivamente en esta América, la mayor parte de las cuales están consignadas en el tratado de Unión a que alude su señoría, y las restantes no desarmozan en manera alguna con el espíritu y la intención de aquel tratado.

A esta nota replicó el señor García y García con otra del 6 de junio, por cuyo motivo, y para satisfacer a sus observaciones, el señor Ancizar el 11 del mismo dijo:

Es ya una grave dificultad de forma el presentar con las trabas de tratado perfecto en cuerpo de doctrinas que hayan de generalizarse por medio de acciones, en que la esencial libertad de discutir no tiene cabida, y si la tiene daría por fruto un tratado diferente. —Opina su señoría que la no adhesión de los Estados Unidos de Colombia dejaría sin una de sus bases el baluarte que la América va levantando en defensa de la república y la libertad, y no podría explicar al mundo que la contempla la causa de que un estado apareciese fuera del pacto. —Así sería en realidad si el gobierno de los Estados Unidos de Colombia decidiera no asistir al congreso internacional cuya reunión se promueve; pero lejos de decidir esto, ha manifestado su propósito de estar

presente en el congreso, como lo demuestra la nota circular que hallará su señoría en copia adjunta, y la voluntad de suscribir una declaración de doctrinas conformes a las que contiene el anexo también adjunto. Estas doctrinas no están en contraposición a las que las repúblicas hermanas desean introducir en el congreso internacional americano: era natural que no lo estuviesen, porque en esta materia no puede menos de haber unanimidad a causa de ser uno e idéntico el interés de nuestras repúblicas.

En efecto, había el señor Ancizar, como secretario de Estado de la Unión Colombiana, dirigido con fecha 5 del mismo junio un despacho circular a los gobiernos de América, indicando la intención de su gobierno de enviar un plenipotenciario al congreso, cuya reunión se proponía en el artículo 20 del tratado de Santiago (y se consideraba inmediata), ofreciendo para la reunión la ciudad de Panamá, y acompañando una minuta o extracto de artículos sobre otros tantos principios de relaciones internacionales, que estaba dispuesto a suscribir el gobierno colombiano, y sometía a la consideración de los demás gobiernos. Ignoramos qué respuesta obtuviese del mayor número; pero en la de uno de los Estados de la América Central se lee el siguiente fragmento, que no carece de interés:

Sobre la participación que en este asunto deba tener el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, mi gobierno cree que si se tratase de intereses continentales en su más lata aceptación; si se tratase tan sólo de precaver los peligros que de parte de Europa nos pudieran amagar, este participio y acción común serían indispensables; empero para nuestras fraccionadas y débiles nacionalidades, para nuestra raza tenida en menoscabo, para nuestras sociedades e instituciones a medio consolidarse, hay otros peligros en este continente contra los cuales forzoso es también precaverse. No siempre rigen los destinos de la gran república hombres moderados y probos como los que forman la administración Lincoln; allí hay partidos cuyas doctrinas pueden ser fatales para nuestras mal seguras nacionalidades, y no debemos echar en olvido las lecciones del tiempo pasado, en que a la intervención europea, aunque tardía, debió Centroamérica el que se pusiese término a las expediciones vandálicas de los filibusteros en los años de 1855 a 1860.

Conviene aquí llamar la atención hacia una de esas inconsecuencias o veleidades a que es tan propensa la raza hispanoamericana. Cuando sus pueblos se han creído amenazados por Europa, han buscado con ahínco el amparo de Estados Unidos, y cuando han visto que el peligro viene de este lado, han fincado esperanzas en la protección europea. Si hemos de juzgar por la experiencia de medio siglo (y no hay otra base de buen

critério) no se debe esperar ni se debe temer todo de una sola procedencia. Los fuertes, llámense europeos o americanos, se sienten inclinados al abuso en sus contiendas con los débiles, y han llevado el escarnio hasta inventar lo que lord Palmerston llama con astucia *la fortaleza de la debilidad*. ¡Cómo si aquéllos fuesen susceptibles de blandura por pura conmiseración! . . . No pretendemos sin embargo sostener que su injusticia sea siempre maliciosa. Bien sabemos que el mismo sentimiento de la fuerza, engendrando el orgullo, ciega y arrastra a la temeridad de buena fe muchas veces. Pero también ese fenómeno es común a americanos y europeos; y por tanto procuran los débiles ser tan circunspectos con los unos como con los otros, y sin ofender a nadie, guárdense bien de ligarse con aquéllos, sean de donde fueren, cuya sociedad puede resultar leonina.

De resto, los peligros que el publicista centroamericano halló posibles de la parte del norte, dependen muchísimo del resultado final que apareje la guerra gigantesca en que Estados Unidos se halla empeñada hace casi cuatro años. Si la Unión ha de establecerse *como estaba*, según lo quiere un partido bastante fuerte, quedará en pie la causa del filibusterismo. Si permanece dividida, como es posible, y acaso probable más tarde o más temprano, habrá de buscarse en el norte el contrapeso del sur. Pero si la Unión se rehace extrayendo el cáncer de la esclavitud, lo que nos parece muy dudoso, la gran república no ofrecerá para los débiles estados sudamericano es otros peligros que los que amaguen de cualquier potencia fuerte.

Y es aquí oportuno reflexionar, que muchos descansan en la doctrina llamada de Monroe como garantía de parte de Estados Unidos, dando a aquel principio una extensión y una inteligencia que no tienen. Monroe y su sucesor Adam sólo sentaron como principio antieuropeo, si así puede llamarse, la prohibición de ocupar los territorios de América por otras potencias que las de este mismo continente. Si en sus miras entraba impedir todo ataque violento de las naciones europeas contra las americanas, que comprometiese su existencia o su imperio, Santo Domingo y México responden con claridad. Débiles como son las nacionalidades sudamericanas, mejor les estará formarse su política *propia* por medio de esa misma liga tras la cual van desde hace cuarenta y dos años, que buscar arrimos en cambio de los cuales nada pueden ofrecer, sino es acaso lo mismo que tanto interés quieren guardar, su independencia. Volvamos pues a esa liga, pero esencialmente suramericana, y veamos cómo la proponía el señor Ancizar en su contraproyecto de bases destinado a modificar el tratado tripartito. He aquí lo que él llamara su decálogo americano.

1. Los ciudadanos de las repúblicas americanas gozarán de la plenitud de los derechos de ciudadanía interna en cualquiera de las repúblicas en que radiquen vecindario. Igualados en los derechos reales, sin excepción ni restricción de ninguna especie.

La igualdad en derechos implica necesariamente la igualdad en obligaciones.

2. La correspondencia oficial y particular, previamente franqueada en las oficinas respectivas en que sea puesta por los interesados, será conducida y entregada, sin gravamen alguno adicional, por los correos de las otras repúblicas. Los periódicos, folletos, libros y cualesquiera otros impresos, gozarán de absoluta franquicia de parte en todas las repúblicas.

3. Todo acto o documento público o privado de naturaleza civil, que establezca derechos o imponga obligaciones, o cancele derechos u obligaciones preexistentes, será exequible en todas las repúblicas conforme a sus peculiares leyes de procedimiento judicial, teniéndose por perfecta e incontrovertible la parte sustantiva del acto o documento.

4. Los reos de asesinato, envenenamiento, hurto calificado, falsificación y estafa, no tendrán refugio en ninguna de las repúblicas. En consecuencia, se otorgará la extradición si se pide con pruebas y con promesa de no imponer la pena capital. El asilo por causa política es un derecho perfecto para los asilados: ellos no estarán nunca sometidos a extradición; pero lo estarán a expulsión o internación si se probare que desde el asilo quebrantan positiva y directamente la paz.

5. La presentación de un título profesional auténtico, librado por corporación científica de una de las repúblicas, habilitará al que lo presente para ejercer su profesión en cualquiera de las otras repúblicas, con sólo probar la identidad de la persona.

6. En el comercio entre las repúblicas regirá una tarifa uniforme en cuanto al impuesto, y una perfecta igualdad de pabellones; lo que no impedirá que las repúblicas que lo juzguen conveniente pacten con otra u otras la libertad absoluta de su comercio recíproco. Las monedas, pesos y medidas serán uniformes y arregladas al sistema métrico decimal.

7. En derecho marítimo las repúblicas americanas tienen por efectivos e incontestables los siguientes principios:

1º Perpetua abolición del corso.

2º La bandera neutral hace libres las mercancías enemigas, excepto las de contrabando de guerra.

3º Las mercaderías neutrales a bordo de buque enemigo son libres, excepto las de contrabando de guerra.

4º Se tiene por contrabando de guerra, además de las cosas calificadas como tal, los comisionados de cualquiera especie enviados por un beligerante, y los papeles de que sean portadores.

5º Las mercaderías pertenecientes a ciudadanos de uno de los beligerantes, a bordo de sus propios buques y en alta mar, no serán apresadas por los buques de guerra del otro beligerante a bordo de sus propios buques, excepto las de contrabando de guerra.

6º El bloqueo, para que sea obligatorio, debe ser efectivo, es decir, mantenido por fuerzas navales que realmente impidan el acceso al puerto bloqueado.

7º La clausura de un puerto, decretada y proclamada por el soberano, hace ilegal el comercio por ese puerto.

8º Las repúblicas americanas no reconocen carácter público ni exterritorialidad, sino en los funcionarios comprendidos en las cuatro clases de ministros diplomáticos determinadas por el Congreso de Aix-la-Chapelle.

Los cónsules generales, cónsules particulares y demás empleados de este género, son meros agentes mercantiles, sin privilegio alguno personal ni real que los distinga del común de los vecinos.

9º Las repúblicas americanas declaran que es inviolable, y se garantizan entre sí, la integridad de sus respectivos territorios claramente deslindados.

Se comprometen a no enajenar ni ceder parte alguna de ellos a potencias no americanas, y a no permitir que éstas funden colonias y establecimientos independientes, ni ejerzan protectorado alguno.

10. Las repúblicas americanas se comprometen a admitir la mediación de cualquiera de ellas en toda cuestión internacional americana, y si la mediación no produjese un arreglo pacífico, se obligan a someter la cuestión al juicio arbitral de las otras repúblicas no interesadas, conformándose con la decisión y renunciando en este caso el arbitrio de las armas.

Como se ve, la mayor parte de estas doctrinas fueron consignadas, con poca diferencia, en el tratado que aspiró a ser continental. Varias de las modificaciones, como la propuesta en la base 7ª, son importantes. Pero lo que más difiere del tratado, y a que un espíritu práctico no podía dejar de ser conducido, son las bases 9ª y 10, que contienen los elementos aqueo y anfictiónico, sin los cuales no puede haber liga propiamente dicha. Garantía recíproca de los territorios, como también de la independencia y soberanía, es la primera necesidad de las nacionalidades sudamericanas. Arbitramento forzoso en sus contiendas, para extinguir el medio absurdo de la guerra, es la segunda necesidad de las mismas naciones.

Formando así la liga, y representada por una asamblea de plenipotenciarios, ellos acordarían pausadamente todos los tratados y convenciones que hubiesen de formar el derecho común y especial americano, deducido de la justicia neta, y sólo distinto del cuerpo en su mayor precisión y universalidad. Tal es la tercera y última necesidad de los pueblos sudamericanos, como individuos en la sociedad de las naciones.

Sin perjuicio de continuar proponiendo la accesión al tratado de Santiago, el gobierno del Perú empleó laudablemente todos los medios y aprovechó todas las ocasiones para gestionar sobre la liga de estas repúblicas débiles y aisladas. En sus circulares de 24 y 25 de agosto de 1861 a los gobiernos de América, con motivo de la insidiosa anexión de Santo Domingo a España y de los planes de protectorado francés sobre el Ecuador, que se atribuía a su presidente, fue bastante explícito. Dirigió la primera protestando contra la anexión, "y proponiendo la alianza defensiva para rechazar la reconquista en el caso de que se pretenda, cualquiera que sea el nombre con que se la disfrace y la potencia que acometa realizarla". Buscando en la segunda la acción común de todos los gobiernos americanos, provocándolos "a una alianza para asegurar en concierto con todos ellos la soberanía e independencia de la República del Ecuador". Sus esfuerzos por entonces no tuvieron ningún resultado, práctico, quizá porque las dos causales que le movían no llegaron a tomar proporciones bastantes para amenazar el continente.

Por lo mismo, y como viese el gobierno de los Estados Unidos de Colombia, tan interesado como el del Perú en la deseada unión o liga de los Estados sudamericanos, que el Congreso previsto en el artículo 20 del tratado tripartito, al que intentaba enviar su representante, había fracasado con el tratado mismo, dispuso, siendo presidente el general T. C. de Mosquera, y tan pronto como se reconstituyó aquel país, acreditar una legación cerca de las repúblicas del Perú, Bolivia y Chile, y las de la América Central, "con el objeto de promover la unión cordial entre las naciones de un mismo origen, para mantener ilesas su soberanía e independencia". Así lo expresaban las credenciales del enviado extraordinario y ministro plenipotenciario que vino al Perú y a Chile, fechadas en Río Negro el 6 de junio de 1863.

En el desempeño de su misión el ministro colombiano tuvo las necesarias conferencias con el de Relaciones Exteriores de esta república, a quien encontró penetrado del mismo espíritu, y quien manifestó que precisamente se ocupaba el gobierno peruano en preparar un nuevo plan, en que se tomasen las precauciones dictadas por la experiencia para asegurar el resultado que ambos gobiernos se proponían. No se deseaba más por el de Colombia, cuyo representante vio con satisfacción la idea

de una iniciativa por parte del Perú, tan ventajosamente colocado para hacerla dar cima al nuevo plan que su gobierno discurría.

Cumpliendo tan honroso compromiso, el ministro señor Ribeyro despachó el 11 de enero último la circular en que invita a la reunión de un congreso internacional americano, y que el público recibió desde luego con marcado fervor. Después de haber expuesto en su preámbulo circunstancias que acompañaron a la independencia de los estados sudamericanos, se expresa de este modo:

Sin embargo, los resultados de la emancipación y la existencia del sistema democrático vendrían a ser, andando los tiempos, menos fructuosos de lo que debían, si con la unión no se afirman las instituciones y con la solidaridad de miras, de intereses y de fuerzas no se imprime al continente una fisonomía peculiar, y se da respetabilidad a los derechos adquiridos a costa de tantas y tan variadas proezas ejecutadas en la guerra santa de la independencia.

Más adelante enumera los objetivos sobre que a juicio de su gobierno debieran versar las conferencias del congreso proyectado.

Coincidió con la acción del Perú la del gobierno de la Federación Venezolana sobre igual propósito. El 13 de noviembre de 1863 los ministros diplomáticos de algunas repúblicas sudamericanas, cerca del gobierno de los Estados Unidos del Norte, tuvieron una conferencia en Nueva York sobre la situación y las necesidades premiosas de esta parte del continente, y convinieron en recomendar a sus respectivos gobiernos acreditasen plenipotenciarios en Lima, o instruyesen a los que ya tuviesen acreditados, para acordar lo que juzgasen conveniente sobre la materia. A consecuencia de esta resolución, la República de Venezuela nombró por decreto de 23 de enero de 1864 su plenipotenciario, quien se puso inmediatamente en marcha, y fue el primero que llegó a la cita para el objeto común que al mismo tiempo ocupaba la atención de otros gobiernos.

Acogióse muy bien la invitación del Perú por todos aquellos a quien fue dirigida y sucesivamente han ido enviando sus plenipotenciarios. Eran aquellos, según entendemos, los de las repúblicas más inmediatas así para obtener una respuesta más pronta, como para salvar las dificultades inseparables de una invitación general, en la situación anómala creada en más de un estado americano. Aun así reducida a términos practicables, renunciando a proporciones quiméricas, las respuestas de los gobiernos invitados, bien que llenas de palabras lisonjeras sobre la idea cardinal de una tentativa para la *Unión* de los estados americanos, difieren no poco en los objetivos que cada uno quisiera atribuir al congreso, porque tampoco se acuerdan en realidad sobre el sentido de esa unión que todos invocan y pocos definen.