

LA ASAMBLEA HISPANOAMERICANA DE 1864-1865, ÚLTIMO ESLABÓN DE LA ANFICTIONÍA

GERMÁN A. DE LA REZA

Mediante el estudio de los hechos sobresalientes del Segundo Congreso Americano de Lima (1864-1865), en este artículo se busca aclarar dos aspectos interrelacionados de la historia de la integración latinoamericana: las manifestaciones concretas del influjo del Congreso de Panamá y la continuidad del movimiento unionista hispanoamericano a lo largo del primer medio siglo de independencia.

This article studies the main events in the Second American Congress of Lima (1864-1865). It seeks to clarify two interrelated aspects of the history of Latin American integration. The specific expressions of the influx of the Panamanian Congress and the continuity of the Latin American unionist movement throughout the first half century of Independence.

Palabras clave: Segundo Congreso de Lima, sistema interamericano, integración latinoamericana, guerra hispano-sudamericana, Congreso de Panamá de 1826, Pacto de Familia, Simón Bolívar, Ramón Castilla, Juan Antonio Pezet, Juan Antonio Ribeyro, Domingo F. Sarmiento, Juan de la Cruz Benavente, Justo Arosemena, Manuel Montt Torres, Vicente Piedrahíta, Pedro Alcántara Herrán, José Gregorio Paz Soldán, Antonio Leocadio Guzmán.

Key words: Second Congress of Lima, Inter-American System, Latin American integration, Spanish-South American war, 1826 Panamanian Congress, family pact, Simón Bolívar, Ramón Castilla, Juan Antonio Pezet, Juan Antonio Ribeyro, Domingo F. Sarmiento, Juan de la Cruz Benavente, Justo Arosemena, Manuel Montt Torres, Vicente Piedrahíta, Pedro Alcántara Herrán, José Gregorio Paz Soldán, Antonio Leocadio Guzmán.

Introducción

El Segundo Congreso de Lima de 1864-1865 representa para la historia de América Latina la etapa final del ciclo de asambleas confederativas originadas en el Congreso de Panamá de 1826.¹ Desde esa perspectiva, su estudio concentra las prerrogativas analíticas de todo fin de época, aunque no todos sus significados se derivan de ese

Germán A. de la Reza, mexicano, es doctor en Filosofía por la Universidad Toulouse Le Mirail y en Ciencias Económicas por la Universidad de París Panthéon-ASSAS. Actualmente es profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Es especialista en integración latinoamericana. Entre sus publicaciones más recientes figura *Invencción de la paz. De la república cristiana del duque de Sully a la sociedad de naciones de Simón Bolívar*, México, Siglo XXI, 2009. Su dirección de correo electrónico es: delareza@hotmail.com.

¹ El autor agradece las oportunas recomendaciones y comentarios de dos dictaminadores anónimos.

vínculo y algunos lo rebasan en importancia. La organización, los tiempos y las motivaciones de la asamblea conforman el epifenómeno de un momento crucial para el naciente sistema interamericano. Estados Unidos se encuentra al final de la guerra de Secesión (1861-1865), luego de la cual retomará su política de intervención en América Latina en el marco de la “edad de oro” de la Doctrina Monroe.² México, el principal promotor de la reunión anfictionica, combate la ocupación francesa de 1862 a 1867, y en ese camino forja una idea de nación que perdurará en el tiempo. El país sede del Segundo Congreso y aquel donde se había suscrito el Tratado Continental de 1857, Perú y Chile, respectivamente, se alían para repeler la presencia española en el Pacífico sur, el último esfuerzo solidario antes de la guerra del Pacífico (1879-1883) y el posterior abandono de toda iniciativa integracionista durante más de un siglo.³

No obstante la relevancia histórica y la disponibilidad de las fuentes originales, la literatura de especialidad le ha consagrado al Segundo Congreso de Lima un escaso número de estudios.⁴ El presente artículo trae a discusión los principales hechos del Segundo

² La “edad de oro” del monroísmo abarca los treinta y cinco años posteriores a la guerra de Secesión. Durante la presidencia de Ulysses S. Grant (1869-1877), el país utilizó el principio de “no traspaso” para impedir que los territorios que se encontraban en el hemisferio occidental fueran vendidos a países europeos. Frank Donovan, *Historia de la Doctrina Monroe*, México, Diana, 1966, p. 88-103.

³ La siguiente ocasión en la que Bolivia, Chile y Perú participaron en un proceso equivalente fue en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960. El tratado que volvió a reunir exclusivamente a los países andinos, el Acuerdo de Cartagena, se firmó recién en 1969.

⁴ Entre las obras disponibles cabe mencionar: Miguel Varas Velázquez, “El Congreso americano celebrado en Lima en 1864”, *Revista Chilena de Historia y Geografía*, Santiago, v. 38, 1921, p. 71-96; Robert W. Fraser, “The role of the Lima Congress, 1864-1865 in the development of Pan-Americanism”, *The Hispanic American Historical Review*, v. 29, n. 3, 1949, p. 319-348; Eduardo Garland Roel, *Los Congresos de Lima*, Caracas, Litografía y Tipografía Vargas, 1952. Los textos más difundidos son: Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere idea: its rise and decline*, Ithaca, Cornell University Press, 1954, p. 56-60; Jesús María Yepes, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*, Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1955, t. I, p. 159-160; Francisco Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1964*, Caracas, Gobierno de Venezuela, 1955, t. I, p. 257-272; y Academia Diplomática del Perú, *El Congreso Americano de Lima de 1864. Aspectos principales*, Lima, 1964. Para un trabajo reciente aunque con referencias indirectas, véase Rosa Garibaldi, *La política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla: defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional*, Lima, Fondo Editorial Fundación Academia Diplomática del Perú, 2003. Existen dos colecciones de documentos importantes: Archivo Diplomático Peruano, *Congresos americanos de Lima*, v. I-II, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1938, y Óscar Barrenechea y Raygada, *Congresos y conferencias internacionales celebrados en Lima, 1847-1894*, Buenos Aires, Peuser, 1947. La primera reúne la totalidad de la correspondencia diplomática del Segundo Congreso.

Congreso de Lima y, por ese medio, busca esclarecer dos asuntos poco estudiados de la época: las manifestaciones concretas del influjo del Congreso de Panamá y la continuidad del movimiento unionista a lo largo del primer medio siglo de Independencia. El movimiento hispanoamericanista comprende los ensayos de unión confederativa que van de la asamblea del istmo a la conferencia de clausura del Segundo Congreso de Lima. Para no recargar el argumento no se analizan los numerosos proyectos de integración formulados por destacadas personalidades desde principios del siglo XIX.⁵ Tampoco se estudia el panamericanismo como marco general de los congresos anfictionicos, ya que éstos no preveían la unión continental, sino una suerte de re-unión de las partes de la antigua América española.⁶ La primera sección del trabajo se

⁵ Para una relación de los principales proponentes de la integración latinoamericana en el siglo XIX, véase Javier Ocampo López, *Historia de las ideas de integración latinoamericana*, Tunja, Editorial Bolivariana Internacional, 1981.

⁶ El debate sobre el carácter panamericano de la anfictionía bolivariana sería estéril si ambos bandos no contaran con numerosos defensores. Entre las obras que atribuyen al Congreso de Panamá de 1826 designios panamericanistas figuran: Hiram Bingham, *The Monroe Doctrine: an obsolete Shibboleth*, New Haven, Yale University Press, 1976; Joseph Byrne Lockey, *Orígenes del panamericanismo*, Caracas, El Cojo, 1927; Daniel Guerra Íñiguez, *Bolívar, creador del panamericanismo actual*, Caracas, Imprenta Nacional, 1946; Arthur Whitaker, *The Western Hemisphere idea: its rise and decline*, Ithaca, Cornell University Press, 1954; José Caicedo Castilla, *El panamericanismo*, Buenos Aires, Roque Depalma, 1961; Henry Bernstein, *Formación de una conciencia interamericana*, México, Limusa-Wiley, 1961; Antonio del Castillo Martínez, *El Congreso de Panamá de 1826 convocado por el Libertador, iniciación del panamericanismo*, Bogotá, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 1972; Jesús María Yepes, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*; Ulpiano López, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954. El genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones interamericanas*, Quito, Imprenta del Ministerio de Educación, 1955; Francisco Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*. El origen de esa interpretación se remonta a uno de los documentos de la Conferencia Internacional Americana de 1890: *The Congress of 1826 at Panama, and subsequent movements toward a Conference of American Nations*, Washington, Government Printing Office, 1890. La conjetura contraria, según la cual la Asamblea del istmo tiene una identidad esencialmente hispanoamericana, es defendida por José Vasconcelos, *Bolivarianismo y monroísmo*, Santiago, Ercilla, 1934; Ricardo A. Martínez, *De Bolívar a Dulles*, México, América Nueva, 1959; Manuel Medina Castro, *Estados Unidos y América Latina*, La Habana, Casa de las Américas, 1968; Jorge Pacheco Quintero, *El Congreso Anfictionico de Panamá y la política internacional de los Estados Unidos*, Bogotá, Academia de Historia, 1971; Gordon Connell-Smith, *El sistema interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971; Francisco Pividal, *Bolívar. Pensamiento precursor del antiimperialismo*, La Habana, Casa de las Américas, 1977; Hermann E. Escarra, *Bolívar, el Congreso de Panamá y el nacionalismo latinoamericano*, Caracas, El Cojo, 1977; Pedro Ortega Díaz, *El Congreso de Panamá y la unidad latinoamericana*, 2a. edición, Caracas, Edificio Cantaclaro, 1982, y Freddy Calderas, *Bolívar frente a Estados Unidos*, Maracaibo, edición del autor, 1983. La controversia la dirime con precisión Connell-Smith: "Bolívar desea una agrupación de Hispanoamérica", mientras que el sistema interamericano "se origina en el concepto de Monroe, no en el de Bolívar". Connell-Smith, *op. cit.*, p. 23. Vasconcelos va más allá y hace de esa diferencia una disyuntiva colonialista: "Llama-

consagra a los antecedentes del Segundo Congreso; las siguientes analizan por turno las gestiones preparatorias, el contexto peruano, las dos rondas de invitaciones, la instalación de la asamblea en la capital peruana y los tratados suscritos por los delegados. La última sección pondera las causas de la frustración del último ensayo de integración hispanoamericana del siglo XIX.

Ciclo confederativo

El evento inaugural del ciclo confederativo, el congreso anfictionico convocado por Simón Bolívar al término de la guerra de Independencia, se instaló el 22 de junio de 1826 en la ciudad de Panamá y se prolongó por espacio de tres semanas hasta el 15 de julio del mismo año. En adición a los objetivos de arbitraje, alianza defensiva y comercio preferencial, característicos del régimen anfictionico, la asamblea del istmo pretendía neutralizar la amenaza de reconquista española y liberar las islas de Cuba y Puerto Rico.⁷ A sus sesiones acudieron los representantes de Gran Colombia (Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela de hoy), Perú, México y la Federación Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Inglaterra y los Países Bajos, también representados, lo hicieron a través de un observador y un enviado extraoficial, respectivamente.⁸

remos bolivarismo al ideal hispanoamericano de crear una federación con todos los pueblos de cultura española. Llamaremos monroísmo al ideal anglosajón de incorporar las veinte naciones hispánicas al imperio nórdico, mediante la política del panamericanismo". *Op. cit.*, p. 72.

⁷ Los congresos perseguían la instalación de una asamblea de plenipotenciarios dotada de funciones arbitrales, un código aliancista y un sistema de preferencias comerciales. El régimen que articulaba estos objetivos, liga o asamblea anfictionica, se inspiraba en la institución homónima de la Grecia antigua y en los proyectos de unión europea del duque de Sully y el abate de Saint Pierre. La obra de este último fue divulgada por Jacques Rousseau en un resumen que consultaron Bolívar y sus contemporáneos. Sobre la genealogía intelectual de los proyectos de confederación anfictionica en Europa e Hispanoamérica, véase Germán A. de la Reza, *La invención de la paz. De la república cristiana del duque de Sully a la sociedad de naciones de Simón Bolívar*, México, Siglo XXI, 2009.

⁸ Los delegados al Congreso de Panamá fueron: por Perú, José María Pando, Manuel Lorenzo Vidaurre, y en reemplazo del primero, Manuel Pérez de Tudela; por Colombia, Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez; por México, Mariano Michelena y José Domínguez Manso; por Centroamérica, Pedro Molina y Antonio Larrazábal; por Inglaterra, Edward Dawkins; por los Países Bajos, Jan Verveer. Los ministros de Estados Unidos fueron Richard C. Anderson y John Sergeant, aunque ninguno pudo asistir al evento por causa de fallecimiento en un caso, y el arribo tardó al istmo en el otro. Para una biografía de los ministros, véase: Horacio Clare

Luego de diez conferencias y varias reuniones privadas, los delegados suscribieron un tratado confederativo, un código defensivo y dos acuerdos que precisaban la normativa de los primeros.⁹ El documento de mayor trascendencia histórica, aquel que servirá de modelo a los siguientes congresos americanos, era el *Tratado de unión, liga y confederación perpetua*. Su articulado consignaba el objetivo de preservar “de manera defensiva y ofensiva, si esto era necesario, la soberanía e independencia de todas y de cada una de las potencias confederadas”; la solución arbitrada de conflictos; y la entronización del *uti possidetis* como norma para la definición de las fronteras. La *Convención de contingentes* estipulaba, por su parte, la organización de un ejército y marina confederados, y las reglas de su funcionamiento. Culminada esta labor, una copia de los tratados fue enviada a los gobiernos representados para su revisión y aprobación en los congresos nacionales. La inmadurez legislativa, empero, el sabotaje encubierto de algunos de los actores y la incomprensión de la trascendencia de la iniciativa, provocaron que excepto Gran Colombia, ninguna de las partes contratantes ratificara los tratados.

La frustración del primer intento de integración no implicó por tanto la desaparición o la mengua de su necesidad. A principios de 1831, semanas después del fallecimiento de Bolívar,¹⁰ el gobierno de México retomó la estafeta anfictiónica apelando a la estrategia conocida como *Pacto de familia*. Su principal instrumento era un acuerdo comercial donde se asentaba el compromiso de acudir a la siguiente asamblea y se proponía la excepción hispanoamericana a la cláusula de la nación más favorecida.¹¹ El segundo era el envío de representantes diplomáticos a Centro y Sudamérica para negociar los tratados y asegurar la participación de los países en la asamblea americana.¹² Luego de

Jr., *Los delegados al Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826. Facsímil de los protocolos firmados en Panamá el 15 de julio de 1826*, Panamá, Sociedad Bolivariana de Panamá, 1967.

⁹ Para el texto de los cuatro tratados del istmo, véase: Archivo Diplomático Peruano, *El Congreso de Panamá 1826*, Lima, Imprenta La Opinión Nacional, 1930, p. 405-416, 416-418, 419-426 y 426-431.

¹⁰ Bolívar nació en Caracas el 24 de julio de 1783 y falleció en Santa Marta el 17 de diciembre de 1830.

¹¹ La cláusula era promovida activamente por Estados Unidos como instrumento no discriminador que le permitía beneficiarse de las desgravaciones pactadas entre otros países. Esto último inhibía la concesión de ventajas comerciales entre los países surgidos de la América española.

¹² La documentación original de las iniciativas de Lucas Alamán y de sus sucesores al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores a partir de 1831, ha sido publicada por el

repetidos intentos que abarcaron más de una década, la cancillería mexicana cesó en su empeño a principios de 1843. La inestabilidad política y las crecientes presiones de Estados Unidos obligaron al país a concentrarse en sus problemas domésticos, lo cual lo alejó de una iniciativa a cuya realización había contribuido de manera decisiva.

Corresponde al gobierno peruano de Ramón Castilla cursar la invitación definitiva el 9 de noviembre de 1846.¹³ La convocatoria a un nuevo congreso hispanoamericano, firmada por el ministro de Relaciones Exteriores, José G. Paz Soldán, tenía por eje los planes españoles de reconquista del Ecuador, y no así la invasión de Estados Unidos a México, todavía en ciernes.¹⁴ Los delegados de Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada¹⁵ se reunieron en asamblea entre el 11 de diciembre de 1847 y el 1 de marzo de 1848. En su último encuentro suscribieron cuatro tratados: uno de carácter confederativo, otro comercial y dos restantes sobre correos y normativas consulares.¹⁶ En un fracaso similar al Congreso de Panamá, sólo Nueva Granada ratificó la totalidad de los tratados; el resto los desechó con excepción de la Convención Consular.

A pesar del nuevo revés, el ascendiente que había cobrado el Perú en las relaciones hispanoamericanas le permitió insistir en la agenda de Panamá y convencer a Chile para que albergara una nueva asamblea. El 15 de septiembre de 1856, tres países ribereños del Pacífico celebraron en Santiago de Chile el Tratado Continental de Unión Confederativa. No era el resultado de un congreso o serie de conferencias, sino un acuerdo concluido por los delega-

Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *El pacto de familia. Historia de un episodio de la diplomacia mexicana en pro de la anficiónía*, México, 1962. Para un estudio de la estrategia, véase: Josefina Z. Vázquez, "El pacto de familia. Intentos mexicanos para la integración hispanoamericana 1830-1847", *Revista de Indias*, v. LI, n. 193, 1991, p. 545-570.

¹³ Nota circular de invitación a los gobiernos hispanoamericanos, Lima, 9 de noviembre de 1846, *Congresos americanos de Lima*, op. cit., p. 179-180.

¹⁴ El plan monárquico del general Juan José Flores, apoyado por España, involucraba secretamente a otras personalidades, como el mariscal Andrés de Santa Cruz, ex protector de la Confederación Perú Boliviana (1836-1839), exiliado en Ecuador y Europa. Sobre la figura de Flores, véase: Mark Van Aken, *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador, 1824-1864*, Berkeley, University of California Press, 1989.

¹⁵ Los delegados a la asamblea de Lima fueron: Manuel Ferreyros (Perú), José de Ballivián (Bolivia), Diego J. Benavente (Chile), Pablo Merino (Ecuador) y José F. Martín (Nueva Granada).

¹⁶ *Tratado de Confederación entre las repúblicas del Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada*, la *Convención Consular*, la *Convención de Correos* y el *Tratado de Comercio y Navegación*. Para el texto de los tratados, véase: *Congresos americanos de Lima*, op. cit., p. 301-333.

dos de Perú y Ecuador y el ministro de Relaciones Exteriores de Chile.¹⁷ Su articulado aglutinaba los temas comunes a la anfictiónía: ciudadanía confederada; alianza contra las agresiones extranjeras; trato nacional a las naves y a los bienes producidos por los confederados; adopción de un mismo sistema de monedas, pesos y medidas, etcétera. Respecto de la próxima reunión de la asamblea, el artículo 20o. establecía el compromiso de nombrar a los representantes plenipotenciarios para la ejecución y el desarrollo del acuerdo.¹⁸ A diferencia del Congreso de Lima, esta vez se evitaron compromisos elevados en materia defensiva para no despertar la hostilidad europea.¹⁹ A pesar de ello, los problemas de interpretación del texto y el poco interés de los países participantes hicieron que no fuera ratificado por ninguno de los congresos nacionales.

Gestiones preparatorias

Este fracaso no detuvo por mucho tiempo la búsqueda de alianzas y refuerzos mutuos entre los hispanoamericanos. En agosto de 1861, la cancillería peruana convocó a la creación de una "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".²⁰ En marzo del año entrante, el ministro peruano en Washington, Federico Barreda, logró que las legaciones hispanoamericanas estacionadas en esa ciudad firmaran

¹⁷ Los negociadores fueron: Antonio Varas por Chile, Francisco X. Aguirre por Ecuador y Cipriano C. Zegarra por el Perú.

¹⁸ Tratado continental firmado en Santiago el 15 de septiembre de 1856, *Congresos americanos de Lima, op. cit.*, p. 613-620.

¹⁹ Ese cambio de orientación no se realizó sin polémica, sobre todo entre los miembros de la Sociedad de la Unión Americana de Santiago, cuyos informes criticaron la falta de compromiso del texto. Cfr. Bruno Larraín *et al.*, "Informe sobre el Proyecto de Tratado de Unión Americana celebrado en 1856 entre las repúblicas del Ecuador, Perú y Chile, leído a la Junta Directiva de la Sociedad de Unión Americana y aceptado por ésta", Lastarria *et al.*, *Colección de ensayos y documentos, op. cit.*, p. 134. Otro rasgo importante del Tratado continental es la exclusión de Estados Unidos. Gustave A. Nuernberger, "The Continental Treaties of 1856: an American union 'Exclusive of the United States'", *The Hispanic American Historical Review*, v. 20, n. 1, 1940, p. 32-55.

²⁰ Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Lima, 24 y 25 de agosto, 1861. Cfr. Justo Arosemena, *Estudio sobre la Idea de una Liga Americana*, Lima, Imprenta de Huerta, 1864. Reedición y prólogo de Ricaurte Soler, Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1974, p. 73.

ad referendum un protocolo con las bases de la alianza americana. Barreda pretendía adicionalmente que Estados Unidos se adhiriera al proyecto de un sistema americano de respeto a las soberanías, de no intervención en asuntos internos y que aceptara la sustitución de la Doctrina Monroe por un tratado multilateral.²¹ No logró su empeño y las adhesiones que produjo pronto empezaron a declinar, forzando la intervención de otros gobiernos para salvar la iniciativa, en particular de Colombia.²²

En junio de 1863, Tomás Cipriano de Mosquera, antiguo oficial en el ejército de Bolívar, a la sazón presidente de Colombia, envió a su representante al Perú, Bolivia, Chile y las repúblicas centro-americanas con la misión de “promover la unión cordial entre las naciones de un mismo origen, para mantener ilesas su soberanía e independencia”.²³ A ese esfuerzo se sumó Venezuela, cuyo gobierno nombró a un plenipotenciario con idénticos fines en enero de 1864. El renovado interés por la anfictionía lo estimulaba un entorno internacional cada vez más hostil. Alarmaban los espíritus la Convención de Londres de 1861 suscrita por Inglaterra, Francia y España para intervenir en México;²⁴ la anexión de Santo Domingo a España

²¹ Para ganarse al gobierno estadounidense, Barreda condenó la premura con la que Inglaterra, Francia y España reconocieron a los estados sudistas como fuerza beligerante, lo que condujo, según él, al “fraccionamiento y destrucción de un país fuerte y enérgico, que servía de obstáculo para el desarrollo de una política de usurpación y de conquista en Hispano-América”. La actitud de los hispanoamericanos debía ser, en su concepto, “enteramente contraria porque [la] desunión [estadounidense] destruiría el equilibrio del mundo y aniquilaría el único poder que tiene los elementos necesarios para contrarrestar los planes de reconquista europea”. En ese sentido, la causa del gobierno federal estadounidense “es en un último resultado la causa de la América española”. Barreda al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Washington, 10 de marzo de 1862, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de Unión Hispano-Americana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1926, p. 194-198.

²² Barreda buscó el apoyo de William H. Seward, secretario de Estado en el gobierno de Abraham Lincoln, quien dijo estar de acuerdo con la agenda del Congreso pero no podía suscribirla “porque el estado actual de las relaciones de los Estados Unidos con las potencias de Europa era muy delicado y lo obligaba a abstenerse de todo lo que pudiera ser mal recibido o mal interpretado”. Matías Romero al ministro de Relaciones Exteriores, Washington, 27 de abril, 1862, *El Congreso de Panamá y algunos otros proyectos de Unión Hispano-Americana*, p. 206.

²³ Credencial del enviado extraordinario y ministro plenipotenciario cerca de las repúblicas del Perú y Chile, Bogotá, 6 de junio de 1863. Arosemena, *Estudio sobre la Idea de una Liga Americana*, p. 73.

²⁴ La Convención estipulaba en su artículo 1o. que los tres países enviarían a México “fuerzas de tierra y mar combinadas” en número “suficiente para poder ocupar y apoderarse de las diferentes fortalezas y posiciones del litoral mexicano”. Convención tripartita, Londres, 31 de octubre de 1861, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *Las relaciones entre México y Perú. La misión de Corpancho*, México, Porrúa, 1971, p. 134-136.

de 1861 a 1865; la entronización en México de un miembro de la Casa de los Habsburgo; el conflicto entre España y el Perú, y la subsecuente guerra hispano-sudamericana. Las agresiones europeas, posibles en parte por el repliegue de Estados Unidos durante la guerra de Secesión, buscaban alterar el ordenamiento republicano, uniforme a lo largo y ancho del hemisferio occidental, y rivalizar con el país del norte en el control de los recursos sudamericanos.

El país anfitrión

Como resultado de esas iniciativas, el 11 de enero de 1864 Juan Antonio Ribeyro, varias veces rector de la Universidad de San Marcos y presidente de la Corte Suprema, entonces canciller del Perú, envió una *Nota circular de invitación* a los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia (Nueva Granada hasta 1863), Ecuador y Venezuela. Su iniciativa tenía el respaldo de la larga experiencia anfictiónica del Perú y su relativa prosperidad. Ramón Castilla dominaba la vida institucional del Perú desde su mandato interino en 1844, al cual le había seguido la presidencia constitucional de 1845 a 1851, el nuevo interinato durante la guerra civil de 1855 a 1858 y su victoria en los comicios de ese último año. En 1862, lo había sucedido en el cargo Miguel de San Román, quien falleció un año después dejando el cargo a su vicepresidente, Juan Antonio Pezet.

La estabilidad política se doblaba de cierto auge económico.²⁵ Entre la década de 1840 y la guerra del Pacífico, la exportación del guano de las islas constituía una importante fuente de ingresos, siendo responsable de la tasa de crecimiento anual del sector externo entre 1850 y 1870.²⁶ Desde sus inicios esa industria era administrada por el estado, proporcionando los capitales necesarios

²⁵ Jorge Basadre denomina “prosperidad falaz” al cuarto de siglo comprendido entre 1842 y 1866. Se refiere con ello al carácter engañoso de las elevadas exportaciones de guano, las cuales acentuaron las importaciones y el endeudamiento del país.

²⁶ Las fuentes coinciden en que el guano era el principal componente del aumento de las exportaciones peruanas. Según Victor Bulmer-Thomas (*The economic history of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 64-65), el crecimiento anual de las ventas internacionales de 1850 a 1870 era de 6.4%; para Shane Hunt (“Price and quantum estimates of Peruvian exports, 1830-1962”, Woodrow Wilson School, Princeton University, *Discussion paper 33*, Princeton, 1973, p. 67), la tasa anual correspondiente al periodo 1852-1878 era de 5.2%.

para la política social de Castilla, que pudo así suprimir el impuesto indígena y abolir la esclavitud. Otras actividades productivas que colaboraron en la coyuntura fueron la explotación del cobre y la producción de lana de alpaca, algodón, azúcar y salitre, y en menores cantidades, estaño, cacao, café y quinina. También era importante la plata extraída sobre todo del Cerro de Pasco, cuyo volumen se mantuvo constante entre 1840 y 1879.²⁷ En la década de 1860, las haciendas peruanas, uno de los nervios de la economía, se recuperaron mediante la producción de algodón y azúcar, lo que atrajo la masiva inmigración de *coolies* chinos. La política exterior del Perú en la era de Castilla y su liderazgo en la búsqueda de conjuntar los esfuerzos de cada país para defender sus soberanías reflejaba ese relativo bienestar y los recursos que aportaba.²⁸

Dos series de invitaciones

El carácter acotado de la “Nota circular”, que ignoraba al Brasil, a Centro y Norteamérica, la justificaba Ribeyro por la “inmediación y comunes intereses” de los países convidados, aspecto que permitía una rápida instalación de la asamblea.²⁹ En cuanto a la confederación, el canciller peruano destacaba que ésta era tan necesaria

que no hay gobierno en el continente que no la desee, que no haya tenido sobre ella la inspiración; pero temores infundados han contenido esos arranques plausibles del patriotismo, creyendo impracticable el pensamiento único, cuya ejecución salvará a todas las repúblicas y despertará, para más tarde, condiciones de verdadera independencia.

Para no repetir los fracasos anteriores, recomendaba que los delegados simplificaran sus trabajos y procuraran centrarse en la armonía de los confederados,

²⁷ *Ibid.*, p. 57-58.

²⁸ Sobre la iniciativa confederativa y su vínculo con la época de Castilla, véase Garibaldi, *La política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla*.

²⁹ Juan Antonio Ribeyro al ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Lima, 26 de marzo de 1864; Ribeyro al ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Lima, 5 de abril de 1864, *Congresos americanos de Lima*, v. I, p. 363-364, 373-378.

reduciendo las bases a pocos artículos, quitándoles todo carácter de animosidad contra los demás pueblos amigos, concretándose a conservar la paz, aspiración noble de la época, a robustecer las instituciones indispensables, para no perder las adquisiciones de medio siglo, a fomentar la recíproca felicidad y a rechazar odiosas pretensiones que pudieran promover o la envidia o la malevolencia.³⁰

Sentados estos preliminares, Ribeyro detalló los seis puntos de la agenda. El primero consistía en “Declarar que los pueblos americanos, representados en este Congreso, forman una sola familia, ligados por los mismos principios y por idénticos intereses” y que buscan “sostener su independencia, sus derechos autonómicos y su existencia nacional”. El segundo proponía “Ajustar una convención internacional para facilitar la correspondencia epistolar”. El interés por este tipo de acuerdos, excesivo si se considera que la agenda obviaba tratados más importantes, como el comercial o de contingentes, tenía que ver con un tema en boga: reducir los costos del porte y “que el secreto de las cartas se respete hasta el fanatismo”. El tercero comprometía a los delegados a que proporcionasen “todos los datos estadísticos que [den] una idea perfecta de [la] riqueza [de sus países], de su población, de los medios naturales y artificiales que posean para defenderse en común, para desarrollarse [...] y para formar un conjunto homogéneo”. El cuarto se refería a un asunto particularmente sensible, las reivindicaciones territoriales. Para su solución, Ribeyro pedía a los plenipotenciarios que dictaran las medidas “que conduzcan a la conclusión de todas las cuestiones sobre límites, que son, en casi todos los Estados americanos, causa de querellas internacionales, de animosidades y aun de guerras”. El quinto, tradicional para la versión anfictiónica de las confederaciones, adoptaba el arbitraje “como el único medio de transigir todas las faltas de inteligencia y motivos de desacuerdo”. El último asunto de la agenda era la penalización (por la vía de “castigos morales”) de aquellos gobiernos que establecieran “compromisos contra la independencia de alguno de los Estados, contra sus instituciones y contra la estabilidad de la paz general”.³¹

En su respuesta a la invitación, el gobierno chileno objetó la reducida cobertura geográfica de la asamblea, ya que esto disminuía su

³⁰ Nota circular de invitación al Congreso Americano, Lima, 11 de enero de 1864, *Congresos americanos de Lima*, v. I, p. 337-342.

³¹ *Ibid.*, p. 340-342.

legitimidad y eficacia.³² Estos argumentos, presentados con energía, y una escalada en el conflicto con España, cuya flota ocupó las islas de Chíncha el 14 de abril de 1864, hicieron que el gobierno peruano cambiara de actitud y en adelante buscara extender la invitación a todos los países del hemisferio. A los países centroamericanos y la Argentina les remitió la primera circular junto con una explicación de su retraso. Al Brasil le fue dirigido un documento que representaba en realidad “un acto de cortesía”, como si no se esperara su aceptación”.³³ No se consideró a México por la intervención francesa, que había impuesto un gobierno monárquico, y por la expulsión en 1863 del embajador peruano Manuel Corpancho;³⁴ a la República Dominicana por su anexión a España; a Paraguay y Uruguay en razón de sus convulsiones políticas internas; y a la República de Haití por motivos desconocidos, aunque es probable que primara la indiferencia con que tradicionalmente se miraba a la república de los antiguos esclavos de Francia.

Tampoco se convidó a Estados Unidos por encontrarse inmerso en una prolongada guerra civil. Significativamente Colombia y los países de Centroamérica tenían otros motivos para no desear la presencia norteamericana. Según la cancillería colombiana, Estados Unidos “profesa y practica el principio de absoluta prescindencia en los negocios políticos de las repúblicas hispanoamericanas, rehusándose [...] a toda especie de alianzas”. Invitarlo “embarazaría no poco a la misma acción independiente” de las nuevas repúblicas en razón de “la preponderancia natural de una potencia vecina que tiene ya condiciones de existencia y tendencias propias de un poder de primer orden, las cuales pueden venir a ser alguna vez antagonistas”.³⁵

³² Manuel Tocornal al ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Santiago, 18 de febrero de 1864, *Congresos americanos de Lima*, v. 1, p. 367-372.

³³ Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas*, p. 259.

³⁴ La Regencia invocó como motivo para la expulsión de Corpancho el que su estancia agravaba “cada día más, los motivos de queja por la conducta, en extremo hostil que siempre ha observado, respecto al orden establecido y al Gobierno emanado de él, abusando de su carácter oficial de un modo poco digno y conveniente, amparando con la protección del pabellón del Perú, a enemigos notoriamente conocidos del Gobierno que le han sido muy contrarios, colocando con escándalo el respetable pabellón de su Nación, en cuatro diferentes casas: una en la calle de Zuleta, que es la que llama su habitación; otra en la calle de Santa Teresa, la del Consulado; otra donde dice tiene archivos, casa del impresor Cumplido; y otra en una casa de campo, a tres leguas de la ciudad, del mismo impresor Cumplido”. J. M. Arroyo, Expedición de pasaportes al representante del Perú, Palacio de la Regencia del Imperio, México, agosto 20 de 1863, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *Las relaciones entre México y Perú. La misión de Corpancho*, p. 195-196.

³⁵ Correspondencia del 2 de junio de 1864 de la Cancillería de Colombia en respuesta a la invitación a participar en una Liga Hispanoamericana. Un punto de vista similar expresa Arosemena: “Cuando [Estados Unidos] no vean su interés comprometido [...] en el hemisferio

De los países que recibieron la segunda ronda de invitaciones, Brasil no respondió y aunque El Salvador y Guatemala comprometieron su participación, sólo el primero envió los correspondientes poderes a su ministro en Lima. Costa Rica, Honduras y Nicaragua acogieron la noticia con beneplácito, no pudiendo acreditar ministros plenipotenciarios por carecer de medios económicos. Después de un prolongado silencio, la Argentina dio a conocer su negativa aduciendo tardanza en la invitación y su mayor confianza en las alianzas directas.

Instalación de la asamblea

El Segundo Congreso de Lima se instaló en Torre-Tagle el 14 noviembre de 1864 y sesionó por espacio de cincuenta y seis conferencias hasta su clausura el 13 de marzo de 1865. Asistieron como delegados: Juan de la Cruz Benavente, Manuel Montt Torres, Justo Arosemena, Vicente Piedrahíta, Pedro Alcántara Herrán, José G. Paz Soldán y Antonio Leocadio Guzmán. También se registró Domingo F. Sarmiento en representación de Argentina, aunque nunca recibió la autorización del presidente Bartolomé Mitre.³⁶

REPRESENTANTES AL SEGUNDO CONGRESO DE LIMA

<i>Representaciones</i>	<i>Acreditación</i>	<i>País</i>
Domingo F. Sarmiento	Sin poderes	Argentina
Juan de la Cruz Benavente	Plenipotenciario	Bolivia
Justo Arosemena	Plenipotenciario	Colombia
Manuel Montt Torres	Plenipotenciario	Chile
Vicente Piedrahíta	Plenipotenciario	Ecuador
Pedro Alcántara Herrán	Plenipotenciario	El Salvador
José Gregorio Paz Soldán	Plenipotenciario	Perú
Antonio Leocadio Guzmán	Plenipotenciario	Venezuela

Como en ocasiones precedentes, los delegados al Congreso americano eran figuras públicas de reconocido prestigio. Paz Soldán (1808-

occidental, seguirán su camino indiferentes a la suerte que otros pueblos corran". Arosemena, *Estudio sobre la idea de una liga americana*, p. 75.

³⁶ A pesar de la amistad que une a ambos personajes, Mitre se encona por la insistencia de Sarmiento a participar en el Segundo Congreso. Sobre este aspecto, véase Sarmiento, *Sarmiento-Mitre, correspondencia 1846-1868*, Buenos Aires, Imprenta de Coni Hermanos, 1911.

1875), fiscal de la Suprema Corte del Perú y presidente del Segundo Congreso, había sido ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Ramón Castilla, periodo en el cual organizó el Primer Congreso de Lima. Se le consideraba uno de los principales estrategas de la política exterior peruana.³⁷ Poco antes del evento, Sarmiento (1811-1888) había concluido su gestión como gobernador de la Provincia de San Juan y había partido a Chile como embajador ante el Perú, Chile y Estados Unidos. Entre 1868 y 1874 ocupó la presidencia argentina.³⁸ Arosemena (1817-1896), escritor, político y estadista, en 1855 había sido nombrado primer gobernador de Panamá y posteriormente presidente de la Convención Nacional de Río Negro. Durante su estancia en Lima publicó su conocido *Estudio sobre la idea de una liga americana*.³⁹ Piedrahíta (1833-1878), uno de los intelectuales más talentosos del Ecuador, poeta, orador, jurisconsulto y diplomático, había publicado un *Estudio relativo al estado social y político del Ecuador y los medios de mejorarlos* en 1854 a la edad de veintiún años. Poco antes de ser enviado a Chile y Perú como ministro plenipotenciario, había ocupado la gubernatura de la Provincia de Guayas.⁴⁰ A Benavente se le conoce en la historia sudamericana sobre todo por ser el artífice de la alianza entre Bolivia y Perú para contrarrestar los preparativos chilenos de invasión a Antofagasta. La alianza no impidió la guerra del Pacífico pero constituye uno de sus hitos fundamentales. Fue ministro plenipotenciario en el Perú y participó en la firma del tratado postal con ese país y de un tratado plurilateral de asilo.

Montt Torres (1809-1880) ocupó la presidencia de Chile de 1851 a 1861 y era considerado el más importante organizador de esa república después de Diego Portales. Junto con Sarmiento, amigo suyo, abogó a favor del vínculo causal entre la educación y el desarrollo económico.⁴¹ Alcántara Herrán (1800-1872), colombiano de nacimien-

³⁷ De su escasa producción literaria destaca *Mi defensa*, Lima, Impreso por J. M. Monterola, 1855, donde argumenta las razones políticas y morales de su extenso accionar público.

³⁸ Sobre la misión de Sarmiento, véase la extensa monografía de Néstor T. Auza, *La misión de Sarmiento en Chile y Perú y el Congreso Americano, 1864-1865*, Buenos Aires, Librería Histórica, 2007.

³⁹ Cfr. Arosemena, *Estudio sobre la idea de una liga americana*.

⁴⁰ Su biografía ha sido escrita por Carlos de la Torre, *Piedrahíta, un emigrado de su tiempo*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1968.

⁴¹ Sobre la amistad de ambos delegados, véase Museo Histórico Sarmiento, "Sarmiento y Montt, una amistad internacional", Conferencia pronunciada el 11 de septiembre de 1951, *Monografías y Disertaciones Históricas*, Buenos Aires, n. 23, 1954.

to, había combatido en la guerra de la Independencia a las órdenes de Antonio José de Sucre y entre 1841 y 1845 fue presidente de Nueva Granada. Disidente de Mosquera, se encontraba exiliado en Guatemala cuando ese país lo comisionó al Segundo Congreso; la falta de autorización le impidió acreditarse como ministro guatemalteco y en su lugar actuó como representante de El Salvador.⁴² Guzmán (1801-1884), finalmente, secretario de la asamblea que decretó la separación de Venezuela de Nueva Granada, era fundador del Partido Liberal y en la década de 1850 había sido vicepresidente de la República. Al tiempo de su nombramiento como delegado a la asamblea era presidente del Congreso Constituyente de la Federación.⁴³

Conflicto hispano-peruano

Dos eran los desafíos que esperaban a los delegados al inicio de la asamblea: dar pronta y eficaz solución al conflicto peruano-español, tema prioritario para el Perú y motivo central de las preocupaciones de Ribeyro, y avanzar en la unión confederativa hispanoamericana.⁴⁴ El conflicto empezó a fraguarse en julio de 1863 cuando una escuadra española recaló en El Callao y un incidente entre inmigrantes vascos y agricultores peruanos en una hacienda de Lambayeque se saldó con la muerte de uno de los españoles.⁴⁵ El hecho fue protestado inmediatamente por el almirante hispano y poco después la Corona envió al Perú al “Comisario Especial y Extraordinario de la Reina”. Dado que ese título era utilizado por los inspectores coloniales, el gobierno peruano decidió no reconocer al mensajero ni recibirlo en instancias oficiales. Como respuesta, la escuadra ocupó las islas de Chincha y enarboló el pabellón español

⁴² Su mejor biografía, que incluye un breve análisis sobre su estancia en Lima, fue publicada por Eduardo Posada, *Vida de Herrán*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1903.

⁴³ Sobre su extensa vida pública existen numerosos trabajos. Poco antes de su fallecimiento, el propio Guzmán reunió en *Datos históricos sur americanos*, 4 v., Bruselas, Weissenbruch, imprimeur du roi, 1882, sus escritos sobre Venezuela, Colombia y otros países sudamericanos.

⁴⁴ Los argumentos de Ribeyro se publican al inicio del Congreso en su libro *Cuestión entre el Perú y España*, Lima, Imprenta de Gobierno por E. Aranda, 1864.

⁴⁵ Para esta sección se han consultado las siguientes obras: Francisco A. Encina, *Historia de Chile*, 14a. edición, Santiago, Zig-Zag, 1982, t. II, p. 1249-1272; Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú*, Diario La República, Lima, 2005, t. 4; Julio R. Villanueva, *El Perú en los tiempos modernos*, Lima, Quebecor World Perú, 2002.

a la espera de que le llegaran nuevas instrucciones desde Madrid.⁴⁶ Debido a las deficientes condiciones defensivas de la costa, Pezet buscó ganar tiempo para adquirir buques y otros enseres necesarios. Sin embargo, los refuerzos españoles llegaron primero y el 25 de enero de 1865 bloquearon El Callao, dando un plazo de 24 horas para que se aceptaran sus condiciones. Haciendo gala menos de moderación que de impericia, Pezet comisionó a su representante para que firmara el denominado Tratado Vivanco-Pareja, lo cual implicaba reconocer al comisario y pagar una indemnización de tres millones de pesos. Las condiciones humillantes del pacto fueron conocidas en el país, lo cual le ocasionó al gobierno severas críticas, entre ellas las de Castilla, quien fue apresado y desterrado al Peñón de Gibraltar. No obstante las medidas represivas, la revuelta triunfó y Pezet fue obligado a dimitir en noviembre de 1865.

Durante las primeras fases del conflicto, en Chile se sucedieron actos de hostilidad hacia los españoles, no sólo como apoyo a la causa peruana, sino porque la agresión ibérica representaba un riesgo para su propia seguridad. En septiembre de 1865, la flota española llegó a Valparaíso y amenazó con bloquear y destruir las terminales marítimas chilenas. El día 24, Santiago declaró la guerra a España, seguido el 13 de diciembre por nuevo gobierno peruano y tiempo después por Ecuador y Bolivia. El primer hecho de armas importante de la guerra hispano-sudamericana, la batalla de la isla de Abtao del 7 de febrero de 1866, terminó sin vencedores ni vencidos. El almirante de la flota española replanteó entonces su estrategia y bombardeó el puerto de Valparaíso ocasionándole cuantiosas pérdidas materiales. Iba a hacer lo mismo en El Callao, pero el combate del 2 de mayo de 1866 lo obligó a retirarse a la isla de San Lorenzo. Allí tomó la decisión de dividir a la escuadra en dos partes; una de ellas se dirigió a las Filipinas y la otra al Atlántico sur. Los blindados sudamericanos persiguieron a esta última, hundieron una nave y apresaron a otra frente a las costas del Uruguay. Con ese apresamiento concluía la contienda y dejaba expedito el camino

⁴⁶ Según el recuento de Arosemena, el mando de la escuadra justificó la ocupación apelando al "derecho de reivindicación de una propiedad perteneciente a la corona de España, por cuanto la guerra entre ésta y el Perú no estaba sino interrumpida por una tregua de hecho de 40 años, contados desde el memorable 9 de diciembre de 1824" (día de la victoria de Ayacucho). Arosemena, "Solidad con el Perú", Valparaíso, 3 de mayo de 1864, *Fundación de la nacionalidad panameña*, Caracas, Biblioteca de Ayacucho, 1982, p. 251.

para un armisticio que sellara definitivamente la expulsión de España de la América continental.

¿Cuál fue el papel de la asamblea en la solución del diferendo hispano-peruano? Debido a que sus sesiones se realizaron durante un tiempo relativamente corto, concluyendo cuando empezaba el rechazo al Tratado Vivanco-Pareja, la acción directa de los delegados tuvo efectos acotados. Sin embargo, el espíritu de sus gestiones y su exploración de alternativas sirvieron de catalizadores de las alianzas que lograron expulsar a la flota ibérica. Cuando España firmó los armisticios, tuvo que hacerlo con la mayoría de los países que habían participado en el Segundo Congreso de Lima. Con Bolivia y Ecuador en 1871; con el Perú recién en 1880; con Chile tres años después, durante la guerra del Pacífico, cuando las tropas chilenas ocupaban la capital peruana.

Tratados de la asamblea

La otra gran misión del Congreso, la creación de una unión hispanoamericana, se completó en las primeras semanas de 1865. El 23 de enero, los delegados suscribieron el Tratado de Unión y Alianza Defensiva y el Tratado sobre Conservación de la Paz; el 4 de marzo, el Tratado de Correos y el 12 de ese mismo mes el Tratado de Comercio y Navegación.

Según el oficio de remisión de los dos primeros códigos, ambos expresaban "el pensamiento americano iniciado en Panamá el año de 1826, y secundado en Lima en 1847 y en el tratado tripartito de 1856".⁴⁷ La genealogía bolivariana era palpable sobre todo en el Tratado de Unión, el cual tuvo a Montt como responsable intelectual de la mitad de sus provisiones. Según el artículo 1o., la confederación coaligaba a las partes contra toda agresión a la independencia, soberanía o integridad territorial de alguna de ellas. El artículo 9o. precisaba que la agresión foránea incluía toda forma de protectorado o superioridad. Los artículos 4o., 5o., 6o. y 7o. normaban la conducta a seguir en caso de conflicto con una potencia extranjera, rompiendo relaciones con ésta, suministrando

⁴⁷ José G. Paz Soldán, Oficio de remisión de los tratados de unión y alianza y de conservación de la paz, Lima, 27 de enero de 1865, *Congresos americanos de Lima*, v. I, p. 545.

los medios de defensa a los agredidos e impidiendo convenios de paz o de tregua que no incluyesen al conjunto de aliados. El artículo 8o. estipulaba que si una de las partes agredía a otra u otras, la confederación se portaría con ese país como si fuera una potencia extranjera. El artículo 10o. organizaba la actividad de la asamblea, la cual debía reunirse aproximadamente cada tres años para ajustar “los pactos convenientes para estrechar y perfeccionar la unión”. Los artículos 12o. y 13o., finalmente, estipulaban que el tratado tendría quince años de duración (contables a partir del momento de su firma) y que las cámaras legislativas disponían de dos años para su ratificación.⁴⁸

El Tratado sobre Conservación de la Paz, cuyo borrador había sido preparado por Arosemena, pretendía ser un amplio y pormenorizado mecanismo de arbitraje. Los artículos 1o., 2o., 6o. y 7o. obligaban a las partes a no hostilizarse y no recurrir a las armas para dirimir sus diferencias; a solicitar la mediación de un árbitro; a impedir que en su territorio se prepararan acciones hostiles contra otra parte, y a que, en caso de queja, los emigrados o asilados políticos fueran alejados de la frontera con el país denunciante. Como refuerzo de estas disposiciones, el artículo 8o. prohibía el tránsito de tropas, armas y artículos de guerra destinados a obras en contra de alguna de las partes signatarias. El 9o. extendía esa norma a todo abastecimiento de pertrechos de guerra a los beligerantes. Los últimos dos artículos consignaban la misma duración de quince años y dos para el canje de las ratificaciones.⁴⁹

El Tratado de Correos, previsto en el segundo punto de la agenda, normaba “las prácticas y reglamentos que [...] se observan en la conducción de la correspondencia”. El oficio de remisión de este documento insistía en que sus diez artículos no alteraban el régimen existente salvo en un caso: cuando los países confederados se hacían concesión mutua del porte franco de sus agentes diplomáticos.⁵⁰ Esa norma no era nueva; un señalamiento similar había figurado en el convenio de traslación de la asamblea de Panamá a Tacubaya

⁴⁸ Tratado de unión y alianza defensiva entre los estados de América contratantes, Lima, 23 de enero de 1865, *Congresos americanos de Lima*, v. I, p. 547-549.

⁴⁹ *Ibid.*, v. I, p. 550-552.

⁵⁰ Paz Soldán, Oficio de remisión del Tratado de Correos, Lima, 7 de marzo de 1865; Tratado de Correos, Lima, 4 de marzo de 1865, *Congresos americanos de Lima*, v. I, p. 553-556.

en 1826, pero no fue aprobado por las cámaras legislativas de los países asociados.

El oficio de remisión del cuarto documento, el Tratado de Comercio y Navegación, definía su contenido como un medio para “uniformar los intereses” y “estrecharlos más por medio de las relaciones comerciales, que son las más a propósito para conseguir dicho fin”.⁵¹ Por el artículo 1o., las partes se obligaban a mantener abiertos al comercio mundial sus puertos, ríos y mercados. Según el artículo 2o., las personas y los buques de cualquiera de los Estados confederados se consideraban nacionales en los otros países. El 3o. establecía el libre uso de astilleros para la construcción, reparación o carenado de las naves, especificando que debían ser buques de guerra. Una de las mayores contribuciones de este tratado, de notables luces económicas, estipulada en los artículos 5o., 6o., 7o. y 8o., era la creación de una moneda común, adoptando como unidad una pieza de plata igual en peso, diámetro y ley a la moneda de cinco francos franceses. El artículo 9o. consignaba el libre tránsito de las personas en tiempos de paz, mientras que el 10o. otorgaba a los emigrantes los mismos derechos y obligaciones que a los naturales (siempre y cuando fueran compatibles con las constituciones de los países signatarios). Al igual que los otros tratados, los artículos 14o. y 16o. preveían la validez de quince años y un plazo máximo de dos para su ratificación.⁵²

Desenlace

Todavía no concluía el Segundo Congreso de Lima cuando empezó a ser objeto de encendidas críticas. Uno de los aspectos que se le reprochaba era la confidencialidad de sus conferencias y que se supiera poco o nada de sus deliberaciones.⁵³ El reclamo era cuestionable, ya que el contenido de esas tratativas exigía discreción y desde la época de Lucas Alamán se pensaba que la organización de conferencias casi “privadas” impedía que las potencias extranjeras las

⁵¹ Paz Soldán, Oficio de remisión del Tratado de Comercio y Navegación, Lima, 13 de marzo de 1865, *Congresos americanos de Lima*, v. I, p. 557.

⁵² Tratado de Comercio y Navegación, Lima, 12 de marzo de 1865, *Congresos americanos de Lima*, v. I, p. 559-561.

⁵³ José María Torres Caicedo, *Unión Latino-Americana, pensamiento de Bolívar para formar una liga americana; su origen y sus desarrollos*, Librería de Rosa y Bouret, París, 1865, p. 87.

obstaculizaran.⁵⁴ Otro elemento reprobado era la manera como Pezet había manejado el conflicto de las islas de Chincha, sin considerar a la asamblea y afectando las deliberaciones al mezclar objetivos confederales y coyunturales. Un tercer factor que desdorbaba al Congreso era el que algunos delegados empezaron a retirarse antes de la clausura de sus sesiones. El primero en hacerlo fue Guzmán por haber sido elegido senador en su país. Le siguió Montt por motivos personales que quizá incluían el rechazo al Tratado Vivanco-Pareja. Luego partió Sarmiento para continuar su misión diplomática en Estados Unidos.⁵⁵

Al momento de la remisión de los tratados, Paz Soldán expresaba la esperanza de que su publicación fuera a corregir “la injusticia de algunos ataques”, pero no fue así,⁵⁶ como en ocasiones anteriores, ninguno de los acuerdos fue ratificado por los países signatarios salvo el Tratado de Correos y sólo por Colombia. ¿Cuál fue la causa o las causas de ese desenlace? El efímero armisticio con España desempeñó un papel importante, sin duda, así como el proceso revolucionario en Perú y la inasistencia de países importantes para los equilibrios regionales. En particular, las concesiones de Pezet y su posterior derrocamiento impidieron que los experimentados diplomáticos peruanos capitalizaran la iniciativa y mantuvieran el liderazgo heredado de México. Estos hechos, empero, no explican por qué los proyectos confederativos fracasaron una y otra vez a lo largo de medio siglo, y casi siempre en las instancias encargadas de revisar y aprobar los tratados. Los factores generales más citados incluyen la inestabilidad política y las severas condiciones económicas, las cuales obligaron a los gobiernos a concentrarse en el arreglo de problemas intestinos.⁵⁷ Aunque importantes, estos factores tienen el inconveniente de su vaguedad y hacen olvidar

⁵⁴ Circular de la Cancillería de México, México, 13 de mayo de 1831, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *El pacto de familia*, p. 123-125.

⁵⁵ En la conferencia del 16 de febrero de 1865, Sarmiento sometió a consideración de la asamblea la necesidad de fondos para estudiar el sistema educativo de Estados Unidos. A cambio del sostén de su misión, se comprometía a enviar un informe anual desde ese país. A partir de ese día, Sarmiento dejó de participar en las sesiones de la asamblea. *Cfr.* Exposición de don Domingo F. Sarmiento, anexo a la conferencia del día 16 de febrero de 1865, *Congresos americanos de Lima*, v. I, p. 531-533.

⁵⁶ Paz Soldán al ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Lima, 13 de marzo de 1865, *Congresos americanos de Lima*, v. I, p. 563.

⁵⁷ Fraser, “The role of the Lima Congress, 1864-1865 in the development of Pan-Americanism”, p. 345.

que el fracaso era fruto del rechazo legislativo y éste de un proceso decisional. Un aspecto que aclara esta hipótesis es la contradicción entre la búsqueda de consolidación de los nuevos estados y la creación de una asamblea supranacional. Esa dicotomía, visible en todos los ensayos confederativos de 1826 a 1865, planteaba un conflicto insalvable. De un lado, los nuevos Estados buscaban la afirmación de su independencia; de otro, procuraban abastecerse de una asamblea defensiva cuyas funciones restaban soberanía a las repúblicas en materia defensiva, de política exterior y aun comercial.