

MÁS ALLÁ DE LA NEGLIGENCIA RACIONAL LA ASAMBLEA DE TACUBAYA, 1826-1828

GERMÁN A. DE LA REZA

El artículo estudia el traslado del Congreso Anfictiónico de Panamá a Tacubaya y los infructuosos intentos de instalación de la asamblea americana en México entre 1826 y 1828. Para la explicación de su fracaso se considera la incidencia relativa de tres grupos de actores: los ministros estacionados en México, el ejecutivo y las cámaras legislativas de este país y los agentes estado-unidenses. Las conclusiones establecen la conexión estrecha entre la no instalación y la falta de ratificación de los tratados firmados en el istmo, causa principal del fracaso de Tacubaya.

Palabras clave Congreso de Panamá, Asamblea de Tacubaya, Pacto de Familia, Simón Bolívar, Lucas Alamán, Pedro Briceño Méndez, Pedro Gual, Guadalupe Victoria, Joel R. Poinsett, Antonio Larrazábal, Mariano Michelena, John Sergeant, Henry Clay, George Canning, José María Pando, Manuel Vidaurre, Edward J. Dawkins, William Tudor, Manuel Pérez de Tudela, Pedro Molina, federación centroamericana, Primera Federación Mexicana, Gran Colombia

The article studies the transfer of the Anfictionic Congress from Panama to Tacubaya and the diverse intents of installation of the American assembly in Mexico between 1826 and 1828. In order to explain its failure, it considers the relative incidence of three groups of actors: Hispanic American ministers in Mexico, the executive and the Mexican chambers, and the United States diplomatic agents. The concluding remarks establish the connection between the non-installation and the lack of ratification of the Panama treaties, the main cause of the Tacubaya failure.

Key words: Congress of Panamá, Assembly of Tacubaya, Family Pact, Lucas Alamán, Simón Bolívar, Pedro Briceño Méndez, Pedro Gual, Guadalupe Victoria, Joel R. Poinsett, Antonio Larrazábal, Mariano Michelena, John Sergeant, Henry Clay, George Canning, José María Pando, Manuel Vidaurre, Edward J. Dawkins, William Tudor, Manuel Pérez de Tudela, Pedro Molina, Latin American integration, first Mexican federation, Gran Colombia.

INTRODUCCIÓN

El traslado del Congreso Anfictiónico de Panamá a la villa de Tacubaya en la segunda mitad de 1826 y las numerosas dificultades que enfrenta la instalación de la “asamblea americana” en México durante los siguientes dos años forman uno de los episodios más oscuros del proyecto bolivariano de confederar a las repúblicas

Germán A. de la Reza es maestro en Historia por la Universidad de Bucarest y en Filosofía por la Universidad de París I Sorbona y doctor en Teoría de Sistemas por la Universidad de Toulouse Le Mirail. Es profesor de la Cátedra Simón Bolívar, Universidad de París III; profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, e investigador asociado al Centro de Estudios Europeos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido responsable de las revistas *Nordic Journal of Latin American Studies* (Universidad de Estocolmo) y *Momento Económico* (UNAM), así como coordinador del Programa de Investigación de la Universidad de Estocolmo, el Seminario Permanente de Integración de la UNAM y el Programa de Investigación “Integración en las Américas” de la UAM. Su dirección electrónica es <delareza@hotmail.com>.

hispanoamericanas. A pesar de su prolongada duración y de constituir la etapa terminal del Congreso, gran parte de la literatura ignora el caso o le dedica menciones breves, a menudo inexactas.¹ Como resultado, las explicaciones del desenlace son tan variadas como imprecisas, haciéndolas depender de los acontecimientos de Panamá, por tanto, razonablemente fructíferos.² El presente artículo estudia las razones del traslado y el periodo comprendido entre

¹ Notables excepciones son las obras de Francisco Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas* (Caracas, 1976), p. 141-161, y Harold A. Bierck, *Vida pública de don Pedro Gual* (Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Relaciones Culturales, 1983), p. 315-328.

² Los factores invocados por los autores van de la inercia de la fragmentación estructural hispanoamericana a la influencia de las potencias extranjeras; de la rivalidad y desconfianza entre las nuevas repúblicas a la ocurrencia de diversas circunstancias especiales; de la desaparición de la amenaza de reconquista española a la inexperiencia política hispanoamericana. Conviene ser prolijo en estas aportaciones. La hipótesis estructuralista, defendida entre otros por Guillermo Morón ("La destrucción de la unidad latinoamericana", *Revista Historia de América*, n. 79, 1975, p. 28-29), asienta que el fracaso se debió al grado de "dispersión territorial, la vastedad de las provincias, el tiempo incomunicado" de las principales capitales. Los autores que apelan a la incidencia externa, la definen como el "sabotaje del gobierno de los Estados Unidos", según la expresión de Jorge Pacheco Quintero (*El Congreso Anfictiónico de Panamá y la política internacional de los Estados Unidos*, Bogotá, Kelly, 1971, p. 5), idea aceptada en sus aspectos esenciales por Manuel Medina Castro (*Estados Unidos y América Latina, siglo XIX*, La Habana, Casa de las Américas, 1968, p. 161-216), Jorge A. Ramos (*Historia de la nación latinoamericana*, 3a. ed., Buenos Aires, 1973, t. I) y Francisco Pividal (*Bolívar, pensamiento precursor del antimperialismo*, La Habana, Casa de las Américas, 1977, p. 165-192). Juan B. Alberdi ("Memoria sobre la conveniencia i objetos de un Congreso Jeneral Americano", Santiago de Chile, 1844. *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos*, Santiago, 1862, p. 228), en el siglo XIX, atribuye el revés del congreso a un hecho parcialmente opuesto: el "haber desaparecido el más urgente motivo de su reunión: [las] tentativas de reconquista europea", en realidad española. Otra de las conjeturas es también decimonónica: Juan Nepomuceno de Pereda (*Memoria reservada o consideraciones generales sobre la necesidad de reunir un congreso de representantes de los Estados hispano-americanos*, Guatemala, 27 de marzo, 1857, p. 170-171) y Justo Arosemena (*Estudio sobre la idea de una liga americana*, Lima, 1864, p. 58-59) consideran como causas la importancia del movimiento antibolivariano y la rivalidad "tan común, por desgracia en los Estados de origen castellano". Ignacio Escudero ("Dictamen del diputado Ignacio Escudero al Congreso Constituyente del Perú sobre el Tratado Tripartito de Confederación Americana de 1855", 5 de mayo, Lima, 1857, *Colección de ensayos y documentos*, p. 122) sostiene este argumento, aunque le invierte la perspectiva: "no pudiendo ser simultáneo el crecimiento de los Estados, la superioridad de cualquiera de ellos [despertaba] en él la vana confianza, y el egoísmo y todas las malas pasiones, haciendo desaparecer, quizá para siempre, la esperanza" de la unión americana. Entre los autores que apelan a hechos circunstanciales destaca José M. Tornel y Mendivil (*Breve reseña histórica de los acontecimientos más notables de la nación mexicana desde el año de 1821 hasta nuestros días*, México, 1852, edición facsimilar, México, 1985, p. 134), para quien el fracaso se debe a la reducida asistencia de los países miembros, así como al tiempo que debieron esperar los plenipotenciarios en Tacubaya. Pedro Zubieta (*Congresos de Panamá y Tacubaya*, Bogotá, 1912, p. 131) insiste en una parte de este argumento: la "resistencia pasiva sino hostil" de México hacia el proyecto bolivariano, hipótesis que aceptan en mayor o menor medida Jesús María Yepes (*Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*, Caracas, 1955, t. I, p. 116) y Medina Castro (*Estados Unidos y América Latina*, p. 186).

agosto de 1826 y octubre de 1828 de búsqueda de ratificación de los tratados de Panamá. Su principal objetivo es la explicación de los factores que influyeron en su fracaso de Tacubaya, en particular el papel del ejecutivo y las cámaras mexicanas. Con este fin se consideran tres vertientes analíticas: las relaciones entre los ministros plenipotenciarios; la interlocución del ejecutivo y las cámaras legislativas mexicanas respecto a la ratificación de los tratados de Panamá; y la actividad de los agentes diplomáticos estadounidenses. Para la reconstrucción del episodio de Tacubaya se apela a las colecciones de documentos y la correspondencia diplomática editadas por Raúl Porrás Barrenechea y Oscar Barrenechea del Archivo Diplomático Peruano; Federico Gamboa, Antonio de la Peña, Francisco Cuevas Cancino y Ornán Roldán Oquendo del Archivo Histórico Diplomático Mexicano; William R. Manning del Departamento de Estado de Estados Unidos; José Rodríguez Cerna del Archivo de Guatemala, y los compendios de Daniel O'Leary y José María Restrepo de la correspondencia del gobierno y los ministros grancolombianos. Algunas piezas poco conocidas y aquellas que todavía quedan inéditas provienen de la Biblioteca Latinoamericana de la Universidad de Tulane, en Nueva Orleans; el Archivo Nacional de Bolivia, en Sucre; el Acervo Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México; la Colección de Manuscritos de Poinsett de la Historical Society of Pennsylvania, y la Colección de Documentos sobre el Congreso de Panamá del Foreign Office del Reino Unido.

El autor desea agradecer a la Biblioteca Latinoamericana de la Universidad de Tulane, al Archivo Nacional de Bolivia (Sucre), al Acervo Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y a la Historical Society of Pennsylvania su valiosa cooperación. Asimismo, a dos dictaminadores anónimos, cuyas observaciones pertinentes permitieron revisar varios apartados de este trabajo.

Hipótesis del fracaso

El escueto grupo de trabajos que atiende el caso de Tacubaya³ concentra las explicaciones del fracaso en su aspecto más notable: la re-

³ Para una relación de los trabajos consagrados a la asamblea americana y su desenlace, véase Lyll Barceló Sifontes, *Contribución a la bibliografía sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá* (Caracas, 1976).

currente imposibilidad de inaugurar la asamblea en ese territorio. Según José María Tornel, contemporáneo de los acontecimientos, en su calidad de secretario del presidente mexicano Guadalupe Victoria, el fracaso se debe a la reducida asistencia de los países miembros, así como al tiempo que debieron esperar los plenipotenciarios en Tacubaya. Pedro Zubieta, por su parte, otorga importancia a la “resistencia pasiva sino hostil” de México hacia el proyecto bolivariano, conclusión que también acepta Jesús María Yepes. Manuel Medina Castro considera como causas el recelo con el que México ve a Colombia, incluyendo los supuestos designios imperiales de Simón Bolívar, además de la influencia desestabilizadora de Estados Unidos. Francisco Cuevas Cancino, por su parte, asocia factores objetivos y subjetivos; unos constituyen el “desbocamiento de las fuerzas centrífugas de los países hispanoamericanos, junto con la anarquía producto de los partidos que demandaban un lugar hasta entonces negado por los grandes caudillos independientes”; otros se derivan del convencimiento de Bolívar “de la inutilidad de sus esfuerzos anfictionicos”.⁴ A esta lista de hipótesis se puede agregar la que resulta de manera tácita del desinterés de los historiadores: el episodio mexicano de la anfictionía carece de relevancia como objeto de estudio o, dicho en otros términos, representa un asunto menor dentro de una controversia más amplia.

Para la rectificación de ese supuesto, el presente trabajo considera en primer lugar los antecedentes inmediatos del Congreso Anfictionico y las negociaciones de la Asamblea de Panamá. Con esto se persigue situar el tema dentro del más amplio y pertinente de la iniciativa bolivariana de confederar a los países hispanoamericanos y, al mismo tiempo, identificar los vínculos que asocian a tres grandes momentos del proyecto: los tratados bilaterales de la Gran Colombia (Colombia), los acuerdos negociados en el istmo, la (nunca instalada) Asamblea de Tacubaya y su epílogo (en realidad el eslabón con el siguiente congreso de unión hispanoamericana), el Pacto de Familia.

⁴ José M. Tornel, *Breve reseña histórica*; P. Zubieta, *Congresos de Panamá y Tacubaya*, p. 131; Jesús María Yepes, *Del Congreso de Panamá*, t. I, p. 116. Manuel Medina Castro, *Estados Unidos y América Latina. Siglo XIX*, La Habana, 1968, p. 186. F. Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá*, p. 141-142.

Antecedentes

La tarea bolivariana de confederar a las nuevas repúblicas hispanoamericanas se inicia en 1819 con la creación de Colombia a partir de Venezuela y Nueva Granada, en un segundo tiempo Ecuador. Prosigue con el establecimiento de cuatro tratados bilaterales de unión, liga y confederación perpetua, el primero suscrito por Colombia con el Perú el 6 de junio de 1822; el segundo con Chile el 23 de octubre de 1823; el tercero con México el 3 de diciembre de 1823 y, después de separarse del imperio de Agustín Iturbide, el cuarto con Centroamérica el 15 de marzo de 1825.⁵ En varios sentidos, el texto y los alcances de estos acuerdos representan la piedra angular del Congreso Anfictiónico de Panamá e incluso de la Asamblea de Tacubaya, en cuyo caso operan como referente legal de la presencia de los ministros hispanoamericanos.⁶ De una a otra etapa de la anficionía, el vínculo lo establece la circular que Bolívar envía el 7 de diciembre de 1824 convocando al Congreso de Panamá. Al tiempo de solicitar el nombramiento de los respectivos ministros plenipotenciarios, el Libertador recuerda su circular de 1822: “[Formar] una asamblea de plenipotenciarios de cada Estado ‘que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias’”.⁷

Poco después, la convocatoria se extiende a la recientemente creada Bolivia y, por iniciativa del vicepresidente colombiano, Francisco de Paula Santander, a Estados Unidos, Brasil y Gran Bretaña. Un hecho poco observado y que no está exento de implicaciones sobre la identidad hispanoamericana del proyecto es que la presencia de Estados Unidos se limitaba a las negociaciones “generales” de comercio, navegación y derecho internacional, no a las sesiones de los hispanoamericanos, consagradas a la creación de

⁵ El gobierno de Buenos Aires rechaza un tratado similar con Colombia y firma con el enviado colombiano un tratado de amistad el 8 de mayo de 1823, sin consecuencias sobre la anficionía.

⁶ Obsérvese que este aspecto contradice la hipótesis, más ideológica que historiográfica, sobre los supuestos designios panamericanistas del proyecto bolivariano: la obra del congreso se inicia, se desarrolla y culmina como una red de acuerdos exclusivamente hispanoamericanos.

⁷ Simón Bolívar y José Faustino Sánchez Carrión, 7 de diciembre de 1824. *El Congreso de Panamá 1826*, edición de Raúl Porras Barrenechea, Lima, Archivo Diplomático Peruano, 1930, p. 3-6.

la confederación y de la alianza defensiva y ofensiva. Esto fue conocido por los destinatarios de la invitación, Henry Clay, secretario de Estado estadounidense; George Canning, canciller británico, así como el emperador Pedro I de Brasil.⁸

No obstante la inusitada cobertura geográfica de la convocatoria, de los once países que en algún momento anuncian su intención de enviar representantes, sólo cinco los acreditan como plenipotenciarios: Perú, Colombia, México, Centroamérica y Estados Unidos. Inglaterra envía un observador y los Países Bajos un agente confidencial, mientras que Buenos Aires y Chile rechazan su participación, en el primer caso por celar del poderío bolivariano y en el segundo por una mezcla de adhesión nominal y abstención efectiva.⁹ Bolivia apenas alcanza a nombrar a sus ministros plenipotenciarios, José María Mendizábal y Mariano Serrano, no tanto por el poco tiempo que tiene de república independiente, como se ha dicho repetidamente, sino por la renuncia de Casimiro Olañeta en noviembre de 1825 y la posterior indecisión de Serrano.¹⁰ En el caso del Brasil, la percepción de una actitud antimonárquica en Hispanoamérica y el conflicto con Buenos Aires mueven al emperador Pedro I a cancelar la comisión de su plenipotenciario, Theodoro José Biancardi.¹¹ Cabe precisar respecto a los representantes de Estados Unidos, que John Sergeant habrá de llegar al istmo cuando las negociaciones hayan concluido y Richard C. Anderson fallecerá en Cartagena camino a Panamá.

⁸ Henry Clay a Richard C. Anderson, 16 de septiembre de 1825, *Diplomatic Correspondence of the United States Concerning the Independence of the Latin American Nations*, seleccionada y arreglada por William R. Manning (Washington, 1930), doc. 145. Manuel Hurtado a George Canning, 11 de enero de 1826, *El Congreso de Panamá 1826*, p. 363. Edward Dawkins a Canning, 6 de junio de 1826, The National Archives, Foreign Office (en adelante, NAFO), 97-115, f. 112.

⁹ Germán A. de la Reza, "El Congreso Anfictiónico de Panamá. Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración latinoamericana", *Araucaria*, Sevilla, v. 5, n. 10, 2003, p. 90-95.

¹⁰ Archivo Nacional de Bolivia, *Poder Legislativo*, leg. 103, f. 28-27. Sobre la formalización del envío de Serrano y Mendizábal, Infante a Pando, 11 de julio de 1826, *El Congreso de Panamá*, p. 89-90; Serrano a Infante, Buenos Aires, 18 de agosto de 1826, Archivo Nacional de Bolivia, *La República*, t. I, n. 42.

¹¹ Sobre los motivos del Brasil para no atender el Congreso de Panamá véase José Carlos Bransi Aleixo, "O Brasil e o Congresso Anfictiónico do Panamá", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 43, n. 2, 2000, p. 179-180.

Asamblea del istmo

Los primeros delegados en concurrir a Panamá son Manuel Lorenzo Vidaurre y José María Pando en junio de 1825. Su adelanto de seis meses con respecto a la llegada de cualquier otro ministro se explica por el plazo estipulado en la convocatoria, agosto o septiembre de 1825, atendida sólo por el gobierno del Perú presidido por Bolívar. El 11 de diciembre arriban los representantes de Colombia, Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez, con los cuales Vidaurre y Pando intercambian visitas e inician una serie de discusiones informales para conocer las posiciones de sus respectivos gobiernos. A los tres meses, el 18 de marzo de 1826, desembarcan los centroamericanos Pedro Molina Mazariegos y Antonio Larrazábal y Arri-villaga; a principios de abril, Manuel Pérez de Tudela reemplaza a Pando, nombrado por Bolívar ministro de Relaciones Exteriores, y finalmente, el 4 de junio arriban los mexicanos José Mariano Michelena y José Domínguez Manso. El primero de junio se les había unido el observador inglés Edward James Dawkins Esquire,¹² mientras que el coronel Jan Vermeer, el enviado holandés, lo hace el 7 de julio, una semana antes del final de las negociaciones.¹³

Las conferencias se celebran en la sala capitular del Convento de San Francisco entre los días 22 de junio y 15 de julio de 1826, con una pausa de diez días dedicados a elaborar las bases de los tratados en reuniones privadas. Cada sesión es presidida de manera rotativa por los representantes de Colombia, Centroamérica, Perú y México.¹⁴ La agenda del congreso, en gran parte definida por Bolívar, consta de diez puntos:

1. Renovación de los tratados de unión, liga y confederación.
2. Publicación de un manifiesto en que se denuncie la actitud de España y el daño que ha causado al Nuevo Mundo.

¹² Dawkins desembarca en Chagres el 28 de mayo y llega a Panamá tres días después. Dawkins a Canning, 3 de junio de 1826, NAFO, 97-115, f. 109.

¹³ Jan Vermeer, 21 de julio de 1826. Nationaal Archief, Buitenlandse Zaken (NABZ), Geheime Stukken 1826, n. 4. La literatura de especialidad consigna equivocadamente el nombre del enviado holandés como Van Veer y Vervier.

¹⁴ La presidencia rotativa es propuesta por México. Asimismo, a iniciativa de esta delegación se abandona el plan original de decidir los temas de debate por votación. Dawkins a Canning, 24 de junio de 1826, NAFO, 97-115, f. 150.

3. Decidir sobre el apoyo a la independencia de Cuba y Puerto Rico, así como de las islas Canarias y Filipinas.
4. Celebrar tratados de comercio y de navegación entre los Estados confederados.
5. Involucrar a Estados Unidos para hacer efectiva la Doctrina Monroe en contra de las tentativas españolas de reconquista.
6. Organizar un cuerpo de normas de derecho internacional.
7. Abolir la esclavitud en el conjunto del territorio confederado.
8. Establecer la contribución de cada país para mantener contingentes comunes.
9. Adoptar medidas de presión para obligar a España al reconocimiento de las nuevas repúblicas.
10. Establecer las fronteras con base en el *uti possidetis* de 1810.

Una vez instalada la asamblea, primero se discute la propuesta de Dawkins de lograr la paz con España mediante reparaciones económicas.¹⁵ Luego de un debate que se extiende a tres conferencias, la asamblea rechaza esta modalidad de armisticio y el Tratado de Unión, Liga y Confederación deja de hacer referencia a las iniciativas de paz con ese país.¹⁶ Otro de los objetivos de la agenda, lograr el necesario respaldo para liberar las islas de Cuba y Puerto Rico, también se elimina del tratado para evitar que Estados Unidos se involucre en el Caribe español. Un caso especial representa la búsqueda de un acuerdo sobre límites. Centroamérica reclama a México el territorio de Chiapas y a Colombia las costas de Mosquitos; el Perú, a su vez, considera injusta la pérdida de Guayaquil y no reconoce el año 1810 como punto de partida para la aplicación del *uti possidetis*. A medida que los reclamos territoriales enconan los ánimos de los delegados, la Asamblea decide transferir el problema de las fronteras a “las convenciones particulares” que los países establezcan en el futuro (artículo 22 del tratado).

¹⁵ El tema se aborda en las conferencias privadas y el 10 de junio Dawkins comunica a su gobierno que será el primero que delibere en el congreso. Dawkins a Canning, 10 de junio de 1826, NAFO, 97-115, f. 119. José Manuel Restrepo, *Historia de la revolución de la República de Colombia*, Besanzón, 1858 (Medellín, 1970), v. V, p. 271.

¹⁶ “Tratado de Unión, Liga y Confederación de Colombia y México”, Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (en adelante, AHSREM), *Conferencias de Panamá y Tacubaya*, Legajo Encuadernado (en adelante, LE) 869 I, f. 9-11.

La Convención de Contingentes se presenta como la parte modular del proyecto en su versión defensiva. Negociada a partir de la quinta conferencia, sus artículos incorporan un conjunto de normas sobre la estructura militar, las aportaciones económicas y en tropas, así como los asuntos relativos al mando confederado. A pesar de las esperanzas puestas en su elaboración, el acuerdo termina siendo poco más que una alianza amistosa, con libre tránsito en los territorios confederados, modestas contribuciones por cada país y un mando todavía atomizado. La mayor parte del compromiso la asume México por su población más numerosa, mientras que en el otro extremo “el Perú contribuye con nada a este ejército [...] y no está obligado a incrementar su marina”, según refiere Dawkins.¹⁷

El establecimiento de una preferencia comercial hispanoamericana, otro objetivo importante, enfrenta dificultades insolubles desde el inicio de la asamblea. Se conoce que la causa nominal es la falta de instrucciones de los ministros mexicanos, en lo cual es posible que influyera el fracaso de un acuerdo previo con Colombia¹⁸ y el que este país desease adoptar los principios comerciales promovidos por Estados Unidos (reciprocidad y cláusula de la nación más favorecida sin excepción hispanoamericana).¹⁹ A estas razones Dawkins agrega otra menos conocida y que está relacionada con las condiciones climáticas del istmo: los ministros prefieren posponer el acuerdo comercial para no exponerse a una estancia prolongada en Panamá.²⁰ En conclusión, el artículo 25 del tratado remite el asunto a las “estipulaciones anteriores” y encarga a la siguiente asamblea la tarea de fijar los derechos de comercio recíproco de los confederados.

Otro objetivo crucial para la confederación es el establecimiento de un mecanismo de arbitraje para resolver las disputas internas y externas de los aliados. Tampoco en este caso los ministros llegan a

¹⁷ Dawkins a Canning, 17 de julio y 18 de julio de 1826, NAFO, 97-115, f. 232 y 272.

¹⁸ “Tratado de Comercio y Navegación México-Colombia”, 31 de diciembre de 1823, AHSREM, LE 869 I, años 1825-1826, f. 9-11. El Congreso mexicano lo ratifica 19 de febrero de 1824, pero Colombia anuncia su negativa a aprobarlo más de un año después, el 18 de abril de 1825. *La diplomacia mexicana*, compilación de Federico Gamboa, México, 1910, t. I, p. 263-266.

¹⁹ Vidaurre a La Mar, *Congreso de Panamá de 1826*, p. 354. Medina Castro, *Estados Unidos y América Latina*, p. 155. Sin embargo, según las instrucciones de Santander el referente deberían constituirlo los trabajos con Chile, Perú y Guatemala. Instrucciones generales, P. Zubieta, *Congresos de Panamá y Tacubaya*, p. 56.

²⁰ Dawkins a Canning, 6 de julio de 1826, NAFO, 97-115, f. 184.

un consenso satisfactorio. El motivo es no “interrumpir de modo alguno el ejercicio de la soberanía” de las nuevas repúblicas. Así, en lugar de la resolución de conflictos vía juicio de conciliación, el artículo 28 prevé la figura de “mediación amistosa” y, en el caso de conflicto con otras naciones, la interposición de “buenos oficios” de la asamblea, además del impedimento de alianzas con países externos a la región sin el consentimiento del congreso. Hacia el final de las conferencias, Colombia y México proponen que la liga sea transitoria y concluya con la guerra, posición que levanta polémica, aunque luego es aceptada con la acotación de que la asamblea se reuniría cada año en caso de guerra y cada dos en tiempos de paz.

Valoración de los resultados

¿Cuán distantes están estos resultados del proyecto inicial, aquel que habría presentado Gual con base en las ideas de Bolívar? Según Gual, él y su compañero sabían por conversaciones privadas que no les era posible concluir otros tratados que no fueran el de liga y de contingentes. Por ello, suplen “este vacío insertando en [su] manuscrito todos aquellos artículos que no dejasen la negociación tan incompleta como quedó al fin”. El principal obstáculo para el avance, señala, es la mencionada “falta de instrucciones en la mayor parte de los plenipotenciarios, particularmente de los de México.”²¹ El informe de Briceño refrenda esta versión; según él, se eliminaron siete artículos del preproyecto colombiano, aunque no totalmente, pues unos fueron “refundidos y su sustancia se halla en otros de los que constan en el trato”.²² Briceño también alude a la preferencia de los ministros mexicanos casi exclusiva por la Convención de Contingentes, aunque por otros testimonios se sabe que los delegados colombianos no hicieron esfuerzos mayores por distanciarse de esa estrategia.²³

Sin duda, el juicio de Bolívar es más relevante para evaluar las discrepancias con el proyecto original. Éste figura en su acuse de re-

²¹ Gual al secretario de Estado, P. Zubieta, *Congresos de Panamá y Tacubaya*, p. 45-46.

²² Briceño al secretario de Estado del Departamento de Relaciones Exteriores, 15 de agosto de 1826, Daniel O’Leary, *Memorias del general O’Leary*, Caracas, 1830, t. II, p. 531-541.

²³ Según Vidaurre, ambas delegaciones (Colombia y México) fijan su atención en la creación de una escuadra. Vidaurre al ministro de Estado, 23 de junio de 1826, *El Congreso de Panamá 1826*, p. 387-388.

cibo de los tratados, donde observa que la convención, en particular la aportación de cinco mil hombres por parte del Perú, es un implícito llamado a la invasión extranjera; para evitarla, exclama, sería necesario contribuir con el doble de tropas. Similares reparos le inspiran las normas sobre la artillería confederada y el artículo 10 sobre la caballería, “incompatible con todos los principios del arte militar”. En su conjunto, el más detallado de los acuerdos, el militar, le parece “inútil e ineficaz”. En cuanto al Tratado de Unión, Liga y Confederación, Bolívar advierte que su contenido “puede embarazar la ejecución de proyectos [...] muy útiles y de gran magnitud”. En conclusión de su misiva, fechada en Guayaquil el 14 de septiembre, solicita a Briceño esperar a su llegada antes de proceder a la ratificación de los tratados.²⁴ Poco antes, Bolívar había escrito al general Páez su más citado diagnóstico del Congreso de Panamá: “institución que debiera ser admirable si tuviera más eficacia, no es otra cosa que aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos consejos nada más”.²⁵

Conviene tener en cuenta que más allá de su mayor o menor apego al proyecto original, los tratados de Panamá imponen una versión minimalista de la confederación hispanoamericana. Reflejan más la búsqueda de protección de la soberanía de cada país dentro de un sistema regional, ambos incipientes, que el refuerzo de una convergencia en trance de desaparecer. Desde esa perspectiva, los tratados de Panamá convierten al congreso en una instancia de compromisos ambiguos y auspician una posterior asamblea parcialmente privada de su propósito original. Con todo, estos tratados constituyen un resultado decoroso, inferior a las expectativas aunque importante como un primer paso.

¿Por qué Tacubaya?

Más tarde, los acuerdos suscritos resultan anulados por una resolución improvisada: el traslado de la asamblea a la villa de Tacubaya. La iniciativa, posible debido a la cautela con la que Bolívar

²⁴ Simón Bolívar a Briceño, Guayaquil, 14 de septiembre de 1826, *Obras completas. Simón Bolívar*, compilación y notas de Vicente Lecuna, Bogotá, Tiempo Presente, 1979, v. II, p. 469-470.

²⁵ Bolívar a Páez, *Obras completas. Simón Bolívar*, v. II, p. 456-457.

propone a Panamá y a la recurrencia con que Santander invoca la insalubridad del istmo, es precedida por un debate en el que el Perú propone a Quito, Centroamérica a Guatemala, México a Mérida (Yucatán) y Colombia prefiere mantener la sede en Panamá.²⁶ La creciente preponderancia de México por su mayoritaria contribución a las fuerzas confederadas le permiten atraer el Congreso cambiando a principios de julio su propuesta de Mérida por un suburbio de la ciudad de México.²⁷ Como resultado, el artículo 31 del Tratado de Unión, Liga y Confederación estipula el traslado de la asamblea a Tacubaya para continuar con las negociaciones pendientes.

Al conocer la noticia, Bolívar presiente que ese cambio pondrá a la asamblea “bajo el inmediato influjo de [México], ya demasiado preponderante, y también bajo el de los Estados Unidos del Norte”.²⁸ El Libertador no se engaña respecto a las consideraciones de poder y rivalidad que despierta ese acuerdo: William Tudor, cónsul de Estados Unidos en Lima, comunica a su gobierno en agosto de 1826 que el traslado obedece al recelo de México y Centroamérica por los planes de Bolívar.²⁹ Tornel, estrecho colaborador del presidente Guadalupe Victoria, comparte ese diagnóstico: “los plenipotenciarios escogieron a México para continuar sus sesiones, inducidos por el temor de no poder obrar con entera libertad en un lugar a donde alcanzara el prestigio del imperioso soldado”.³⁰ Sin embargo, los motivos oficiales apuntan en otra dirección y no sin sustento. Según el pormenorizado informe que el gobierno mexicano envía a las cámaras:

[Se hizo muy necesaria] la traslación de la asamblea [...] por la insalubridad y absoluta falta de recursos que se experimentaba en el lugar designado, [así] como por la dificultad de comunicaciones con los respectivos gobiernos y escasez de noticias de los acontecimientos de Europa [. En] cuatro meses que duramos ausentes, ni nosotros recibimos comunicación alguna de México, ni el gobierno supo de nuestras operaciones a pesar de que por nuestra parte no se per-

²⁶ Dawkins a Canning, 17 de junio de 1826, NAFO, 97-115, 134.

²⁷ Las instrucciones del 9 de marzo de 1826 sólo prevén el traslado a Yucatán. *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, prólogo de Antonio de la Peña y Reyes, México, 1926, p. 15.

²⁸ Bolívar a Briceño, 14 de septiembre de 1826, *Obras completas. Simón Bolívar*, v. IV, p. 76-77.

²⁹ Nota confidencial de William Tudor a Henry Clay, Lima, 24 de agosto de 1826, Manning, *Diplomatic Correspondence*, doc. 994.

³⁰ J. M. Tornel, *Breve reseña histórica*, p. 49.

dió ocasión alguna de participarlas [...]. La comunicación más frecuente en Panamá es [con Bogotá] y las cartas en ir y venir tardan setenta y cinco días a lo menos.³¹

Como lo había advertido Santander, de estas dificultades la principal es la falta de salubridad. A causa de la epidemia de “vómito negro” (fiebre amarilla), el 14 de junio fallece James Le Mesurier y un mes después Leonard Childers, secretarios ambos de Dawkins.³² Lo propio acontece con Anderson y un año atrás con su esposa. También durante las negociaciones la epidemia “amenazaba inminentemente la vida de los ministros de México y Centro América, algunos de los cuales asistieron a las conferencias estando enfermos”.³³ En contrapartida, Tacubaya se presenta como una zona residencial; dispone de comunicación con los importantes puertos de Veracruz y Acapulco; su relativo retiro no implica inconvenientes de provisión de víveres (escasos y de elevado precio en Panamá)³⁴ ni de alojamiento, por sus mansiones, fuentes y amplios jardines. Según el plan inicial, las reuniones de la asamblea debían realizarse en el edificio del Arzobispado y para residencia se dispuso la casa del conde la Cortina, una de las más suntuosas del lugar.³⁵

Defección peruana

Junto con el cambio de sede, los ministros acuerdan que uno de los delegados se dirija a su país con los tratados firmados y el otro integre la asamblea en suelo mexicano. Esta medida abre las puertas a la defección del Perú, importante en el sentido de que refuerza otros

³¹ Informe sobre la traslación del Congreso de Panamá a Tacubaya, comunicación de José Espinosa de los Monteros al Senado mexicano el 26 de septiembre de 1826. *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 96-99.

³² Dawkins a Canning, 16 de junio y 16 de julio de 1826, NAFO, 97-115, f. 125 y 229. Los plenipotenciarios ignoran que también Anderson fallece en su travesía de Bogotá a Cartagena y un año atrás su esposa. D. O’Leary, *Memorias*, t. II, p. 628; José M. Salazar a Henry Clay, Washington, 20 de noviembre de 1826, *Diplomatic Correspondence*, doc. 660; F. Pividal, *Bolívar, pensamiento precursor del antimperialismo*, p. 225.

³³ Briceno Méndez al secretario de Estado del Departamento de Relaciones Exteriores, 15 de agosto de 1826. D. O’Leary, *Memorias*, t. II, p. 539.

³⁴ J. M. Restrepo, *Historia de la revolución de la República de Colombia*, v. V, p. 382.

³⁵ Antonio Fernández del Castillo, *Tacubaya: historia, leyendas y personajes*, México, 1991, p. 225.

factores del fracaso. Las causas del retiro peruano son múltiples; algunas de las más importantes están relacionadas con sus reivindicaciones territoriales. Sobre la base de este reclamo y de la crítica ideológica a la Constitución vitalicia, a la salida de Bolívar este país adopta una política de restauración de su antigua preponderancia virreinal. Aunque infructuosa, se combina con la búsqueda de alianzas con Chile, Buenos Aires y Estados Unidos, dentro de un juego de equilibrios regionales y afectaciones recíprocas que anuncian la estructuración de un primer sistema interestatal en América.

Otro factor de la defección peruana, de menor importancia pero que involucra de manera directa al Congreso Anfictiónico, es el comportamiento de Vidaurre. Contrariado en su propósito de diseñar las bases de la futura confederación, el ministro peruano regresa a Lima para asociarse a grupos antibolivarianos y termina liderando la expulsión del ejército colombiano del Perú. Su enardecida lucha en contra de Bolívar no sólo se explica por el rechazo de los colombianos a su proyecto de dieta germánica aplicada a Hispanoamérica. A partir del encuentro de los ministros peruanos y colombianos en diciembre de 1825, Vidaurre recela de las intenciones de Gual respecto al Congreso y al Perú,³⁶ actitud que se refuerza cuando la asamblea desaira su arenga publicada de manera unilateral el 22 de junio de 1826 en la *Gaceta del Istmo*, el día de la apertura de sesiones del Congreso Anfictiónico.³⁷

Pero la defección del Perú está sólo en sus primeras fases. Regresemos al momento cuando Vidaurre abandona Panamá y Tudela debe ir a Tacubaya. En agosto de 1826, este último se hace a la mar con Molina con destino a México. A poco de partir, una avería obliga al bergantín *Tres Hermanas* a encallar en Punta Mala, donde ambos entablan una demanda contra su propietario. Sin esperar los resultados de esta gestión, Molina se dirige a Centroamérica por Conchagua. Tudela, en cambio, decide esperar en Panamá “hasta que mejore la estación”³⁸ y conduce el pleito en solitario. Transcurren seis

³⁶ Vidaurre y Pando al ministro de Estado, 24 de diciembre de 1825, *El Congreso de Panamá de 1826. Documentación inédita*, prólogo de Oscar Barrenechea y Raygada, Lima, 1942, p. 82-94.

³⁷ Vidaurre al ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Panamá, 23 de julio de 1826; Vidaurre a su esposa Francisca, 23 de junio de 1826, *El Congreso de Panamá 1826*, p. 387-388 y 489.

³⁸ Tudela a los ministros hispanoamericanos, 21 de agosto de 1826, *Centro América en el Congreso de Bolívar: contribución documental, inédita, para la historia de la primera asamblea americana*, edición y prólogo de José Rodríguez Cerna, Guatemala, 1938, p. 154-155.

meses, ocupados en alegatos y misivas en las que manifiesta a su gobierno el deseo de esperar en Panamá a que Vidaurre regrese con los tratados ratificados. Durante gran parte de ese tiempo, el gobierno del Perú lo hace en México,³⁹ y cuando se entera de su situación, Pando autoriza el regreso el 20 de enero de 1827.⁴⁰

Obra en el Archivo Diplomático Peruano una nota escrita por Vidaurre el 28 de febrero de 1827 en calidad de nuevo ministro del Interior y de Relaciones, en la cual felicita a Tudela por el “modo como [...] se condujo en la importante Legación de Panamá, por las instrucciones que le he dado sobre la materia”.⁴¹ No es posible saber a cuáles instrucciones se refiere, aunque es improbable que las diera como miembro influyente del gabinete antibolivariano de Andrés de Santa Cruz, ya que lleva en ese cargo sólo un mes. Días después, el 2 de marzo de 1827 Vidaurre refrenda su autoridad ordenando a José Agustín Arango, el secretario de origen cubano de la Legación peruana en Panamá, “retirarse en la primera oportunidad que se le presente”.⁴² Una vez verificada la salida de Arango, el Perú queda sin representación alguna en la asamblea americana.

Primer paso: se espera el canje de las ratificaciones

Luego de una travesía sin contratiempos, Gual, Domínguez, Larrazábal y Michelena desembarcan en Acapulco en agosto de 1826; todos emprenden camino a la ciudad de México, con excepción de Gual, quien permanece en el puerto hasta enero de 1827 para atender a su esposa que acaba de dar a luz.⁴³ Verveer llega a México en septiembre, mientras que Sergeant lo hace en enero de 1827.⁴⁴

³⁹ Los últimos pliegos de la Cancillería peruana dirigidos a Tudela enviados a México están fechados el 25 de noviembre de 1826. Larrazábal al secretario de Estado, 20 de enero de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 173.

⁴⁰ Tudela al ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, *El Congreso de Panamá 1826*, p. 390-393, 394-396; Pando a Tudela, *El Congreso de Panamá de 1826. Documentación inédita*, p. 66.

⁴¹ Vidaurre a Tudela, 28 de febrero de 1827, *El Congreso de Panamá de 1826. Documentación inédita*, p. 66-67.

⁴² Vidaurre a Arango, Lima, 2 de marzo de 1827, *El Congreso de Panamá de 1826. Documentación inédita*, p. 67.

⁴³ Larrazábal al secretario de Estado, 20 de enero de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 173.

⁴⁴ Larrazábal al secretario de Estado, 23 de septiembre de 1826; 30 de diciembre de 1826; 10 de enero de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 153, 168 y 169.

De Tudela todavía se dice que llegará en “ocho o diez días”. Los otros plenipotenciarios, Briceño, Vidaurre y Molina, así como el observador inglés, se encaminan a sus respectivos países con los cuatro documentos aprobados en Panamá: el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; un acuerdo sobre las condiciones de reunión y negociación de la asamblea; la Convención de Contingentes, y un informe confidencial sobre asuntos estratégicos.⁴⁵

Aunque los tratados no regulan específicamente el objeto de reunir a los plenipotenciarios antes del intercambio de las ratificaciones, para Molina y Larrazábal se trata de “formar una comisión permanente que vaya preparando y adelantando los futuros trabajos y reciba la ratificación para su canje”.⁴⁶ Este procedimiento, vago en su contenido, no tiene respaldo en ningún otro documento. Por el contrario, la mayoría de las fuentes señala que la asamblea no podía funcionar antes de que entraran en vigor los tratados que la instituían. Dawkins, interlocutor minucioso de los ministros hispanoamericanos, transmite esta interpretación a la Corona inglesa a su llegada a Londres: “el Congreso se reunirá cerca de [la ciudad de] México después del intercambio de las ratificaciones”.⁴⁷ En enero de 1827, cuando Sergeant pregunta sobre el motivo por el cual no se sesiona en Tacubaya, Larrazábal responde contradiciendo su primera versión: “[Se] verificará dicha reunión cuando se presenten en esta ciudad los otros ministros plenipotenciarios; que la llegada de estos ministros será después de que por los otros gobiernos de las respectivas repúblicas se verifique la ratificación de los tratados celebrados en Panamá”.⁴⁸

No son los únicos testimonios: este procedimiento es comunicado por Michelena a Sergeant el 19 de marzo de 1827⁴⁹ y Poinsett lo había hecho a su gobierno cinco meses atrás.⁵⁰ Volveremos más

⁴⁵ “Concierto a que se refiere el artículo 2o. de la Convención de Contingentes”, *El Congreso de Panamá 1826*, p. 426-431.

⁴⁶ Larrazábal y Molina al secretario de Estado, 1 de julio de 1826, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 133-134.

⁴⁷ Dawkins a Canning, 15 de octubre de 1826, NAFO, 97-115, f. 325.

⁴⁸ Sergeant a Larrazábal, 16 de enero de 1827, y Larrazábal a Sergeant, 19 de enero, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 170-172.

⁴⁹ Sergeant a Michelena, 19 de marzo de 1827; Michelena a Sergeant, 24 de marzo, y Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá*, p. 143.

⁵⁰ Poinsett a Clay, 6 de septiembre de 1826, *American State Papers*, United States Congressional Documents and Debates, 1774-1875, Foreign Affairs, v. 5, n. 443, p. 361.

adelante sobre este asunto y su importancia para la Asamblea de Tacubaya. Por lo pronto, reunidos por primera vez con el plenipotenciario estadounidense, los hispanoamericanos tienen ocasión de conocer la posición de ese gobierno respecto al Congreso. De la voluminosa lista de instrucciones que Henry Clay le confía a Sergeant, cinco destacan por sus consecuencias para la confederación.⁵¹ La primera es que Estados Unidos “rechaza toda idea de un consejo anfictiónico investido con poderes para decidir las controversias entre los Estados americanos o para regular en cualquier forma su conducta”. En su lugar propone definir a las sesiones como encuentros libres sobre asuntos de seguridad, comercio y navegación. En materia comercial, la segunda instrucción importante, se prevé que el país “sólo aceptaría que se celebraran tratados de amistad y comercio, sin que se pudieran conceder privilegios a nación alguna”.

Respecto a la posibilidad de hacer efectiva la Doctrina Monroe, Sergeant explica que, tratándose de una política *de* Estados Unidos, no entraña una estrategia de alianzas u obligaciones regionales ni se opone a las posesiones que España aún tiene en América, Cuba y Puerto Rico. La cuarta, anticipada por Dawkins en Panamá y por las propias comunicaciones de Clay a los gobiernos de México y Colombia, se concreta a evitar que estos países intenten liberar dichas islas bajo el argumento de no entorpecer la tarea de mediación del zar de Rusia.⁵² La última instrucción, bastante más conocida, es que Estados Unidos pretende “mantener la neutralidad” en el conflicto con España, país al cual no cree capaz de reconquistar sus antiguos dominios americanos. Por su contenido cabe inferir con necesidad que, en caso de haber asistido a las conferencias de Panamá, los ministros de Estados Unidos hubieran requerido sabotear el conjunto de las negociaciones hispanoamericanas si es que se atenían a sus instrucciones. Empero, es difícil evaluar el impacto que tuvo la intervención de Sergeant en México.⁵³ No sólo la mayor parte de sus instrucciones ya era conocida, sino que, al decir de Verveer, el delegado estadounidense parecía muy pobremente informado

⁵¹ Instrucciones de Henry Clay, 8 de mayo de 1826, AHSREM, LE, 877, f. 77-79.

⁵² Clay a Salazar (ministro colombiano en Washington), 20 de diciembre de 1825; nota idéntica a la que Clay envía a Obregón (ministro colombiano en Washington) en la misma fecha, *Diplomatic Correspondence*, doc. 150.

⁵³ No existe evidencia de tal encuentro, aunque es improbable que Sergeant no diera a conocer las instrucciones de su gobierno a los ministros hispanoamericanos.

sobre los asuntos del Congreso.⁵⁴ Pero no está solo; en febrero de 1827 Poinsett agrega a su condición de embajador en México la de flamante ministro plenipotenciario ante la Asamblea de Tacubaya. Como se verá más adelante, su presencia plantea un caso distinto al de Sergeant, que permanece en México sólo seis meses.⁵⁵ Antes de ello es necesario volver sobre el objeto central de la presencia de los plenipotenciarios en México: la aprobación de los tratados.

Gestiones en las cámaras

El proceso de ratificación se inicia con relativo optimismo el 14 de octubre de 1826, cuando el presidente Guadalupe Victoria pasa los tratados al Congreso y se informa a Larrazábal del beneplácito con el que son recibidos: “[Los tratados] los encuentran arreglados a los que esta misma República había celebrado con Colombia; a las instrucciones dadas a [...] Michelena y Domínguez, y a los intereses generales de las repúblicas confederadas, porque en su concepto debía darse la ratificación”.⁵⁶ Cuando el Congreso termina sus sesiones en diciembre sin haberlos aprobado, el ánimo no decae; se piensa que la ratificación intervendría a finales de enero del año siguiente.⁵⁷ Al empezar el año, Victoria incluye en su mensaje a las cámaras la solicitud de atender el caso de los tratados y de su dictamen legislativo:

El Congreso Americano, que atrajo sobre sí la atención del mundo civilizado, tuvo lugar en la ciudad de Panamá y sus trabajos se adelantaron con tanta felicidad, que en septiembre regresaron los plenipotenciarios a México conduciendo los tratados, a que las cámaras concederán la privilegiada atención que merece por tantos títulos el pacto federal de la grande familia americana.⁵⁸

⁵⁴ Verveer, 28 de febrero de 1827, NABZ, Geheime Stukken 1826, n. 13.

⁵⁵ Sergeant anuncia el 2 de junio de 1827 que se retira de México y que la comisión en el Congreso Americano recae exclusivamente en Poinsett. Larrazábal al secretario de Estado, 2 de junio de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 192-193.

⁵⁶ Larrazábal al secretario de Estado, 14 de octubre de 1826, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 156.

⁵⁷ Larrazábal al secretario de Estado, 10 de enero de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 169.

⁵⁸ Informe de Guadalupe Victoria al abrirse las Sesiones del Congreso, primero de enero de 1827, México, Guadalupe Victoria, *Documentos*, México, 1986, t. I, p. 180.

Casi sin transición, Victoria cambia de registro y hace un señalamiento a los diputados que luego tendrá graves consecuencias sobre el proceso de ratificación. Dice el presidente: “Todas las probabilidades anuncian un próximo cambio en la Constitución de Colombia”, alusión a la Constitución boliviana, ya aprobada en Bolivia y Perú y que Bolívar promueve en Colombia. A esta noticia agrega una absurda incitación a preservar las instituciones mexicanas:

Sean cuales fueren las causas que hayan obrado en tan inesperado movimiento, ningún influjo, aun el más remoto, ha de ejercer en la suerte de la república de México, donde son amadas sus libres instituciones con el más ardiente entusiasmo, porque ellas en su esencia no admiten mejoras de algún orden, aun cuando se pretenda compararlas con las diversas modificaciones que han recibido en todas épocas los pactos que arreglan los derechos y las obligaciones de los pueblos.⁵⁹

El énfasis es suficiente en sí mismo para despertar las suspicacias del cuerpo legislativo. Poco después, Larrazábal, atento a las opiniones del legislativo, observa que algunos diputados se oponen a resolver el caso mientras no se conozca el resultado de los conflictos intestinos de Centroamérica y, sobre todo, de Colombia.⁶⁰ Un día antes del vencimiento del plazo para la ratificación (15 de marzo de 1827), el Congreso continúa revisando el tratado con el Reino Unido. Larrazábal es informado de que inmediatamente después el Congreso se abocará al examen de los tratados de Panamá.⁶¹ Este supuesto también resulta equivocado: el 2 de abril, el Congreso los descarta por el mismo motivo: los gobiernos de Colombia, Perú y Centroamérica ofrecen un panorama cambiante e incierto. Confundido, el ministro centroamericano declara que ya no puede ver con claridad el rumbo de la aprobación debido a la multiplicidad de opiniones en las cámaras.⁶² El 11 de abril rectifica: continúan las contradicciones del Congreso, pero ahora está

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Larrazábal al secretario de Estado, 28 de febrero de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 180-181.

⁶¹ Larrazábal al secretario de Estado, 14 de marzo de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 182.

⁶² Larrazábal al secretario de Estado, 4 de abril de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 183-184.

convencido de que los tratados no se ratificarán. Esta presunción la basa en cinco elementos:

[1] las demoras que este asunto ha sufrido, las que está sufriendo y sufrirá todavía, pues aún no se ha dado cuenta con el dictamen de la comisión, que según me han asegurado individuos de ella hace mes y medio que está extendido; [2] la ninguna franqueza y el misterio que se nota en este punto; [3] la poca importancia que se da a la alianza con unas repúblicas que suponen debilitadas y despedazadas por los partidos; [4] el resfrío o indiferencia que generalmente se advierte; [5] la ninguna noticia que se tiene de los ministros del Perú.⁶³

El ministro centroamericano tiene la impresión de que el Congreso mexicano busca pretextos “para disfrazar su intención y dorar su conducta”, y sentencia: “todo me hace desconfiar de nuestra unión, en términos que no llegaré a creerla hasta no verla efectuada”. Como anticipado, las sesiones cierran el 21 de mayo de 1827 sin haber revisado los tratados. Cuando Victoria llama a un periodo extraordinario, sin fecha para su instalación, Larrazábal entiende que se trata de una iniciativa inútil.⁶⁴

Inestabilidad política y el Congreso mexicano

El desinterés de las cámaras e incluso la oposición a la ratificación de los tratados de Panamá no responden solamente al mensaje de Victoria o a las noticias sobre las crisis de Colombia y Centroamérica. También tienen su origen en los acontecimientos internos del Congreso, dominados por la pugna entre las logias yorkinas y la escocesa. Su importancia hace que impregne gran parte de los debates de la época entre liberales y conservadores; federalistas y centralistas; republicanos y monárquicos; promotores del modelo estadounidense y defensores del británico; panamericanistas e hispanoamericanistas, incluyendo sus variantes y diferentes grados de maduración ideológica. Dirigidos en la sombra por Poinsett, los yorquinos abogan por un régimen liberal y federalista, cerca-

⁶³ Larrazábal al secretario de Estado, 11 de abril de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 184-185.

⁶⁴ Larrazábal al secretario de Estado, 12 de abril de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 189.

no al modelo estadounidense; los escoceses se presentan como conservadores, proclives a la centralización y algunos de sus miembros comparten los ideales hispanoamericanistas.

En enero de 1827, su confrontación sube de tono a raíz del descubrimiento de la conspiración del canónigo Joaquín Arenas para restaurar el poder español.⁶⁵ Este y otros sucesos estimulan el encono hacia la logia escocesa, asociada por los yorkinos a los intereses ibéricos, conduciendo más tarde a que los estados de Jalisco, México, Guanajuato, Coahuila, Texas y el gobierno federal decreten la expulsión de los españoles.⁶⁶ Como reacción, el 23 de diciembre (tres días después de publicado el decreto federal) se produce el levantamiento del vicepresidente Nicolás Bravo en Tulancingo. La pronta derrota de este líder de la logia escocesa y la expulsión del país de 17 a 42 miembros de su agrupación a mediados de 1828 dejan suponer un fuerte revés para los conservadores. No lo es del todo; en las elecciones presidenciales de septiembre de ese año, 137 diputados (o su equivalente, 11 votos legales) sufragan a favor del disidente yorkino Manuel Gómez Pedraza y sólo 123 (9 votos legales) se deciden por el candidato oficial de los yorkinos, Vicente Guerrero.⁶⁷ El descontento que produce este resultado lleva a los segundos a desconocer los sufragios y a promover el arribo por la fuerza de Guerrero a la presidencia, sumiendo al país en la anarquía.⁶⁸

Aunque no se dispone de un diario de debates, es probable que en este contexto el asunto de la confederación hispanoamericana ocupara un lugar menor en las preocupaciones de las cámaras. Concentradas en los asuntos cambiantes y complejos de la primera federación mexicana, son una principal caja de resonancia y un no menos importante componente de las rebeliones políticas. Naturalmente, esto no las exime de su responsabilidad en el fracaso de Tacubaya, pero ilustra las inconsecuencias y la falta de visión sobre el contexto internacional del poder legislativo. En su

⁶⁵ Esta sección sigue de cerca la cronología de Michael Costeloe, *La primera república federal de México, 1824-1835*, México, 1996, p. 137-247.

⁶⁶ Entre 1827 y 1828, el número de españoles residentes en México disminuye en 27%, con importantes variaciones según las entidades federativas: en el caso del Distrito Federal la reducción alcanza 80%. Harold S. Sims, *La expulsión de los españoles de México, 1821-1836*, México, 1985, p. 231-232.

⁶⁷ M. Costeloe, *La primera república federal de México*, p. 182.

⁶⁸ La asonada tampoco prospera; el vicepresidente Bustamante socava la autoridad de Guerrero y en 1831 promueve su derrocamiento por incapacidad.

descargo es justo señalar que esta situación no es exclusiva de México, sino también de Perú y Centroamérica en ese periodo y de toda Hispanoamérica a lo largo del primer medio siglo de independencia. Recuérdese que las iniciativas de unión y confederación de Lima (1847-1848), Santiago (1856-1857) y nuevamente Lima (1864-1865) se frustran en todos los casos como resultado de la no ratificación de los tratados por parte de los países signatarios.⁶⁹

Segundo paso: encuentro de Gual y Poinsett

Junto con el primer desengaño en las cámaras, los ministros plenipotenciarios consolidan las ya referidas argumentaciones. La defendida por Gual (y luego por Larrazábal) consiste en reclamar la aprobación de los tratados como etapa previa a la instalación de la asamblea; la instrumentada por Michelena y Domínguez sostiene lo contrario: que la ratificación debe ser *uno de los temas* de las conferencias formales. El primer procedimiento tiene una premisa sólida: la ausencia de ratificación de los tratados impide la existencia de la asamblea, ya que depende de la aprobación del convenio de traslación.⁷⁰ Sin embargo, su reiterada invocación no es ajena al deseo de Gual de presionar al gobierno de México en el asunto de los tratados y, al parecer, de poner límites al intervencionismo de Poinsett. Vayamos por partes.

Dado que la ratificación excluía al país del norte por haber estado ausente de Panamá, Poinsett presiona en favor de abrir la asamblea sin esperar y, muy probablemente, sin desear dichas ratificaciones. En abril de 1827, comunica a los ministros hispanoamericanos que él y Sergeant están “prontos a concurrir al Congreso luego que se reúna”.⁷¹ Hoy sabemos que Poinsett no sólo estaba interesado en el establecimiento de acuerdos comerciales recíprocos, una de sus principales instrucciones, sino también en impedir que Hispanoamérica concediera ventajas comerciales a las poten-

⁶⁹ G. de la Reza, “Antecedentes de la integración latinoamericana. Los congresos de unión y confederación del siglo XIX”, *Historia de América*, n. 127, 2000, p. 95-116.

⁷⁰ Larrazábal al secretario de Estado, 31 de agosto de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 208.

⁷¹ Poinsett a Larrazábal, 30 de abril de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 188. Gual a Poinsett, 4 de mayo de 1827, Historical Society of Pennsylvania, *Poinsett Papers*, v. 4.

cias que todavía no la habían reconocido, Francia en particular.⁷² Gual se entrevista con el ministro estadounidense para explicarle la necesidad de proteger los “derechos e inmunidades” de los ministros, contenidos en el convenio, así como los obstáculos que existen para la instalación de la asamblea.⁷³ Una nota inédita de Poinsett, conservada en el archivo de la Sociedad Histórica de Pennsylvania, transcribe los argumentos del ministro colombiano bajo un encabezamiento significativo: “Las objeciones de Pedro Gual para la reunión del Congreso de Tacubaya”.⁷⁴

Con o sin razón, Gual sospecha que Poinsett está detrás del inmovilismo de las cámaras mexicanas. José Manuel Restrepo, el secretario del Interior colombiano, señala de manera convergente que las logias yorkinas representan en esa época la plataforma que en México dispone la campaña antibolivariana y la oposición a la anfictionía.⁷⁵ No se descarta que los colombianos dispusieran de suficientes evidencias en esta materia; la fuerza de Poinsett en los congresos estatales, las cámaras de la federación y en otras instituciones⁷⁶ era bien conocida por Miguel de Santamaría, responsable de la Legación colombiana desde 1821 y cercano colaborador de Gual.⁷⁷ Esto se refuerza con el hecho, más difundido, de la oposición de Poinsett al concierto provisional porque alienta los riesgos de intervención hispanoamericana en el Caribe español.⁷⁸ Sin embargo, la intervención de Poinsett en los asuntos de México no apela al antibolivarianismo; al menos no con la intensidad de otros

⁷² Poinsett a Clay, 16 de junio de 1827, *Diplomatic Correspondence*, doc. 914.

⁷³ Gual a Poinsett, 4 de mayo de 1827, Historical Society of Pennsylvania, *Poinsett Papers*, v. 4.

⁷⁴ Poinsett “Objections of Pedro Gual to meet the Congress at Tacubaya, 14 de abril de 1827”, Historical Society of Pennsylvania, *Poinsett Papers*, v. 4.

⁷⁵ J. M. Restrepo, *Historia de la revolución de la República de Colombia*, v. VI, p. 232-233. Según Poinsett, a su llegada a México ya existían cinco logias para las cuales pide cédulas a la Gran Logia de Nueva York. Aclaración de Poinsett, 4 de julio de 1827, *Diplomatic Correspondence*, doc. 916.

⁷⁶ Según Tornel (*Breve reseña histórica*, p. 46), la multiplicación de los prosélitos del yorkismo llegó al extremo “de dominar en el congreso general, especialmente en la Cámara de Diputados, en las legislaturas de los Estados, en sus gobiernos, en los cuerpos del ejército y en la mayor parte de las autoridades civiles y políticas”.

⁷⁷ La acreditación de Santamaría ante el imperio mexicano es firmada por Gual el 11 de octubre de 1821. *La diplomacia mexicana*, p. 7. Otro funcionario de la Legación colombiana, Francisco Michelena y Rojas, señala que la administración de Victoria no es “un gobierno mexicano [sino] el gobierno de Washington”. AHSREM, *Legación de Colombia en México, 1826-1831*, f. 17, s. f.

⁷⁸ Poinsett a Clay, 21 de octubre de 1826, Department of State, *Despatches from Mexico*, v. II, n. 232.

agentes estadounidenses, como William Tudor en el Perú y William H. Harrison en Colombia.

Otros agentes estadounidenses

Tudor es cercano consejero del general La Mar y de su colaborador, Javier Luna Pizarro, aún antes de que el primero ascienda a la presidencia del país y el segundo dirija el Congreso peruano.⁷⁹ Su conocida animadversión por Bolívar, sostenida incluso después de su traslado al Brasil en 1827, lo lleva a esperar que la destrucción de los proyectos de Bolívar (la Gran Colombia y el Congreso Anfictiónico, en particular) elimine en el futuro a un adversario de Estados Unidos.⁸⁰ Una luz significativa sobre este agente la arrojan otros enviados extranjeros, principalmente Thomas S. Willimott, cónsul británico en el Perú. En noviembre de 1827 informa a su gobierno que la hostilidad de “algunos estadounidenses” hacia Bolívar —inequívoca referencia a Tudor— los hace lamentar abiertamente que allí donde había surgido un “segundo César”, no hubiera surgido todavía un “segundo Brutus”.⁸¹ El conflicto del Perú y Colombia propicia la coordinación de Tudor con Poinsett. En una nota confidencial del 20 de noviembre de 1827 dirigida a Clay y al embajador en México, Tudor informa que ha persuadido a La Mar para que solicite la mediación de Estados Unidos e Inglaterra en el diferendo limítrofe con Colombia. Imaginando hechos, afirma que “el Perú está amenazado [de guerra] por Bolívar [y que] ha recibido información auténtica de las órdenes que [Bolívar] ha dictado para levantar en Guayaquil una fuerza para la invasión del Perú”.⁸² Tiempo después, le sugiere a La Mar enviar copia de sus gestiones de mediación a Guadalupe Victoria (a través de Poinsett), entre otros jefes de gobierno, con el argumento de que se trata de una causa de

⁷⁹ Sus misivas a Clay del 24 de agosto de 1826 y el 8 de enero de 1827 señalan la conveniencia de que La Mar y Luna Pizarro asuman un papel central en los destinos del Perú. *Diplomatic Correspondence*, doc. 994 y 996.

⁸⁰ Tudor al Departamento de Estado, Lima, 3 de febrero de 1827, *Diplomatic Correspondence*, doc. 996.

⁸¹ Gregorio Selser, *Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina*, México, 1994, t. I, p. 179.

⁸² Tudor a Clay, 20 de noviembre de 1827, *Diplomatic Correspondence*, doc. 1 005.

“común interés para todas las nuevas repúblicas de este continente”. El deseo de desacreditar a Bolívar frente al gobierno de México no es ajeno al papel de este país como sede de la anfictionía, así como tampoco sus relaciones con Luna Pizarro lo son respecto al no envío de representante alguno del Perú a Tacubaya.

El otro agente diplomático que comparte la estrategia antibolivariana, Harrison, llega a Bogotá en 1829 precisamente con ocasión del conflicto con el Perú. Junto con el cónsul inglés, James Herderson, atiza las ambiciones golpistas del general José María Córdoba y las discrepancias entre Francisco de Paula Santander y Bolívar.⁸³ La revisión de su correspondencia, aún la incompleta que da a conocer William Manning, permite afirmar que, no obstante la brevedad de su comisión, estuvo vinculado a los disensos que acabarán con la unidad de Colombia. En sus notas al gobierno de Estados Unidos acusa a Bolívar de organizar personalmente la represión, el ajusticiamiento y el encarcelamiento de sus opositores; de haber inducido a Páez a rebelarse contra el gobierno central, y de querer continuar la guerra contra el Perú incluso luego de su victoria en Tarqui. Una parte importante de sus comunicaciones la ocupa en exagerar la importancia del debate pro monárquico de Colombia y en referir los supuestos deseos de Bolívar de hacerse de la corona.⁸⁴ Obsérvese que esta estrategia no es compartida por todos los agentes estadounidenses; Beaufort T. Watts, encargado interino de Negocios en Bogotá, y John M. Foster, vicecónsul en La Guayra, son ampliamente favorables a la integridad de Colombia.⁸⁵ Empero, sus acciones van a contracorriente de la actitud del gobierno estadounidense, ocupado en estimular la campaña en contra de Bolívar, más directamente después que la asamblea americana se muda a Tacubaya y la Constitución vitalicia empieza a adoptarse en el Perú. Un componente significativo de esa posición

⁸³ El descubrimiento de las relaciones de Herderson, Harrison y Torrens con Córdoba y el que éstos conocieran con anticipación la revuelta que este último prepara contra Bolívar parece ser el motivo principal por el cual Colombia pide el retiro de los tres representantes. J. M. Restrepo, *Historia de la revolución de la República de Colombia*, p. 251.

⁸⁴ Harrison a Martin Van Buren, 14 y 27 de mayo de 1829, *Diplomatic Correspondence*, doc. 684 y 687; véase asimismo doc. 688-690.

⁸⁵ Sobre la actitud favorable a la integridad de Colombia de Watts y Foster, véase *Diplomatic Correspondence*, doc. 656-657, 659, 665-666 y 670. Las iniciativas de Watts son recibidas con desagrado por Santander, de quien se queja al gobierno de Estados Unidos y lo obliga a solicitar ausentarse de Colombia (doc. 674-675 y 677).

son las instrucciones que Clay transmite a Sergeant y Poinsett el 16 de marzo de 1827, donde acusa a Bolívar de tener ambiciones monárquicas y de querer manipular al Congreso Anfictiónico.⁸⁶ John Quincy Adams, más categórico en sus sentimientos, señala al término de su mandato como presidente de Estados Unidos y pocos meses antes de la muerte de Bolívar:

[La] conducta de Bolívar ha sido por muchos años equívoca. Como líder militar, su desempeño ha sido despótico y sanguinario. Sus apoyos en el gobierno han sido siempre monárquicos, pero favorables a él mismo. Ha jugado repetidamente la farsa de renunciar a su poder y retirarse. Todavía tiene esa pretensión, mientras que al mismo tiempo no puede enmascarar su languidez por una corona.⁸⁷

Tercer paso: comunicaciones oficiales entre los plenipotenciarios

El 22 de junio de 1827, aniversario del Congreso de Panamá, Michelena y Domínguez envían la primera nota oficial a Gual y Larrazábal desde su arribo a México. El objetivo es saber, con independencia de lo que acontezca en el Congreso mexicano, si los delegados están dispuestos y habilitados para continuar con las conferencias anfictiónicas. Según reza la misiva: “para decidirse a [inaugurar la asamblea, el gobierno de México] necesitará instruirse previamente si los plenipotenciarios que residen en esta capital se hallan suficientemente habilitados y en disposición de reunirse, y continuar las conferencias en la asamblea”.⁸⁸

En su respuesta del día siguiente, Gual empieza reclamando que sea la primera comunicación que recibe desde su llegada a México y que por su fecha haya rebasado el plazo acordado en Panamá para la ratificación de los tratados. Enseguida observa que las dudas sobre la suficiente acreditación de los ministros son una señal de que México “o desapueba o deja en suspenso las de-

⁸⁶ Clay, “Instrucciones a Sergeant y Poinsett”, 16 de marzo de 1827, Washington, AHSREM, LE, 877, f. 78-79.

⁸⁷ Entrada del día 17 de febrero de 1830, *Memoirs of John Quincy Adams*, edición de C. F. Adams, Filadelfia, 1874-1877, t. VIII, p. 190.

⁸⁸ Michelena y Domínguez a Gual, 22 de junio de 1827, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 110-111. Los ministros mexicanos realizan esta gestión a iniciativa de Victoria, quien probablemente piensa ejercer algún tipo de presión sobre los ministros hispanoamericanos.

más estipulaciones acordadas solemnemente en el istmo”.⁸⁹ Al final inquiriere si aún es posible la reunión de los plenipotenciarios en Tacubaya y cuál es su objeto en ausencia de dicha ratificación. Larrazábal también remite su respuesta de inmediato, aunque se limita a aclarar que está suficientemente habilitado en virtud de los poderes conferidos por su gobierno en febrero de 1826.⁹⁰ La segunda nota de Michelena y Domínguez a Gual, fechada el 27 de junio, abulta la controversia. Ambos critican que el ministro colombiano:

no se ha servido darnos una contestación precisa cual deseábamos y creemos que para tal reserva tendrá algún motivo poderoso y que el gobierno de Colombia pulsará tal vez en el día [los] inconvenientes [de esa actitud] para realizar la reunión de la asamblea y continuación de las conferencias.⁹¹

Según ellos, la única prerrogativa que el convenio de Panamá agrega a las establecidas en el tratado bilateral, y que México todavía no había cumplido, es el libre franqueo de la correspondencia de los ministros. El párrafo final es cercano a la tesis de Poinsett; los ministros se declaran convencidos de que Gual no desea la apertura de la asamblea. La réplica de este último, remitida también al día siguiente, rechaza “que la libertad de las correspondencias [haya sido] la única prerrogativa adicionada en Panamá a las comprendidas en el tratado de 1823”.⁹² Casi todos los artículos negociados en Panamá, señala, “contienen reglas especiales y tan peculiares, que no era dable se hubiesen tenido presentes al tiempo de la firma [del tratado bilateral]”. Al cabo de este intercambio, el 5 de julio Michelena y Domínguez informan al presidente Victoria sobre

⁸⁹ Gual a Michelena y Domínguez, 23 de junio de 1827, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 111-113.

⁹⁰ Larrazábal a Michelena y Domínguez, 23 de junio de 1827, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 113-114. En nota dirigida a su gobierno, el ministro centroamericano se muestra en desacuerdo con Gual; entiende que exige “una especie de garantía sobre la ratificación de los tratados. Es claro que ni el señor Gual tiene derecho para exigir tal cosa, ni los otros autorización para prestarse a ella”. Larrazábal al secretario de Estado, 24 de julio de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 202.

⁹¹ Michelena y Domínguez a Gual, 27 de junio de 1827, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 114-116.

⁹² Gual a Michelena y Domínguez, 28 de junio de 1827, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 116-118.

la “disposición y suficiente autorización” de Larrazábal, y de los “obstáculos” que Gual pone a sus requerimientos.⁹³

No deja de ser insólito el tono de estas comunicaciones. Amén de las noticias llegadas del sur sobre los problemas internos de Colombia y la pérdida de influencia del Libertador en Bolivia y el Perú, es probable que la actitud del gobierno mexicano estuviera influida, al menos en parte, por los informes que recibe de su encargado de Negocios en Colombia, José Anastasio Torrens, en funciones entre 1824 y 1828. Elaboradas en ocasiones en forma de diario, sus crónicas contienen una afanosa lista de insidias en contra de Bolívar y Colombia. Acusa al Libertador de querer crear un partido favorable a sí mismo en México y de desear “un trastorno en [ese país] para probar que las instituciones republicanas no sólo no convienen a Colombia sino a ningún Estado americano”. Recomienda a su gobierno que vigile a los colombianos que hay en México, sobre todo a los que mantienen contactos con Bolívar “u otras personas de Colombia.⁹⁴ En otro comunicado atribuye a Gual el no ser “amigo de las instituciones liberales, y [de que] podría ser un agente para tratar de causar trastornos”.⁹⁵ Aunque la posición de Torrens no tiene efecto en Colombia por estar circunscrita al cerrado mundo de intrigas y chismes de los diplomáticos extranjeros, es posible que el gobierno de México las considerara con mayor seriedad por tratarse de una fuente de información directa

⁹³ Michelena y Domínguez al gobierno de México, 5 de julio de 1827, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 118-119.

⁹⁴ Nota reservada de José Anastasio Torrens, Bogotá, 3 de julio de 1828, AHSREM, LE, 16 699 (III), f. 83-87. Más relevante, el 17 de mayo de 1825, más de un año antes de la celebración del Congreso, Torrens escribe: “parece que Colombia no ha dejado cosa por mover para adquirir el influjo en la Asamblea de Panamá y figurar allí como la primera de las nuevas repúblicas. En cuanto al Perú no tengo duda que en todo se conformará a los deseos de Colombia [...] En cuanto a Guatemala, debemos considerarla como nuestra rival natural y su ministro que acaba de retirarse [Pedro Molina, n. n.] va muy prevenido a favor de [este país]. Sólo nos queda el recurso de aprovecharnos de la rivalidad que naturalmente ha de abrigar Chile con respecto a Colombia por haberle arrancado de sus manos la gloria de libertar al Perú; y del resentimiento de Colombia hacia Buenos Aires, por no haber en el todo condescendido con sus miras, de que esta república tiene ya noticia. Tampoco nos sería muy difícil hacer inclinar hacia nosotros a los Estados Unidos del Norte (que Colombia trata de hacer entrar en la asamblea a atraerlos a sus miras) y aun disminuir el influjo que ya tiene esta república en el Perú y Guatemala si para estrechar nuestras relaciones se escogen ministros hábiles”. AHSREM, LE, 1 699, f. 13-14.

⁹⁵ Nota de Torrens, Bogotá, 14 de noviembre de 1827, AHSREM, LE, 1 699 (III), f. 74. El activismo de Torrens conduce a que Colombia solicite su retiro el 14 de julio de 1829. Estanislao Vergara al ministro de Estado de México, Bogotá, 14 de julio de 1829, AHSREM, LE, *Legación de México y Ministros de Relaciones Exteriores de México y Santo Domingo, 1825-1875*, f. 24.

y por coincidir con la campaña de los adversarios de Bolívar, ahora preponderantes en América.

Con todo, a partir de la nota del 19 de julio, las comunicaciones mexicanas son más conciliadoras y francas. En la misiva de ese día se dan seguridades a Gual de que México “observará las estipulaciones contenidas en el convenio de Panamá” y que, habiéndose resuelto el asunto de su habilitación (el gobierno decide ampararla en el tratado bilateral de 1823, en particular en el artículo 16), era posible inaugurar la asamblea.⁹⁶ La nota prosigue enumerando tres elementos de la posición mexicana: primero, la ratificación de los tratados no es un asunto exclusivamente mexicano; segundo, la Asamblea de Tacubaya no depende de los tratados de Panamá sino (asombrosamente) de los preexistentes, y por último, el tema de la ratificación debe ser uno de los objetivos de las conferencias.

Cuarto paso: un intento de mediación confederada

En un giro sorpresivo, en agosto de 1827 el presidente mexicano aprueba el presupuesto para la asamblea y pide a los ministros mexicanos que se muden a Tacubaya. El gobierno se muestra activo en el tema de la anfictionía aún a despecho del inmovilismo de las cámaras. El objetivo que anima a Victoria es la solicitud centroamericana de que la asamblea americana medie en la guerra civil que aqueja a ese país.⁹⁷ Se comunica esta propuesta a los ministros hispanoamericanos⁹⁸ y Larrazábal, quien la ve con buenos ojos, procede a pedir las instrucciones de su gobierno para participar en estas conferencias.⁹⁹ Sin embargo, la iniciativa no puede prosperar porque la asamblea no existe mientras no se ratifiquen los tratados, ni aún con los preexistentes, ya que todos son bilaterales y

⁹⁶ Michelena y Domínguez a Gual, 19 de julio de 1827, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 120-123.

⁹⁷ F. Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá*, p. 143. Larrazábal al secretario de Estado, 29 de agosto de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 206-207.

⁹⁸ Gual al ministro de Relaciones Exteriores, 15 de septiembre de 1827, D. O'Leary, *Memoorias*, t. XXIV, p. 387.

⁹⁹ Larrazábal al secretario de Estado, 31 de agosto de julio de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 209. El delegado centroamericano piensa en una alternativa para salir del *impasse* de las ratificaciones: prorrogar el plazo de vencimiento, “en cuyo caso quedarían en todo su vigor las bases sobre que se apoyó la reunión en Panamá”. *Ibidem*, p. 208.

tienen por centro a Colombia. Esto lo advierte Gual (y al final también Larrazábal), quien recomienda comenzar la mediación por una conferencia previa e informal.¹⁰⁰ La propuesta no es bien recibida por Michelena y Domínguez, quienes anuncian que van a pedir autorización a su gobierno y luego dejan pasar el tiempo sin dar noticia de su gestión.

No sin razón, Larrazábal ve en ese pedido una falta de consecuencia, ya que el encuentro previsto por Gual “nunca tendría otro carácter que el de la conversación de cuatro amigos”, y si Michelena y Domínguez tenían autorización para instalar la asamblea, más la tendrían para asistir a una reunión conducente a ella.¹⁰¹ Aquí cabe conjeturar que la conferencia informal contrariaba el proyecto de Victoria de instalar la asamblea en un plazo breve. Asimismo, que el mutismo posterior del gobierno durante casi tres meses se debiera a las presiones de Poinsett. Aunque el embajador estadounidense desconoce el contenido de las comunicaciones entre México y Centroamérica en el asunto de la mediación, *a priori* las considera dañinas para la independencia de este último país y capaces de “afectar materialmente la balanza del poder en el hemisferio occidental”. Como resultado, según sus propias palabras, se opone enérgicamente a toda iniciativa mexicana relacionada con Centroamérica hasta el final de su misión.¹⁰²

En diciembre de 1827, es el turno de Gual de insistir en la necesidad de la conferencia previa para “fijar los principios con que la asamblea americana podría concurrir a poner un término a las calamidades que afligen a Centroamérica”.¹⁰³ Aunque Michelena y Domínguez renuevan su preferencia por tratar el tema en “la asamblea de los nuevos Estados de América”,¹⁰⁴ al final acuden al encuentro, realizado en casa de Larrazábal dos días antes de las navidades. El memorando de esta reunión es una síntesis de los problemas que pone la total ausencia de mecanismos multilaterales de solución de

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 203. Larrazábal a Gual, 28 de noviembre de 1827, “Asamblea de Tacubaya”, Biblioteca Latinoamericana, Universidad de Tulane, *Colección de Manuscritos*, doc. 4.

¹⁰¹ Larrazábal al secretario de Estado, 19 de septiembre de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 212-213.

¹⁰² Poinsett a Clay, 30 de diciembre de 1828, *Diplomatic Correspondence*, doc. 920.

¹⁰³ Gual a Larrazábal, 4 de diciembre de 1827, Biblioteca Latinoamericana, Universidad de Tulane, *Colección de Manuscritos*, doc. 6.

¹⁰⁴ Michelena y Domínguez a Gual, el 20 de diciembre de 1827, Biblioteca Latinoamericana, Universidad de Tulane, *Colección de Manuscritos*, doc. 4.

controversias en el continente. Gual recuerda a Michelena y Domínguez que, a pesar de sus advertencias, los ministros mexicanos procuraron “no insertar cláusula alguna [en el tratado de 1823] en virtud de la cual pudiesen los aliados intervenir en sus negocios domésticos”.¹⁰⁵ Ante la ausencia de bases legales establecidas que pudieran legitimar la mediación, Gual propone que ésta se solicite a la asamblea “suponiendo que exista dicha asamblea” o, en su defecto, a los países representados en ella. Respecto a las instrucciones que Larrazábal había obtenido para participar en conferencias formales de mediación, Gual concede que el gobierno de Guatemala ha allanado algunas dificultades “aprobandando la mediación y otras medidas análogas de conciliación que propusieron los plenipotenciarios de México”, pero que es necesario que el Estado de San Salvador también las acepte, ya que “es por ahora *de facto* un cuerpo político separado”. Con esta declaración sobre las incapacidades de la asamblea fenece la única iniciativa de pacificación entre los aliados.¹⁰⁶ Los ministros no volverán a referirse en adelante a los riegos de desintegración de Centroamérica y el rápido deterioro de la unión colombiana, aún conociendo su gravedad.

Gestiones de Guadalupe Victoria

Hacia finales de 1827, el debate de las cámaras mexicanas aparece polarizado por los riesgos de invasión española. Larrazábal especula sobre la buena ocasión que esto representa para la reunión de Tacubaya, aunque descrea de tal efecto porque el “gobierno piensa sin duda tener en sí mismo sobrada fuerza”.¹⁰⁷ En efecto, no será sino cuando Alamán regrese a la Secretaría de Relaciones Exterio-

¹⁰⁵Memorando de la conferencia previa e informal en casa del ministro plenipotenciario de Centro América, Biblioteca Latinoamericana, Universidad de Tulane, *Colección de Manuscritos*, doc. 9. Este señalamiento tendría que ser compartido por Larrazábal: en Panamá, los ministros mexicanos habían rechazado la solicitud centroamericana de “someter las diferencias territoriales a la decisión” del Congreso, precisamente por no tener un carácter arbitral. Larrazábal y Molina al secretario de Estado, 10 de julio de 1826, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 135.

¹⁰⁶Más tarde, el gobierno centroamericano busca directamente la mediación de México, aunque esto ocasiona el temor de que ese país aproveche la ocasión para intervenir o anexarse partes del istmo. Juan de Dios Mayorga a Poinsett, 18 de octubre de 1828, Ibarra a Van Buren, 3 de octubre de 1830, *Diplomatic Correspondence*, doc. 437 y 440.

¹⁰⁷Larrazábal al secretario de Estado, 27 de octubre de julio de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 216-217.

res a principios de la década siguiente que el gobierno de México volverá a vincular la unión hispanoamericana a la defensa ante la amenaza externa. Decepcionado por los fracasos en la ratificación y la mediación confederada, a lo cual se agrega el deterioro de su estado de salud, Larrazábal solicita autorización para regresar a Centroamérica.¹⁰⁸ Gual comunica iguales intenciones a los ministros mexicanos en el encuentro del 25 de noviembre, ocasión que le sirve para anunciar oficialmente que Colombia “ha ratificado a tiempo lo que habíamos estipulado en el istmo”.¹⁰⁹ Sorprendidos, Michelena y Domínguez invocan las dificultades políticas en las que se encuentra el país, pero aseguran que “las comisiones [de la Cámara Baja] tenían ya preparado su informe”, etapa previa a su votación en el pleno.

Los anuncios de la partida de los plenipotenciarios y de la ratificación colombiana surten efecto en Victoria. A punto de concluir las sesiones ordinarias, el presidente remite una nota en la cual solicita al Congreso que se atienda la ratificación “con la preferencia que estime correspondiente”.¹¹⁰ A esto agrega el anuncio de la partida de Gual y la advertencia de que, en caso de verificarse, pondría en graves dificultades la apertura de la asamblea. Poco recomendada por la libertad en los tiempos, la iniciativa fracasa. Convencidos de la inutilidad de su estancia en México, el primero de febrero de 1828 Gual y Larrazábal visitan por separado al presidente Victoria para despedirse. Al término de su entrevista, empero, deciden posponer la fecha de sus viajes en vista de las seguridades que les da Victoria de que “el punto de los tratados quedaría concluido en todo el presente mes”.¹¹¹ El tiempo transcurre y trece semanas después Victoria debe dirigirse a la Cámara de Diputados en tono enérgico:

¹⁰⁸ Larrazábal al secretario de Estado, 10 de noviembre de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 218.

¹⁰⁹ Memorando de la conferencia del día 25 de noviembre de 1827, Biblioteca Latinoamericana, Universidad de Tulane, *Colección de Manuscritos*, doc. 3. La ratificación colombiana había sido comunicada a Larrazábal en enero del 1827 y luego a Michelena y Domínguez en abril de ese año. Larrazábal al secretario de Estado, 31 de enero de 1827, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 168; Gual al ministro de Relaciones Exteriores, 20 de abril de 1827, D. O’Leary, *Memorias*, t. XXIV, p. 382.

¹¹⁰ Monteros a la Cámara de Diputados, 20 de diciembre de 1827, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 126-127.

¹¹¹ Larrazábal al secretario de Estado, 12 de enero y 2 de febrero de 1828, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 222-203.

Es de suma necesidad la conclusión del [...] asunto de los tratados de Panamá antes de cerrarse las sesiones ordinarias del Congreso general. El decoro de la nación está altamente comprometido por haber pasado ya catorce meses del término fijado en ellos mismos para su ratificación.¹¹²

El final de esta comunicación no deja dudas sobre la prioridad en ese momento:

me veo en el caso de suplicarle que apure cuantos esfuerzos estén de su parte para que en atención a la proximidad del término de las sesiones actuales se pase hoy mismo, si puede ser de esa Cámara a la del Senado el expediente con su extracto de discusión en el estado en que se encuentre.

A pesar de esto, el mismo día la secretaría de la Cámara de Representantes le devuelve el texto de la Convención de Contingentes por estimar que “no [la debe] tomar por ahora en consideración”.¹¹³ En cambio, el primero de mayo la Cámara Baja aprueba finalmente el Tratado de Unión, Liga y Confederación (con exclusión del artículo 14 sobre la prohibición de las alianzas con países extranjeros sin previo acuerdo de la asamblea).¹¹⁴ Si bien la convención había sido el punto de mayor interés para los confederados, el avance en la ratificación de cualquiera de los tratados hace renacer las esperanzas. Por corto tiempo: las sesiones terminan sin que el Senado complete la ratificación. Victoria renueva su empeño y convoca a sesiones extraordinarias en julio para resolver este y otros pendientes. Con tenacidad semejante, el 28 de julio la Cámara Alta desaprueba todos los tratados. Se argumenta sobre la inconveniencia de un acuerdo con países que sufren cambios internos y cuyo articulado hacía referencia a ejércitos claramente inexistentes.¹¹⁵

¹¹² Monteros a los diputados José M. Herrera, Ramón Pacheco y Crescencio Rejón, 10 de mayo de 1828, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 135.

¹¹³ Secretaría de la Cámara de Representantes a la Presidencia, 10 de mayo de 1828, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 135-136.

¹¹⁴ P. Zubieta, *Congresos de Panamá y Tacubaya*, p. 133; F. Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá*, p. 147.

¹¹⁵ Gual al ministro de Relaciones Exteriores, 6 de agosto de 1818, D. O’Leary, *Memorias*, XXIV, p. 404. F. Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá*, p. 148.

Conferencia de clausura del 9 de octubre de 1828

Larrazábal, quien en agosto había decidido no utilizar la autorización que había recibido de su gobierno para regresar a Centroamérica, ahora acelera los preparativos para el retiro de suelo mexicano. Sabedores de que se trata de una decisión definitiva, Michelena y Domínguez manifiestan su pesar y la ponen en conocimiento del ejecutivo.¹¹⁶ El 27 de septiembre de 1828, con nuevo presidente electo desde el primero de ese mes, Victoria insiste en su solicitud ante la Cámara de Senadores. Para dar mayor peso a sus palabras, adjunta las misivas de Gual y de Larrazábal donde ambos anuncian su retiro de México, y pide: “que se dé cuanto antes la resolución correspondiente, sea cual fuere, acerca de los tratados de la citada asamblea, para que de este modo se haga por parte de México lo que le corresponde a fin de que se evite toda censura sobre su conducta en el particular”.¹¹⁷

Ante la reiteración de la negativa del Senado, remitida el primero de noviembre de 1828, la conciencia del fracaso cala en el ánimo del gobierno de Victoria.¹¹⁸ Ese resultado es anticipado por los ministros hispanoamericanos, quienes se reúnen poco antes, el 9 de octubre, con objeto de cancelar los esfuerzos de revivir la asamblea americana. Gual, su convocante, intenciona por ese medio “concluir este desgraciado negocio con una especie de acta en que [él y Larrazábal se pongan] a cubierto de toda interpretación siniestra, luego que nos vayamos de este país”.¹¹⁹ El evento se realiza en el domicilio del ministro colombiano en Tacubaya. Como era de esperar, se culpa de los resultados al “poco o ningún interés que los Estados Unidos Mexicanos toman por la reunión de los plenipotenciarios americanos en su territorio”. De esto, agrega Gual, fue tomando conocimiento prácticamente desde su llegada a Acapulco:

¹¹⁶ Michelena y Domínguez a Larrazábal, 12 de septiembre de 1828, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 237-238.

¹¹⁷ Monteros a la Cámara de Diputados, 27 de septiembre de 1828, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 139-140.

¹¹⁸ El Senado también dictamina en contra de la aprobación en la Cámara Baja por considerarla inaceptable. F. Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá*, p. 148.

¹¹⁹ Gual a Larrazábal, 5 de octubre de 1828, *Centro América en el Congreso de Bolívar*, p. 233-234.

Desde entonces el Congreso mejicano manifestó repugnancia bastante notable a ocuparse en tan grave negocio, por más esfuerzos que hizo el ejecutivo para que lo pusiese en estado de cumplir con unas estipulaciones autorizadas por los plenipotenciarios de estos Estados, en observación de instrucciones. Así se infringió una de las partes más esenciales de un tratado público, permitiendo transcurriese el día 15 de marzo del año pasado, en que debieron canjearse los de Panamá, sin que para ello se hubiese dado ninguna especie de explicación satisfactoria.¹²⁰

Las observaciones de Larrazábal no son diferentes:

[Los hechos] lo habían convencido profundamente de que, o Méjico no tenía interés en concurrir por su parte a la realización de la confederación americana, o repugnaba que la asamblea se reuniese en su territorio; que cualquiera de estos extremos que fuese cierto era en su concepto una razón suficiente para retirarse en obsequio mismo de la confederación, porque de lo contrario era preciso que se hiciese ridículo y despreciable un proyecto tan importante, que en otro tiempo y otras circunstancias acaso se podrá renovar con mejor éxito.

En vano los representantes mexicanos alegan la existencia de una mejor disposición en las cámaras; que las modificaciones que se habían propuesto en la Cámara Baja no alteraban la esencia de lo estipulado y que si estas facilidades no parecían suficientes a los delegados, la sede podía trasladarse a otro país. Gual y Larrazábal replican que ya habían recibido promesas semejantes en el pasado y que el cambio de sede “no podía producir ningún buen efecto en estos momentos”. Ambos coinciden en la impresión de que la asamblea no podría reunirse en un plazo previsible. En noviembre y diciembre de 1828, Victoria debe hacer frente a las revueltas propiciadas por los yorkinos. El motín de la Acordada, la asonada que encabeza Guerrero, antiguo héroe mexicano de la independencia, sume al país en la confusión y la inestabilidad. Apenas transcurridos estos hechos, en uno de sus últimos actos de gobierno, Victoria se dirige al Congreso el primero de enero de 1829 para informar que

¹²⁰Protocolo de la conferencia final de Tacubaya, 9 de octubre de 1828, *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, p. 143.

La devolución por las Cámaras de la Unión de los tratados celebrados por nuestros plenipotenciarios en la Asamblea General Americana, reunida en el istmo de Panamá, y la situación respectiva de cada Estado, ha ocasionado el regreso a sus países de los ministros por las repúblicas de Colombia y Centroamérica, que han pedido, al efecto, sus pasaportes. En consecuencia, no puede por ahora la asamblea continuar en la villa de Tacubaya. Antes de separarse dichos ministros han protestado de parte de sus gobiernos la buena disposición que les asiste para mandar a sus ministros tan pronto como sean excitados para continuar dichas sesiones en el tiempo y lugar que se convenga entre las repúblicas que deben formarla.¹²¹

Desenlace

Con notable simetría, el fracaso del proyecto bolivariano coincide con una nueva ola de fracturas en casi todos los países de la región. En México, el intento de reconquista española de 1829 es seguido de la separación de Texas en 1836 y su posterior anexión a Estados Unidos, preámbulo a la pérdida de la mitad de su territorio en la guerra con ese país de 1846 a 1848. Cuando Larrazábal regresa a Centroamérica encuentra al país sumido en la guerra civil y desintegrado, con un gobierno federal que operará en el vacío hasta 1838, cuando sea sustituido formalmente por cinco pequeñas repúblicas: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Gual no encuentra mejores circunstancias en Colombia. A su llegada es hecho prisionero por las tropas de ocupación peruanas y, luego de su liberación, Bolívar lo comisiona para negociar un tratado de paz con el general La Mar. La victoria colombiana en Tarki no impide su división en tres repúblicas: Venezuela, Ecuador y Nueva Granada, esta última todavía incorporando la provincia de Panamá. Otro caso más, la guerra entre el Brasil y Buenos Aires se salda con la creación del Uruguay, la tercera y última escisión del antiguo virreinato de la Plata después del Paraguay y el Alto Perú. La atomización hispanoamericana parece guiada por la fuerza incontenible del provincialismo de sus elites, los limitados recursos para mantener la cohesión de las repúblicas y la injeren-

¹²¹ Victoria en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso General, 1o. de enero de 1829, *Un siglo de relaciones internacionales de México*, México, 1935, p. 28.

cia externa. Entre la independencia de Venezuela y el desmoronamiento de la federación centroamericana, la *América antes española* se había fraccionado en quince repúblicas.

El ciclo se cierra en sus rasgos fundamentales en 1830. Aquel que encarna la continuidad bolivariana, el mariscal Antonio José de Sucre, abandona Bolivia para evitar la permanencia de la ocupación peruana en ese país y regresa a Colombia para dirigir la batalla de Tarki. Participa enseguida en los últimos esfuerzos para salvar la integridad de Colombia y al retirarse al Ecuador es asesinado el 4 de junio de 1830 en Berruecos. Bolívar, de regreso a Colombia para intentar salvar al país, en septiembre de 1828 sobrevive a un intento de asesinato y asiste al despliegue de las fuerzas centrífugas que desmoronan al país. En el momento crítico de la campaña internacional y local en su contra, cuando se le rechaza en Venezuela y en Bogotá y sus ejércitos han sido expulsados de Bolivia y Perú, se exilia en la ciudad portuaria de Santa Marta. Una semana antes de su fallecimiento, el 17 de diciembre, redacta la última proclama y con ello su postrer llamado a la unidad:

No aspiro a otra gloria que a la consolidación de Colombia. Todos debéis trabajar por el bien inestimable de la unión: los pueblos obediendo al actual gobierno para librarse de la anarquía, los ministros del santuario dirigiendo sus oraciones al cielo y los militares empleando su espada en defender garantías sociales. ¡Colombianos! Mis últimos votos son por la felicidad de la patria. Si mi muerte contribuye para que cesen los partidos y se consolide la unión, yo bajaré tranquilo al sepulcro.¹²²

En ese momento, el Congreso de Panamá parece simbolizar el fin de la solidaridad hispanoamericana y de una época que tuvo a su alcance la creación de la nacionalidad más grande de Occidente. Por poco tiempo, ya que está a punto de convertirse en la premisa de la intermitente serie de iniciativas integracionistas que jalonan los últimos 180 años de independencia de la región. La primera de ellas, en varios sentidos el epílogo de la iniciativa bolivariana y no una iniciativa novedosa, es propuesta precisamente por México.

¹²²Proclama del Libertador a los pueblos de Colombia, 10 de diciembre de 1830, Hacienda de San Pedro, Santa Marta, *Obras completas. Simón Bolívar*, v. XXVI, p. 45-46.

Pacto de Familia

Todavía no había acabado de difundirse la noticia del fallecimiento del Libertador cuando Alamán, de regreso a la cancillería mexicana, toma la iniciativa de convocar a la asamblea hispanoamericana para concluir con los trabajos de Panamá. En realidad se trata de varios proyectos superpuestos. El primero consiste en negociar un tratado de amistad y comercio con Chile, objetivo para el cual nombra como plenipotenciario a Miguel Ramos Arizpe el 26 de enero de 1831.¹²³ A iniciativa de este último,¹²⁴ se incluye en el artículo decimocuarto del tratado finalmente firmado el 7 de mayo de ese año con Joaquín Campino, ministro de Relaciones Exteriores de Chile, una estipulación que recuerda a los tratados bilaterales de Colombia: “[Ambos países] se comprometen a promover [...] el nombramiento de ministros o agentes bastante autorizados para la formación de un asamblea general americana que podrá reunirse en México, o en el punto que acordare la mayoría de los gobiernos de dichas nuevas repúblicas”.¹²⁵

Éste es el principal resultado de lo que se conoce como el Pacto de Familia, el primer acuerdo comercial entre países de la región que promueve la excepción hispanoamericana a la cláusula de la nación más favorecida. La segunda iniciativa es una circular enviada a Bolivia, Buenos Aires, Centroamérica, Colombia, Chile, Perú y Uruguay en mayo de 1821.¹²⁶ El objetivo es formar una asamblea compuesta de “conferencias permanentes y, por decirlo así, privadas”, capaz de llevar adelante los objetivos anfictiónicos. Sin embargo, la respuesta es cautelosa en la mayoría de los casos y entusiasta en pocos (Bolivia y Uruguay), aunque Alamán ya ha pensado en la manera de fortalecer su convocatoria mediante una tercera iniciativa. El 3 de junio de 1831 gira simultáneamente ins-

¹²³ Plenos poderes a don Miguel Ramos Arizpe, 26 de enero de 1831, *El Pacto de Familia. Historia de un episodio de la diplomacia mexicana en pro de la anfictiónía*, edición y prólogo de Francisco Cuevas Cancino, México, 1962, p. 15.

¹²⁴ Oficio de Ramos Arizpe a Alamán, 20 de febrero de 1831, *El Pacto de Familia*, p. 103-111.

¹²⁵ Tratado de Amistad y Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile, *El Pacto de Familia*, p. 115. El principio de este artículo aclara que los convocados pertenecen exclusivamente a la “América antes española”.

¹²⁶ Circular de la Cancillería de México, 13 de mayo de 1831, *El Pacto de Familia*, p. 123-125.

trucciones generales, particulares y privadas a Manuel Díez de Bonilla como enviado a Centroamérica y Colombia, y a Juan de Dios Cañedo para su misión en el resto de los países sudamericanos.¹²⁷ En Guatemala, Díez de Bonilla negocia un tratado de amistad y comercio que no logra firmarse por las diferencias en la demarcación de fronteras. Ante la desintegración de Colombia y careciendo de instrucciones para tratar con los Estados separados, Díez de Bonilla decide regresar a México y dar fin a su misión de dos años.

Cañedo, por su parte, llega al Perú y reside en su capital por espacio de siete años tramitando la participación hispanoamericana en la siguiente asamblea. Es posible que la experiencia frustrante del Congreso Anfictiónico todavía marcara el ánimo de las cancillerías de la región, ya que a pesar de estos esfuerzos Cañedo no logra concitar el suficiente apoyo para su instalación. La creación de la Confederación Perú-Boliviana le ofrece la oportunidad de revivir la iniciativa proponiendo la ampliación del tratado que negocia con Pando al conjunto de la confederación.¹²⁸ Empero, las negociaciones con el plenipotenciario confederado, el infame Vidaurre, conducen al fracaso por el renovado deseo de éste de cambiar objetivos y proponer un proyecto de tratado opuesto a la iniciativa alamanista.¹²⁹ La misión de Cañedo concluye cuando deja de recibir instrucciones a partir del 30 de enero de 1837. La notable labor de concientización realizada por el gobierno de México producirá resultados apenas una década después, con la organización del Congreso de Lima entre diciembre de 1847 y marzo de 1848.

A modo de conclusión

El artículo explica el desarrollo y el desenlace de la Asamblea de Tacubaya apelando a fuentes de primera mano relacionadas con la actividad de tres grupos de actores: los ministros hispanoamericanos estacionados en México, el ejecutivo y el legislativo de ese país, y los agentes diplomáticos estadounidenses. En conjunto, el

¹²⁷Instrucciones a Cañedo y Díez de Bonilla, 3 de junio de 1831, *El Pacto de Familia*, p. 129-137.

¹²⁸Cañedo a Alamán, AHSREM, leg. 3, 13, 4 998.

¹²⁹Cañedo al secretario general de Santa Cruz, 14 de noviembre de 1836; Vidaurre a Cañedo, 4 de enero de 1837; Contraproyecto de tratado entre México y la Confederación Perú-Boliviana, *El Pacto de Familia*, p. 244-245, 248-250 y 250-255.

trabajo señala que la no instalación de la asamblea se debe al fracaso de las ratificaciones de los tratados de Panamá, ya que la posibilidad de prorrogar las reuniones negociadoras caduca el 15 de mayo de 1827, meses antes de que el ejecutivo mexicano empiece a presionar a favor de la apertura de las conferencias, y en adelante la vigencia y las facultades de la asamblea dependen de la aprobación de los tratados. Esto pone en primer plano la responsabilidad del presidente Victoria, de las cámaras y de Poinsett en el desenlace del proyecto, estimulados los primeros por la defección peruana y la incapacidad centroamericana de estabilizar las actividades del Congreso Federal. Para llegar a estas conclusiones, el artículo ha debido aclarar previamente: el origen del rumor sobre la supuesta intención bolivariana de afectar las instituciones mexicanas; su conexión con la renuencia del legislativo mexicano para examinar los tratados a partir de enero de 1827; las razones y el contenido de las discrepancias entre Michelena y Gual respecto al convenio de traslación; los motivos del apoyo de Poinsett a la inmediata instalación de la asamblea; y, finalmente, una relación más precisa de la defección peruana. De acuerdo con nuestro conocimiento, si bien estos aspectos son imprescindibles para explicar el episodio mexicano de la anfictionía bolivariana y la investigación cuenta con documentación en su mayor parte accesible, la literatura de especialidad los ignora parcial o totalmente.

La validez de las fuentes consultadas y de las conclusiones de este artículo reposan sobre todo en la exhaustividad de la investigación. Sobre este punto es necesario hacer algunas precisiones. El análisis de la intervención de Poinsett es susceptible de sufrir ajustes en futuras investigaciones, en especial si la amplia selección publicada por Manning ha esquivado textos incómodos para la historiografía estadounidense, lo que parece ser el caso de las comunicaciones de Tudor, según afirma Medina Castro. Sin embargo, es probable que se trate de ajustes menores, ya que la injerencia del ministro en el proceso de ratificación es limitada, aun el caso del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Estados Unidos y México, tampoco aprobado por el Congreso mexicano. La actividad privada del embajador, a menudo más significativa que la pública, ha sido posible conocerla a través de los documentos que se encuentran en la Colección de Manuscritos de Pennsylvania, en su amplia mayoría publicados, con una excep-

ción: el memorando inédito sobre la entrevista con Gual, citado en este artículo. Un problema distinto plantea la documentación centroamericana. No ha sido posible confirmar la exactitud y menos aun la exhaustividad de la colección publicada por Cerna. El fondo correspondiente al Congreso de Panamá del Archivo Centroamericano, en Guatemala, está dividido en varias secciones y sus documentos adolecen a menudo de deterioro físico o se necesita apelar al propio Cerna para completar los contenidos. Algo similar acontece con el antiguo Archivo Diplomático Peruano; el fondo en el que abrevan las transcripciones de Porras Barrenechea y Barrenechea contiene menos piezas que ambos libros y en ocasiones es necesario cotejar los originales (en realidad los cuadernos de los copistas) con las fuentes publicadas para reconstruir pasajes ilegibles de los comunicados. El caso del Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores presenta menos inconvenientes a la investigación. Los legajos 869 a 877, principalmente los relacionados con la Asamblea de Tacubaya, han sido comparados con las transcripciones de De la Peña y puede afirmarse con relativa certeza que esta última obra recoge todos los documentos relevantes salvo por algunas fojas mencionadas en este trabajo. La correspondencia de los ministros que falta en el Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México puede consultarse en Cerna o en la Colección de Manuscritos de la Universidad de Tulane, cuyas piezas se encuentran en buen estado. Lamentablemente, los detallados informes de Dawkins, consultados en el Archivo del Foreign Office, se detienen en el momento del traslado de la asamblea a México. En el caso de Verveer, el informe citado en este trabajo es el único que el comisionado holandés envía desde México. Esta revisión de las fuentes permite concluir que, si bien no se excluye el descubrimiento de evidencias importantes que arrojen nueva luz sobre el caso, en gran medida los hechos considerados en este artículo se cuentan entre los más representativos para la explicación del caso.