

# BOLIVAR Y EL CONGRESO DE PANAMA

## ANTECEDENTES

Simón Bolívar, el Libertador, sigue siendo en nuestra América —«la que reza a Jesucristo y habla en español», que dijo Darío— como estadista, como pensador, el primer especialista en Derecho internacional... Desde el alba de la Revolución, es el defensor —frente al exterior— jurídica y racionalmente de las soberanías de nuestros pueblos, constituídos en Estados soberanos. Su ideal político, dentro del concierto de las naciones, es «la convivencia social dentro del orden y la libertad...» Aspiró, como hombre de gobierno, pasada ya la prédica doctrinaria de la Revolución, al mayor bien de la comunidad de la que fué ductor...

«Mi esperanza sobre América —escribía desde 1813— es cada día más fuerte... América no es un problema, ni un hecho siquiera; es un Decreto Soberano de la Providencia... Este mundo no se puede ligar a nada... Los dos grandes océanos la rodean y el corazón de los americanos, es absolutamente independiente... La Europa, la España misma, no es ciega para ver esto como nosotros lo sentimos...»

Luego afirmaba, siempre con una visión certera del futuro, lo que nosotros estamos presenciando hoy en la España actual: «La solidaridad humana, se fundamenta con un minimum de libertad civil, de bienestar económico, de satisfacción íntima para todos; apoyándose unos en otros, debemos colaborar en un fin de bienestar común...» Es lo que buscan hoy en el mundo todos los hombres de gobierno de buena voluntad.

Para Bolívar, el mejor Gobierno no era el que se apoyaba precisamente en una Constitución escrita, obra generalmente de ideólogos, de demagogos, y que raras veces se cumple, sino aquel que diera al país «mayor suma de felicidad posible; mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política...» Fué el credo político que con honesta sinceridad mantuvo, y dentro de la realidad americana, frente a los legisladores del Congreso de Angostura, en 1819...

Dentro de esa fórmula se gobierna hoy en España y Portugal, naciones que definitivamente han dado las espaldas a todas las ideas disolventes de

las mal llamadas democracias, ideas contrarias siempre al mantenimiento de nuestras soberanías, como se está viendo en Cuba.

Aspiró Bolívar a fundar grandes Estados y Gobiernos fuertes, interior y exteriormente... Sueña para Bolivia, obra de su creación, con un presidente vitalicio, con derecho a elegir el sucesor y así lo establece en su famosa y discutida Constitución boliviana, redactada para el país que precisamente no habría de gobernar... ¿Fue un error de su pensamiento...? ¡No...! Juzgamos que fue un acierto y el tiempo irá a darle la razón...

Juzgaba Bolívar que el nuevo Estado, con su medio social amorfo, carente para entonces de los rasgos esenciales que determinan en los pueblos el concepto de la nacionalidad «y con una población que en su mayoría —indios quechuas, aimaras y cholos— permanecía ajena a toda idea de cultura e ilustración, ignorante de las condiciones en que se desenvolvía el mundo en esta hora y sin las cabales nociones de las corrientes de ideas y propósitos del Occidente civilizador» (1), necesitaba de un gobierno paternal, que en los primeros años iniciara al pueblo en la práctica de las instituciones republicanas...

Con la presidencia vitalicia aspiró a evitar a Bolivia aquella permanente tragedia que en adelante sería la conquista del poder, y que en los primeros ochenta años de su vida independiente se iban a suceder en el país más de treinta mandatarios, saltando a la arena política, cada dos años, un nuevo personaje que irremediablemente iría a morir asesinado, como Blanco, Belzu, Melgarejo, Morales, Daza y Córdoba, o bien a terminar sus días en el destierro, o como el reciente caso del coronel Villarroel, colgado de un poste de alumbrado público en una plaza de La Paz; o como Ballivian, huyendo precipitadamente al exterior, dejando a sus espaldas un trágico saldo de más de dos mil muertos...

Desde 1813 —contaba para entonces treinta años— se afirma en Bolívar el concepto de ver unida a toda la América meridional en un solo bloque de naciones... Aspira a constituir un gran Estado —un superestado—, y, así, dentro de esa concepción escribía entonces: «Es menester que la fuerza de nuestra nación sea capaz de resistir con suceso las agresiones que puedan intentar, y este coloso del poder, que pueda oponerse a aquel otro coloso, no puede formarse sino con la reunión de toda la América meridional...» Con Bolívar desaparece el concepto localista de patria nativa, para convertirse, ampliándose en su concepción en «conciencia continental...». «Conciencia cósmica...», dirá el colombiano Hernando González...

Aspira a que la América meridional, por su vasta extensión, por la abundancia y riqueza de sus productos naturales, por su posición geográfica, se

---

(1) ALCIDES ARGUEDAS: *Historia de Bolivia*. Editorial América. Madrid.

convierta, en el correr de los años, en reguladora de la política universal, y que ejerza en el futuro una influencia decisiva en la organización de las modernas sociedades... Hoy vamos en camino de lograr esos propósitos.

En su *Manifiesto de Cartagena* (1812), concibe y hace pública esta fórmula: «La América es para los que Dios quiso hacer nacer en ella», frase que catorce años más tarde recogerá el Presidente Monroe en la doctrina que lleva su nombre... Se ha dicho que «la doctrina Monroe es la doctrina de Bolívar...» Sí; pero doctrina amplísima; sin miras imperialistas; sin miras de conquistas; doctrina jurídica, enmarcada dentro de la ley, garantizada por el Derecho.

En la *Carta de Jamaica* (1815), se reafirma en Bolívar su concepción americanista, con la constitución de los Estados del Istmo de Panamá, formado por un solo bloque de naciones... «Esta magnífica posición — escribe en este documento profético— entre los dos grandes mares, podrá ser, con el tiempo, el emporio del Universo... Sus canales acortarán las distancias del mundo, estrecharán los lazos comerciales de Europa, América y Asia, y traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del globo... Acaso sólo allí podrá fijarse algún día, la capital de la tierra, como pretendió Constantino, que fuese Bizancio la del antiguo hemisferio...» (2).

Y en carta para el Excmo. Sr. Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, don Juan Martín de Pueyrredón, con fecha 12 de junio de 1818, decíale sobre su gran proyecto de Confederación de Naciones Iberoamericanas: «Cuando el triunfo de las armas de Venezuela, complete la obra de su independencia, o que circunstancias más favorables me permitan comunicaciones más frecuentes y relaciones más estrechas, nosotros nos apresuraremos, con el más vivo interés, a entablar por nuestra parte el «Pacto-Americano», que formando de todas las repúblicas un cuerpo político, presente la América al mundo con un aspecto de majestad y grandeza, sin ejemplo en las naciones antiguas... La América unida, si el cielo nos concede este deseado voto, podrá llamarse la reina de las naciones y la madre de las repúblicas...» (3).

Aspiraba Bolívar, primero, organizar en nuestra América gobiernos fuertes y estables, dentro de una legislación positiva, realista, que asegurara la paz interior, el orden y la estabilidad político-social, y logrado tal propósito, con miras al exterior, organizar una Sociedad de Naciones Iberoamericanas, que constituyera una fuerza dentro del ámbito internacional conforme a los principios del Derecho público.

Fueron esos sus ideales como hombre de Estado y esos ideales cristalizaron en la convocatoria del Congreso de Panamá.

(2) VICENTE LECUNA: *Cartas de Bolívar*. Tomo II.

(3) *Ibidem*.

CONVOCATORIA DEL CONGRESO

El 7 de diciembre de 1824 Bolívar convocaba, desde Lima, el Congreso de Panamá, invitando a los Gobiernos ya constituidos en la América meridional, a enviar sus representantes a la magna Asamblea para discutir allí las bases de una futura Confederación de Naciones Americanas que sirviese a la vez «de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados públicos cuando ocurrieran dificultades y de conciliador en sus diferencias...» Apuntaba aquí la idea concreta del *arbitraje* como principio de Derecho internacional.

He aquí la circular-convocatoria del Congreso:

Lima, 7 de diciembre de 1824.

«Excmo. Señor.

»Grande y buen amigo:

»Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América por obtener el sistema de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y las relaciones que unen entre sí, a las Repúblicas americanas, tengan una base fundamental, que eternice, si es posible, la duración de estos Gobiernos..

»Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político, pertenece al ejercicio de una autoridad sublime, que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y a cuyo nombre sólo, calme nuestras tempestades... Tan respetable autoridad no puede existir sino en una Asamblea de Plenipotenciarios, nombrados por cada una de nuestras Repúblicas y reunidos bajo los auspicios de la victoria, obtenida por nuestras armas...

»Profundamente penetrado de estas ideas invité en ochocientos veintidós como Presidente de la República de Colombia, a los Gobiernos de México, Perú, Chile y Buenos Aires, para que formásemos una Confederación y reuniésemos en el Istmo de Panamá u otro punto elegible a pluralidad, 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 conciliador, en fin de nuestras diferencias...

»El gobierno del Perú celebró el 6 de julio de aquel año un Tratado de Alianza y Confederación con los Plenipotenciarios de Colombia, y por él quedaron ambas partes comprometidas a interponer sus buenos oficios con los gobiernos de América, para que entrando todos en el mismo pacto, se verificase la reunión de la Asamblea General de los confederados... Igual tratado concluyó con México, a tres de octubre de ochocientos veintitrés, el Enviado extraordinario de Colombia a aquel Estado, y hay fuertes razones para esperar que los otros Gobiernos se someterán al consejo de sus más altos intereses...

»Diferir más tiempo la Asamblea General de los Plenipotenciarios de las Repúblicas que de hecho están ya confederadas hasta que se verifique la adhesión de los demás, sería privarnos de las ventajas que producirá aquella Asamblea desde su instalación... Estas ventajas se aumentan prodigiosamente si se contempla el cuadro que ofrece el mundo político, y muy particularmente el continente europeo. La reunión de los Plenipotenciarios de México, Colombia y el Perú, se retardaría indefinidamente, si no se removiese por una de las mismas partes contratantes; a menos que se aguardase el resultado de una nueva y especial convención sobre el tiempo y lugar relativos a este gran objeto...

»Al considerar las dificultades y retardos por las distancias que nos separan, unidos a otros motivos solemnes que manan del interés general, me determino a dar este paso con la mira de promover la reunión inmediata de nuestros Plenipotenciarios, mientras los demás gobiernos celebran los preliminares que existen ya entre nosotros sobre el nombramiento e incorporación de sus representantes...

»Con respecto al tiempo de la instalación de la Asamblea, me atrevo a pensar que ninguna dificultad puede oponerse a su realización en el término de seis meses, aun contando el día de la fecha; y también me atrevo a lisonjear de que el ardiente deseo que anima a todos los americanos de exaltar el poder del mundo de Colón, disminuirá las dificultades y demoras que exijan los preparativos ministeriales y la distancia que media entre las capitales de cada Estado y el punto central de reunión...

»Parece que si el mundo hubiese de elegir su capital, el Istmo de Panamá sería señalado para este augusto destino, colocado como está en el centro del globo, viendo por una parte el Asia y por la otra el Africa y la Europa... El Istmo de Panamá ha sido ofrecido por el Gobierno de Colombia, para este fin, en los tratados existentes... El Istmo está a igual distancia de las extremidades... y por esta causa

podría ser el lugar provisorio de la primera Asamblea de los confederados...»

»Difiriendo por mi parte, a estas consideraciones, me siento con una grande propensión de mandar a Panamá los Diputados de esta República, apenas tenga el honor de recibir la ansiada respuesta de esta circular... Nada ciertamente podría llenar tanto los ardientes votos de mi corazón, como la conformidad que espero de los gobiernos confederados a realizar este augusto acto de la América...

»Si V. E. no se digna adherir a él preveo retardos y perjuicios inmensos a tiempo que el movimiento del mundo se acelera todo, pudiendo también acelerarlo en nuestro daño...

»Teniendo las primeras conferencias entre los Plenipotenciarios, la residencia de la Asamblea, como sus atribuciones, puede determinarse de un modo solemne, por la pluralidad; y entonces, todo se habrá alcanzado...

»El día que nuestros Plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal... Cuando después de cien siglos la posteridad busque el origen de nuestro Derecho Público, y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los protocolos del Istmo... EN ÉL ENCONTRARÁ EL PLAN DE LAS PRIMERAS ALIANZAS que trazará la marcha de nuestras relaciones con el Universo... ¿que será entonces el Istmo de Corinto, comparado con el de Panamá...?»

»Dios guarde a V. E.

»Vuestro grande y buen amigo, BOLÍVAR.—El Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores, José Sánchez Carrión...»

#### REUNIÓN DEL CONGRESO Y CAUSAS DE SU FRACASO

Concurrieron al Congreso de Panamá: Colombia, Guatemala y México entre las naciones iberoamericanas; de Europa, Inglaterra y Holanda; de los comisionados que envió Estados Unidos, uno murió en Cartagena y el otro llegó cuando el Congreso se había disuelto... Los representantes de Bolivia no recibieron a tiempo sus credenciales; los de Brasil no fueron nombrados con oportunidad; Chile estaba en plena anarquía y por tal causa no pudo concurrir; Argentina admitió el compromiso, pero el Gobierno imperante, aconsejado por Rivadavia, eludió el compromiso...

«Rivadavia —escribe el historiador uruguayo F. Varela Andrade (4)—, a pesar de sus grandes intuiciones innovadoras, no se colocó a la altura de sus antecedentes, al oponerse a las decisiones del Congreso de Panamá, ni concibió siquiera las grandes y definitivas consecuencias, que tenía para con los destinos del Continente, las geniales y originales concepciones constitucionales de Bolívar...»

Otros estadistas miopes opinaron después que el Congreso de Panamá obedecía a «un proyecto cesáreo del Libertador...».

Es de advertir que el Libertador no había invitado para el Congreso de Panamá a Estados Unidos de América, Inglaterra ni Holanda porque su idea central era la constitución de una Confederación de Naciones iberoamericanas.

Fué el general Francisco de Paula Santander, como encargado de la Presidencia de Colombia, en su carácter de Jefe del Ejecutivo, por ausencia de Bolívar, quien inconsultamente les cursó invitación, lo que equivalía a desvirtuar en su esencia el pensamiento de Bolívar.

Santander probó entonces, inmiscuyéndose en estos proyectos, que su visión, muy clara en casos cercanos y concretos, y para las intrigas de la política local, no penetraba el porvenir y que una cosa es tener talento limitado y otra ser un genio de alcance telescópico, como el Libertador (5).

El Secretario de Estado norteamericano, Henry Clay, amigo de la América latina, había impartido instrucciones a uno de sus enviados a Panamá —según documentos oficiales de la misma Secretaría de Estado, publicados después— «de no aceptar en nombre de Estados Unidos, la idea de un Consejo Anfictiónico investido con poderes para decidir las controversias entre los Estados americanos, o para regular en cualquier forma su conducta... (6)».

Clay comprendió entonces muy bien la intención del Libertador: oponer con su Congreso de Panamá y su alianza intercontinental, como equilibrio en la política internacional, los *Estados Unidos del Sur* frente a los Estados Unidos del Norte. De allí las instrucciones al representante de su país para oponerse al Consejo Anfictiónico preconizado por Bolívar, y que constituía la idea central en las deliberaciones del Congreso.

---

(4) *América y la Revisión Constitucional*. Montevideo, 1938.

(5) RUFINO BLANCO FOMBONA: *Cartas de Bolívar*. Editorial América. Madrid.

(6) JOSÉ GIL FORTOUL: *Historia Constitucional de Venezuela*. Tomo I.

## INFLUENCIA INTERNACIONAL DEL CONGRESO

La convocatoria e instalación del Congreso de Panamá, dentro de su espíritu y miras universalistas hacia el porvenir, marca el paso más trascendental dado hasta entonces, dentro del Derecho público, para la constitución en Iberoamérica de una efectiva Sociedad de Naciones, sus bases efectivas y los principios jurídicos que debían regir entre los Estados confederados. Constituía el Congreso de Panamá un organismo desconocido hasta entonces: era el primer Congreso de naciones que se reunía en Iberoamérica para proclamar un nuevo Derecho público, el Derecho americano, entre cuyas bases principales, radicalmente opuestas a las de Europa, se iniciaba el Arbitraje internacional, cuyo creador práctico ha sido Bolívar. En una palabra, aspiraba el Libertador a constituir una verdadera Sociedad de Naciones.

La idea central del Congreso, como ya lo hemos apuntado, conforme a la circular de su convocatoria, era poner en manos de los pueblos de América un instrumento salvador contra las ambiciones desmesuradas de las grandes potencias, con miras de conquista en nuestro Continente; pero esos pueblos no supieron aprovecharse ni servirse de él. Más tarde, en carne viva, habrían de sentir las consecuencias de su imprevisión.

Por la incompreensión, por la ceguera de los políticos de entonces, por su idea localista de soberanía —soberanía de campanario— no se llegó en Panamá a ningún resultado. Fracasó el Congreso en sus consecuencias inmediatas; pero la idea del Libertador no se perdió; subsistió afortunadamente para el mundo, y aún después de más de un siglo, el pensamiento de Bolívar sigue influyendo en la organización político-social de la Humanidad.

El Tribunal Internacional de La Haya, la Sociedad de Naciones, creada en Europa después de la primera Gran Guerra; las reuniones periódicas de consulta de los cancilleres americanos, la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas de nuestros días se han inspirado en el Congreso de Panamá.

Eduardo Herriot, el ilustre pensador y político francés, ex «premier» y ex presidente de la Asamblea Nacional, en un admirable ensayo —*De Bolívar a Kellogg*—, escribió: «El Libertador Simón Bolívar es el verdadero precursor de la Sociedad de Naciones, y el iniciador, con su Congreso de Panamá, del Arbitraje Internacional. Todos los Congresos que en el mismo sentido se han sucedido después tienen su origen en el ideario político de Simón Bolívar...» (7).

(7) VENTURA GARCÍA CALDERÓN: *Bolívar y la Sociedad de Naciones*. París, 1930.



Descorazonado ante el fracaso de su Congreso, escribía el Libertador al general Páez: «El Congreso de Panamá, institución que debiera ser admirable, no es otra cosa que aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban en alta mar... Su poder será una sombra, y sus decretos, meros consejos...» (8).

«Lamentémoslo siempre —sintetiza Rufino Blanco Fombona—; a Bolívar le sobró genio, le sobró audacia; pero le faltó vida —murió de cuarenta y siete años— y, sobre todo, le faltó pueblo... Su drama fué uno de los más tristes que la Historia conoce... Fué el grande hombre sin un gran pueblo...» (9).

Ahora, después de más de un siglo de la instalación del Congreso de Panamá, nuestros pueblos iberoamericanos siguen siendo, es lamentable reconocerlo, frente a los Estados Unidos del Norte, los Estados Desunidos del Sur...

Bolívar, como el Cid, continúa ganando batallas por nosotros hasta más allá de la muerte.

J. A. COVA

---

(8) VICENTE LECUNA: *Cartas de Bolívar*. Tomo V.

(9) RUFINO BLANCO FOMBONA: *El Pensamiento Vivo de Bolívar*. Editorial Losada Buenos Aires, 1958. Tercera edición.

