

¿Necesidad o virtud? Razones y alcances de los tratados continentales hispanoamericanos de 1856*

GERMÁN A. DE LA REZA

Universidad Autónoma Metropolitana (México, D.F.)

gdelareza@correo.xoc.uam.mx

RESUMEN

El presente artículo estudia los orígenes y las motivaciones de los tratados continentales de 1856 y sus diferencias respecto de los tratados confederativos concluidos en Panamá en 1826 y en Lima en 1848. En particular, se analiza el tránsito del enfoque cooperativo antimonárquico al defensivo excluyente de Estados Unidos; de la visión unionista bolivariana a la concepción del balance de poderes. Como resultado de ese proceso, el unionismo se constituye en una maniobra influida por la coyuntura y el escepticismo sobre sus propios alcances.

Palabras clave: *Relaciones sudamericanas en el siglo XIX, Congreso de Panamá, Tratado Continental de Santiago, filibusteros, balance de poderes*

ABSTRACT

This article examines the origins and motivations of the Continental Treaties of 1856, and their differences from the confederative treaties concluded in Panama in 1826 and Lima in 1848. It also seeks to explain the transition from the Bolivarian cooperative approach to a vision based in the balance of powers.

* Se agradecen los comentarios y las recomendaciones de los dos dictaminadores anónimos de *Histórica*.

As a result of this process, unionism appears as a temporary move, skeptical about its own achievements.

Key Words: South American relations in the nineteenth century, Congress of Panama, Continental Treaty of Santiago, Filibusters, Balance of powers

Tras la amputación de la mitad del territorio de México por parte de Estados Unidos en la guerra de 1846-1848,¹ seguida de frecuentes incursiones de filibusteros estadounidenses en aquel país, el Caribe, Centroamérica y el Pacífico sur, y varios intentos por establecer protectorados en zonas de Hispanoamérica, los gobiernos sudamericanos sienten que el «Destino manifiesto» toca a sus puertas.² Entre las iniciativas destinadas a contener el expansionismo estadounidense destacan, por su duración y significado, los tratados continentales de 1856, suscritos el 15 de septiembre en Santiago de Chile y el 9 de noviembre en Washington D.C. Su objetivo fue la institución de una confederación defensiva inspirada en el Congreso de Panamá de 1826 y el de Lima de 1846-1848.

El presente artículo estudia los orígenes y las motivaciones de ambos tratados continentales y el tránsito del enfoque cooperativo incidental-

¹ Los territorios arrancados a México por Estados Unidos pertenecen a cuatro estados limítrofes (California, Arizona, Nuevo México y Texas), forman dos nuevos (hoy Nevada y Utah) y son parte de otros cuatro (Colorado, Oklahoma, Kansas y Wyoming). En 1853, el tratado de La Mesilla incrementa las pérdidas territoriales de México en 76.845 kilómetros cuadrados (hoy el sur de Arizona y Nuevo México). Ver Tratado de La Mesilla o de Gadsden, Palacio Nacional de México, 20 de julio de 1854, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

² El concepto es acuñado por O'Sullivan, John L. «Annexation». *The United States Magazine and Democratic Review*. XVII/1 (1845), pp. 5-10. Sin embargo, el contenido del término es desarrollado en un artículo anterior de dicho autor, titulado «The Great Nation of Futurity», y que fue publicado en la misma revista (VI/25 [1839], pp. 426-430). En sustancia, tal concepto sostiene que el expansionismo estadounidense responde a un mandato divino. Ver Ortega y Medina, Juan A. *Destino Manifiesto*. México, D.F.: Alianza Editorial, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1989.

mente antimonárquico de 1826 a la visión aliancista de 1856 opuesta o apartada de Estados Unidos. La hipótesis que guía el trabajo puede resumirse en una frase: los tratados de Santiago de Chile y Washington D.C. expresan la entronización del principio de equilibrio de poderes en las relaciones interamericanas. Para sustentar esta conjetura, el trabajo analiza los distintos aspectos de las iniciativas ecuménicas durante el periodo comprendido entre finales de la guerra norteamericana y el fracaso del proceso de ratificación de los tratados continentales en 1857. Las fuentes consultadas incluyen documentación oficial, correspondencia de los actores, estudios y periódicos de la época, y, en menor medida, fuentes secundarias, las que son escasas por el limitado interés de los historiadores en el tema.

PLANTEAMIENTO CONCEPTUAL

La transición del enfoque cooperativo, que busca el desarrollo del sistema internacional, a la concepción basada en el balance de poderes en el hemisferio occidental confronta a dos corrientes teóricas de las relaciones internacionales. La primera, fundamento del modelo organizativo bolivariano de 1826, retoma la vieja búsqueda de implantación de una confederación de naciones que logren la paz interna y externa mediante un código común, una asamblea de representantes, un ejército confederado y un mecanismo de arbitraje internacional. Su primer enunciado se remonta a la Grecia antigua, aunque los proyectos confederativos que influyen a Simón Bolívar son más recientes. En el siglo XVI, el célebre ministro de finanzas del rey Enrique IV, el duque de Sully, propone la creación de una república cristiana por medio de la reunión de las naciones surgidas del derrumbe del imperio de Roma. Su plan consiste en igualar el distinto poderío de las naciones mediante representaciones paritarias en una asamblea de plenipotenciarios y el recurso a un ejército común.³ Luego de los tratados de paz de Utrecht de 1712

³ Béthune, Maximilien de (duque de Sully). *Mémoires des sages et royales œconomies d'Estat, domestiques, politiques et militaires*. París: Edición de Michaud y Poujoulat, 1837, vols. I y II.

y 1713, el abate Saint-Pierre da a conocer un proyecto similar, la Confederación de los Estados de Europa, compuesta a su vez de dieciocho países. Su propósito es la pacificación del Viejo Continente mediante una asamblea con facultades de arbitraje y un código común.⁴ Ambos planes, sobre todo el segundo, se propagan en Europa y América gracias a la síntesis que publica Jean-Jacques Rousseau en 1761.⁵ Esta obra es la que muy probablemente Bolívar consulta para definir las características fundamentales del Congreso de Panamá.⁶

El segundo marco conceptual, la doctrina del balance de poderes, requiere de algunas precisiones, principalmente con respecto a su significado.⁷ De las diversas connotaciones y empleos que registra a lo largo del siglo XIX destaca una en particular: «oponer una coalición dominante a un supuesto agresor»; para la literatura especializada, es la noción preponderante en la época.⁸ La segunda precisión se refiere a que la capacidad de equilibrar el poder en el ámbito regional depende de tres requisitos básicos: soberanía efectiva de los países, influencia en sus relaciones con otros estados y conciencia de que lo que ocurre en un país puede afectar al resto.⁹ En la década de 1850, el desarrollo de las repúblicas hispano-americanas permite el parcial cumplimiento de los tres requisitos y un conocimiento doctrinario aceptable.¹⁰ La tercera y última previsión es

⁴ Saint-Pierre, Charles Irénée Castel de. *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*. París: Fayard, 1986.

⁵ Rousseau, Jean-Jacques. *Extrait du projet de paix perpétuelle*. Ginebra: Moutout & Du Peyrou, 1782, pp. 1-39.

⁶ De la Reza, Germán A. «Confederación anfictionica: Orígenes del modelo bolivariano de unión hispanoamericana». *Cuadernos Americanos*. 124 (2008), pp. 63-82.

⁷ Sobre los orígenes históricos de esta doctrina y su papel durante el siglo XIX, véase Haas, Ernest B. «The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda». *World Politics*. IV/4 (1953), p. 468.

⁸ Schroeder, Paul W. «The Nineteenth Century System: Balance of Power or Political Equilibrium?». *Review of International Studies*. XV/2 (1989), pp. 137-138 y 140. Por su parte, Haas encuentra ocho significados distintos de balance de poder y cuatro usos históricos diferentes («The Balance of Power», pp. 442-477).

⁹ Burr, Robert N. «The Balance of Power in the Nineteenth-Century South America: An Exploratory Essay». *Hispanic American Historical Review*. XXXV/1 (1955), pp. 37-38.

¹⁰ *Ib.*, p. 43. Según este autor, el concepto es más preciso a partir de la década de 1830.

que las expresiones de esta doctrina no se encuentran sistematizadas, sino que aparecen diluidas en decisiones, declaraciones oficiales, tratados y correspondencias.

LOS ORÍGENES BOLIVARIANOS

El primer proyecto de unión confederativa llevado a la práctica en Hispanoamérica es el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826. Sus esbozos se remontan a la primera república de Venezuela de 1810-1812, las instrucciones diplomáticas de Juan de Egaña de 1813 («el seguro medio de consolidar la América, hacerla respetable y mantenerla tranquila es una confederación»),¹¹ la *Carta de Jamaica* de 1815 de Bolívar, y, sobre todo, los tratados confederativos firmados por la Gran Colombia con el Perú, Chile, México y Centroamérica entre 1822 y 1826, y cuya renovación constituye uno de los puntos de la agenda del Istmo.¹² Gracias a dichos tratados, la invitación del 7 de diciembre de 1824 puede propagar entre las cancillerías la idea de que sus respectivas naciones están confederadas y que la asamblea de plenipotenciarios en Panamá representa el epicentro de un sistema internacional «respetable», regulado por un sistema jurídico y por una asamblea que hace las veces de instancia de arbitraje.¹³

Guiada por estos antecedentes, la asamblea del Istmo se instala el 22 de junio de 1826 en la sala capitular del convento de San Francisco, donde se prolonga por espacio de diez conferencias formales hasta el 15 de julio. A sus sesiones acuden los representantes de la Gran Colombia (los actuales Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), el Perú, México y la Federación Centroamericana (las actuales repúblicas de Costa Rica,

¹¹ Egaña, Juan de. «Instrucción remitida al Encargado de Negocios en la Corte de Londres y Enviado Extraordinario Don Francisco Antonio Pinto» (Santiago de Chile, junio de 1813). En Egaña, Juan de. *Escritos inéditos y dispersos*. Santiago de Chile, 1949, pp. 139-140.

¹² Uno de los primeros asuntos de la agenda de Panamá fue precisamente la renovación de estos tratados.

¹³ Bolívar, Simón. «Invitación a los Gobiernos de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala a formar el Congreso de Panamá» (Lima, 7 de diciembre de 1824). En *Cartas del libertador*. Caracas: Banco de Venezuela, 1966, t. IV, pp. 211-214.

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Gran Bretaña y los Países Bajos se hacen también presentes mediante un observador oficial y otro extraoficial, respectivamente. Los delegados de Estados Unidos, por su parte, no logran llegar a las sesiones de Panamá debido al deceso de uno de ellos y a la demora del otro, aunque poco después la embajada se completa en México con la incorporación del ministro estadounidense radicado en esa ciudad.¹⁴

Para lograr sus objetivos, los plenipotenciarios de los cuatro países redactan y aprueban un código confederativo, dos acuerdos defensivos destinados a hacer frente a la amenaza de reconquista española y un convenio de traslación de la asamblea al poblado de Tacubaya, cercano a la ciudad de México. A pesar de su impacto en la época y la viabilidad de un pacto que en buena medida solo necesita fusionar los tratados confederativos anteriores, ninguno de los acuerdos será ratificado por los parlamentos de los países signatarios, con excepción de la Gran Colombia. Entre los factores que explican ese resultado, destaca la desaparición de la amenaza de reconquista y la creciente desconfianza entre las nuevas repúblicas.¹⁵ Desde esa perspectiva, el Congreso de Panamá no fracasa en sus propósitos, sino que aparece vaciado de parte de su contenido por la individualización de los objetivos de cada país, menos interesados en las ventajas de la unión y el derecho internacional que en los problemas de su particular inserción al mundo.

En enero de 1831, semanas después del fallecimiento de Bolívar, el gobierno de México retoma el propósito de instalar la asamblea en el edificio del ex arzobispado de Tacubaya. Su estrategia, conocida más tarde

¹⁴ Clare Jr., Horacio. *Los delegados al Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826*. Panamá, 1967.

¹⁵ Juan Bautista Alberdi y Manuel Carrasco Albano, entre otros, señalan que el desenlace se debió al «haber desaparecido el más urgente motivo de su reunión: [las] tentativas de reconquista». Ver Alberdi, Juan Bautista. «Memoria sobre la conveniencia i objetos de un Congreso Jeneral Americano»; y Carrasco Albano, Manuel. «Memoria sobre la necesidad i objetos de un Congreso sud-americano». En Lastarria, José Victorino, Álvaro Covarrubias, Domingo Santa María y Benjamín Vicuña Mackenna (comps.). *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos*. Santiago de Chile, 1862, pp. 228 y 261.

con el nombre de «Pacto de familia», consiste en un acuerdo comercial que incluye dos puntos ostensibles: el compromiso de enviar delegados oficiales a la asamblea cuando esta se organice y la defensa de la excepción hispanoamericana a la «cláusula de la nación más favorecida». Esta última norma, promovida por Estados Unidos y Gran Bretaña en sus tratados comerciales con Hispanoamérica, representa un freno para la integración comercial de la América antes española, según observa con notable lucidez el canciller Lucas Alamán.¹⁶ Para la pronta ejecución del proyecto, la cancillería mexicana despacha dos representantes suyos a Centro y Sudamérica. La iniciativa parece prometedor, pero luego de un largo periplo y de siete convocatorias infructuosas (en 1831, 1834, 1836, 1838, 1839, 1840 y 1842), la inestabilidad política mexicana y los problemas derivados de la pérdida de Texas obligan al país a cesar en su empeño y a concentrar las energías en sus problemas internos.

El proyecto unionista sería retomado posteriormente por el gobierno de Nueva Granada (uno de los estados herederos de la Gran Colombia) y poco después por el Perú, cuya cancillería cursa el 9 de noviembre de 1846 la primera invitación exitosa desde el Congreso de Panamá. El motivo central en esta ocasión es el intento del general Juan José Flores, antiguo presidente ecuatoriano, de retomar el poder en su país con la ayuda de España y otras potencias monárquicas, y no así la invasión de Estados Unidos a México, trascendental para el devenir de las relaciones interamericanas, aunque en este momento todavía en ciernes.¹⁷ Los delegados del Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada se reúnen en la ciudad de Lima entre el 11 de diciembre de 1847 y el 1 de marzo de 1848. Al término de sus sesiones suscriben un tratado de carácter

¹⁶ Esta norma obliga a los hispanoamericanos a que las concesiones comerciales que se otorguen entre sí se apliquen automáticamente a las potencias anglosajonas. La documentación relevante ha sido reunida en Cuevas Cancino, Francisco. *El pacto de familia*. México, D.F.: Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1962.

¹⁷ «Nota circular de invitación» (Lima, 9 de noviembre de 1846). En Ulloa, Alberto. *Congresos americanos de Lima*. Lima, 1938, t. I, pp. 179-180; y Aken, Mark Van. *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador, 1824-1864*. Berkeley: University of California Press, 1989.

confederativo, uno sobre comercio y navegación, otro referido a correos y el último sobre normativas consulares.

De todos los participantes solo Nueva Granada ratifica la totalidad de los tratados; el resto los desecha, con excepción de la Convención Consular, que buscaba reglamentar la conducta irregular de los cónsules extranjeros, aunque no tenía implicaciones confederativas. La razón visible de este nuevo revés es similar a la que motivó el fracaso de los acuerdos tomados en el Congreso de Panamá: cuando se frustra la expedición de Flores y desaparece la amenaza de intervención europea, los países signatarios se desentienden del proyecto y abandonan la ratificación de los tratados. En profundidad, empero, la causa más directa está relacionada con las amplias facultades de la asamblea confederal, inaceptables para el estado de atomización de Hispanoamérica. Una nota del ministro de Relaciones Exteriores de Chile, enviada a su plenipotenciario en Lima el 10 de septiembre de 1848 y conocida por la cancillería peruana, objeta la posibilidad de aplicar un embargo comercial a una eventual potencia agresora, una de las normas previstas por el tratado confederativo, porque «la suspensión del comercio con una nación como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, podría ser un mal más grave para algunas repúblicas americanas que para la potencia ofensora». El ministro también recusa el artículo tercero en razón de que establece una «autoridad anticonstitucional, depositando en el Congreso de Plenipotenciarios un poder soberano que dará leyes a todos los gobiernos [y podría] poner a dichas repúblicas en estado de guerra».¹⁸

Estas y otras reacciones ponen al descubierto la difícil avenencia entre el proceso de consolidación de las nuevas repúblicas y la necesidad de unirse ante la amenaza externa; entre el celo soberano de las repúblicas y las competencias de una asamblea de plenipotenciarios destinada a coordinar sus políticas exteriores, intervenir en sus conflictos y uniformizar sus códigos. Esta versión del tratado confederativo, sin embargo, todavía contiene en su mayor parte los elementos del legado bolivariano.

¹⁸ Carta del plenipotenciario de Chile al del Perú con observaciones relativas al tratado de Confederación (10 de septiembre de 1848). En Lastarria y otros (comps.), *Colección de ensayos y documentos*, pp. 96-102.

ABRIENDO PASO AL «DESTINO MANIFIESTO»

Por estas mismas fechas, la administración de los territorios conquistados a México, el descubrimiento de yacimientos auríferos en California y la mayor gravitación de los estados sureños dentro de Estados Unidos llevan a este país a proyectarse sobre una extensa e inédita zona de intereses, tanto en el Pacífico como en el Caribe. Su propósito perfila varios objetivos específicos, principalmente la construcción de un canal interoceánico por el lago de Nicaragua, el istmo de Tehuantepec o por Panamá. De los tres emplazamientos posibles, la provincia neogranadina parece ofrecer las mayores ventajas.¹⁹ En 1852, Estados Unidos adquiere los derechos de construcción y explotación de la vía naval de Panamá, y aunque el plan no se concreta entonces, pervive en la forma de planes de ingeniería, expediciones científicas, asentamientos de colonos, inversiones económicas e incluso invasiones militares, como en 1856, cuando la flota de Estados Unidos ocupa Panamá con el fin de que se eliminen los impuestos al transporte a lo largo del istmo.²⁰

Los demás emplazamientos potenciales del canal son explorados por el gobierno estadounidense y por empresarios de ese país. En 1850, el magnate Cornelius Vandervilt visita Nicaragua atraído por el proyecto interoceánico y contrata a Orville W. Childs y su equipo de ingenieros para la preparación de un estudio de factibilidad. El diagnóstico de Childs, plasmado en 153 páginas, se muestra generalmente optimista y recomienda la apertura del canal por el río San Juan.²¹ Creyendo necesario asegurarse la exclusividad del proyecto, la empresa de Vandervilt (American, Atlantic and Pacific Ship Canal Co.) se apresura en obtener la concesión. El istmo de Tehuantepec, un poco más al norte, participa del mismo afán, pero en el ámbito gubernamental. En 1853, México accede a que su vecino septentrional construya un camino de madera y

¹⁹ McGuinness, Aims. *Path of Empire: Panama and the California Gold Rush*. Nueva York: Cornell University Press, 2008.

²⁰ Pierce, Franklin. «Cuestiones de la Nueva Granada con los Estados Unidos». *El Comercio* (Caracas, 19 de diciembre de 1856), p. 3.

²¹ Childs, Orville W. y John D. Fay. *Report of the Survey and Estimates of the Cost of Constructing the Inter-oceanic Ship Canal*. Nueva York: W. M. Bryant & Co., 1852.

una vía férrea en ese lugar. Para completar estas garantías, el tratado de La Mesilla de 1854, firmado por ambos países, incluye en su artículo octavo una provisión específica que protege el tránsito de correo, mercancías, tropas y ciudadanos estadounidenses por Tehuantepec.

Otro objetivo de la expansión geográfica de Estados Unidos es la anexión de Cuba, su más importante proveedor de azúcar y plaza estratégica para el comercio internacional. En junio de 1848, el Departamento de Estado comunica al gobierno español el temor de que la isla caiga en manos inglesas. El presidente James K. Polk ofrece comprarla en cien millones de pesos y expresa su convencimiento de que bajo control estadounidense, Cuba «se convertiría en la Isla más rica y fértil de entre las de igual extensión en todo el Mundo». ²² Uno de sus sucesores, Millard Fillmore, vuelve a la carga en 1852, y a la par que ofrece 120 millones, agrega la amenaza de anexión y prepara, al menos en espíritu, las presiones de que será objeto la administración española durante los siguientes años en la forma de expediciones, apoyo al movimiento anexionista y estímulo a los conatos de independencia, hasta el estallido de la guerra hispano-estadounidense de 1898.

Una última, aunque no por ello menos eficaz forma de expansión, la representa la conquista de islas e islotes, acción en la que están presentes sobre todo los filibusteros estadounidenses.

ESTADOS UNIDOS Y LOS FILIBUSTEROS

Para los sudamericanos es claro que el gobierno de Estados Unidos está dominado por un «vertiginoso espíritu de conquista». ²³ Cuando diversas voces llaman en 1854 y 1855 a intentar una nueva unión confederativa hispanoamericana, ya no invocan las agresiones europeas, como había sido el caso hasta entonces, sino dos nuevos incidentes derivados de la

²² Polk, James K. *Diario del presidente Polk (1845-1849)*. México, D.F.: Antigua Librería Robredo, 1948, t. II, p. 671.

²³ Felipe José Pereira Leal a la cancillería del Brasil (Caracas, 21 de diciembre de 1856), Arquivo Histórico do Itamaraty, folio 208/03/25. En *Cuadernos do Centro de História e Documentação Diplomática*. 2 (2003), p. 377.

política del país del norte. El primero es la firma, en 1854, del tratado de los Galápagos con el gobierno del Ecuador, un acuerdo mediante el cual Estados Unidos obtiene el derecho de explotación exclusiva y sin límites de los yacimientos de guano del mencionado archipiélago, todo esto a cambio de tres millones de dólares.²⁴ El acuerdo es reportado por la prensa estadounidense como una «anexión» de territorios ricos en fertilizantes, la cual es beneficiosa para la industria agrícola del país.²⁵ Varios gobiernos de América Latina e incluso de Europa protestan por el virtual protectorado sobre el archipiélago e insisten en su crítica hasta obligar al presidente ecuatoriano, José María Urbina, a que decreta la nulidad del tratado.²⁶

El segundo y más importante incidente se inicia en junio de 1855 cuando un grupo de filibusteros comandados por William Walker desembarca en Nicaragua y se une a las fuerzas de Francisco Castellón, líder de la oposición local y designado presidente interino por sus acólitos. A finales de ese año y principios del siguiente, el aumento de los efectivos del ejército de Walker, la muerte de Castellón y varios éxitos militares convierten al estadounidense en el hombre fuerte del país. Movido por distintas consideraciones, el gobierno de Estados Unidos decide distanciarse de Walker y de su plan de americanización, el cual incluye la sustitución del idioma español por el inglés, la adopción del régimen esclavista, la anexión de Nicaragua a Estados Unidos y la creación de

²⁴ Tratado de los Galápagos suscrito por los gobiernos de Ecuador y Estados Unidos (Quito, 20 de noviembre de 1854). En Aranda, Ricardo. *Colección de tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la independencia hasta el día*. Lima: La Opinión Nacional, 1911, t. V, pp. 134-139.

²⁵ Entre los diarios que difunden la noticia figuran *Panama Star* (Panamá, 12 de diciembre de 1854), p. 1; *Daily Alta California* (15 de diciembre de 1854), p. 1; y *The New York Times* (Nueva York, 27 de diciembre de 1854). En este último diario el artículo relativo a dicho tema se titulaba «Galapagos Islands and Annexation».

²⁶ Otras fuentes señalan que Estados Unidos descubre la falsedad de las pruebas sobre la existencia del fertilizante en las Galápagos y no presenta el tratado al Congreso; como reacción, Urbina lo declara nulo. Ver Parks, E. Taylor y J. Fred Rippy. «The Galapagos Islands, A Neglected Phase of American Strategy Diplomacy». *Pacific Historical Review*. IX/1 (1940), pp. 37-45.

un canal interoceánico.²⁷ El gobierno filibustero replica mediante la revocación del contrato de Vandervilt, antiguo apoyo de Walker y ahora contrario al reconocimiento de su régimen.²⁸ El aislamiento subsiguiente despeja el camino de los centroamericanos y el 1 de marzo de 1856 Costa Rica le declara la guerra; dicho país avanza en territorio enemigo hasta que las bajas provocadas por la epidemia de cólera detienen su progresión. En julio, Honduras, El Salvador y Guatemala se unen a los legitimistas y al cabo de varios meses expulsan a Walker el 1 de mayo de 1857.

La derrota y el posterior ajusticiamiento de Walker en 1860 ponen fin a las invasiones de los «demonios del mar». Antes de ello, sin embargo, varias expediciones tienen lugar en distintas zonas del continente. En 1853, un grupo de aventureros ocupa las islas de Lobos, ricas en yacimientos de guano, en el Pacífico peruano, y después hace lo mismo con las islas Chincha, uno de los pilares del ingreso fiscal del Perú. El territorio es recuperado con rapidez gracias a una serie de maniobras diplomáticas que incluyen el ganar para la causa peruana al embajador estadounidense. El Departamento de Estado, presidido entonces por el pacifista Daniel Webster, declara que ha sido engañado por informes falsos que aseguraban la no pertenencia de las islas de Lobos a ningún país.²⁹ En 1854, otro grupo de filibusteros desembarca en Alto Velo, propiedad de Santo Domingo en el golfo de México y también con importantes reservas de guano, siendo expulsados tiempo después.³⁰

Más allá del tenor de las declaraciones estadounidenses, es claro que el país busca abaratar los precios del guano importado del Perú apelando

²⁷ Walker, William. *War in Nicaragua written by [...] with a colored map of Nicaragua*. Nueva York: S.H. Goetzl & Co., 1860, pp. 151 y ss.

²⁸ Las relaciones entre Vandervilt y Walker se deterioran cuando el primero incumple el pago del diez por ciento de los beneficios al año no obstante el elevado número de pasajeros y embarques que cruzan la región. Ver Scroggs, William. «William Walker and the Steamship Corporation in Nicaragua». *The American Historical Review*. XI/4 (1905), pp. 798 y ss.

²⁹ Shewmaker, Kenneth. «Untaught Diplomacy: Daniel Webster and the Lobos Islands Controversy». *Diplomatic History*. I/4 (1977), pp. 321-340.

³⁰ Lovatón, Ramón Lugo. «José Gabriel García». *Boletín del Archivo General de la Nación* (Ciudad Trujillo). 81 (1954), p. 123.

a conquistas territoriales. Este objetivo no explícito permite entender los motivos que llevan al Congreso norteamericano a aprobar en 1856 el Acta de Islas Guaneras (Guano Islands Act), por la cual los ciudadanos estadounidenses pueden reclamar para su país la soberanía de islas deshabitadas.³¹ Gracias a sus disposiciones, esa ley se convierte rápidamente en el soporte del llamado «imperialismo del guano» y facilita la incorporación a Estados Unidos de más de cincuenta islas e islotes del Pacífico y el Caribe bajo la garantía de protección de sus fuerzas navales y militares.³²

Volviendo a Nicaragua, cabe precisar que su caso es distinto. El gobierno de Estados Unidos muestra cierta firmeza en su decisión de hacer cumplir la ley de neutralidad de 1794 y entorpece el reclutamiento de nuevos efectivos para el ejército de Walker.³³ La revisión de la correspondencia del Departamento de Estado muestra que este no conoce en detalle los objetivos de Walker, lo que lleva a que en septiembre de 1855 pida precisiones a su embajador en Managua, John N. Wheeler. Días después, el Departamento de Estado comunica sus informes al ministro nicaragüense en Washington, José de Marcoleta, con la observación de que la expedición constituye una violación a la ley de neutralidad, y enseguida instruye a Wheeler de que no reconozca al gobierno de facto de Walker ni tenga trato con él.³⁴

Las previsiones del gobierno estadounidense no impiden que los hispanoamericanos desconfíen del presidente de Estados Unidos, Franklin

³¹ Senado de Estados Unidos, «Guano Islands Act», Washington D.C., 18 de agosto de 1856, título 48, capítulo 8, 1411-1419.

³² O'Donnell, Dan. «The Pacific Guano Islands: The Stirring of American Empire in the Pacific Ocean». *Pacific Studies*. XVI/1 (1993), pp. 49 y ss.

³³ La «Neutrality Act», proclamada por George Washington en 1794, prohíbe a los ciudadanos estadounidenses atacar a los países que mantienen relaciones amistosas con su gobierno.

³⁴ William L. Marcy a John Wheeler, Washington D.C., 1 de septiembre y 8 de noviembre de 1855; Marcy a José de Marcoleta, 3 de septiembre y 10 de octubre de 1855. En Manning, William. *Diplomatic Correspondence of the United States. Inter-American Affairs, 1831-1860*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, t. V, 1934, pp. 71-75.

Pierce, sea por los alcances del Acta guanera, por el reconocimiento inicial de Wheeler al gobierno de Walker o por las exacciones cometidas con anterioridad. Francisco Bilbao y José María Samper, por ejemplo, afirman que los filibusteros son «la guerrilla de avanzada» de Estados Unidos más segura y sin responsabilidad para ese país.³⁵ Otros contemporáneos ven en sus incursiones la señal de que la nación del norte pretende ensancharse hasta el istmo de Panamá o incluso al «valle del Amazonas».³⁶ El rumor sube de tono cuando James Buchanan, secretario de Estado en la administración Polk y presidente de Estados Unidos en 1857, confía a un diplomático brasileño que su país busca la dominación y extinción de la «raza latina».³⁷

PRIMER TRATADO

La diversidad y desmesura de las ambiciones estadounidenses sirven de telón de fondo a la negociación simultánea de dos tratados entre países hispanoamericanos. Uno de ellos, directamente conectado con las invasiones de los filibusteros, se empieza a redactar a principios de 1856 en Washington D.C. por los embajadores de Guatemala y Costa Rica, y luego se presenta para su aprobación a sus homólogos del Perú, México, Brasil, Nueva Granada y Venezuela. Aunque similar al tratado confederativo de 1848, sus provisiones guardan especificidad respecto de los asentamientos de extranjeros, objeto de toda suerte de facilidades hasta entonces pero que después de la experiencia traumática de los filibusteros se consideran riesgosos para la integridad de las nuevas repúblicas.³⁸ Como alternativa, los centroamericanos proponen que

³⁵ Bilbao, Francisco. «Iniciativa de la América. Idea de un Congreso Federal de las Repúblicas»; y Samper, José María. «La Confederación Colombiana». En Lastarria y otros (comps.), *Colección de ensayos y documentos*, pp. 281, 290 y 364.

³⁶ Pereira Leal a la cancillería del Brasil, pp. 377 y 380.

³⁷ *Ib.*, p. 380.

³⁸ Ver la «Guía para la naturalización de los extranjeros», Central American Pamphlets and Ephemera Colletion (CAPE), Caja 1, «Provincias Unidas del Centro de América», Guatemala, Decreto del 25 de mayo de 1824, Latin American Library, Tulane University; y Dym, Jordana. «Citizen of Which Republic? Foreigners and the Construction of National Citizenship in Central America, 1823-1845». *The Americas*. LXIV/4 (2008), pp. 489 y ss.

todo inmigrante renuncie a su nacionalidad y a la protección del país de origen.³⁹ Otro elemento inédito es la elección de Río de Janeiro como sede del Congreso, lo que pone de manifiesto un proceso todavía incipiente pero de consecuencias duraderas para el continente: la creciente confluencia de las identidades latinas (española y portuguesa) al calor de la polarización con Estados Unidos.

El borrador del «Proyecto de Alianza» recibe la respuesta favorable de casi todo el cuerpo diplomático hispanoamericano estacionado en Washington. Sólo el representante peruano, Juan Ignacio de Osma, condiciona su adhesión a que concuerde con el tratado que por esos días se negocia en Chile y se elija a Lima como sede del siguiente Congreso. Debido a que el Brasil declina participar en este último, los centroamericanos acceden a las peticiones de Osma y el 9 de noviembre de 1856 el conjunto de los ministros suscribe los dieciocho artículos del proyecto.⁴⁰ Los delegados asistentes son Pedro Alcántara Herrán, por Nueva Granada; Manuel Robles Pezuela, por México; Antonio José de Irisarri, por Guatemala y El Salvador; Luis Molina, por Costa Rica; Florencio Ribas, por Venezuela; y el mencionado Osma, por el Perú.⁴¹

El tratado recoge en sus primeros artículos la preocupación por las garantías y ventajas otorgadas por la Confederación a sus miembros: mutuo respeto a la soberanía e integridad de cada país y trato de carácter nacional al comercio y navegación de los confederados. En el apartado sobre política exterior prevé la acción mancomunada contra las expediciones piráticas y las agresiones de naciones extranjeras, ambas puestas en pie de igualdad. El artículo décimo tercero compromete la asistencia de los representantes de cada país al Congreso a realizarse en Lima en diciembre de 1857 y el décimo quinto le confiere a la asamblea la tarea de dar forma definitiva al pacto confederal. La ausencia del Brasil hace

³⁹ Gestiones americanas cerca de la Legación peruana en Washington D.C. (3 de marzo de 1856). En Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, pp. 628-630.

⁴⁰ Juan Ignacio de Osma a la cancillería del Perú (Washington D.C., 3 de diciembre de 1856). En Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, p. 631.

⁴¹ Proyecto de Alianza (Washington D.C., 9 de noviembre de 1856). En Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, pp. 632-635.

que se defina a la entidad en sus viejos términos: «Confederación de los Estados Hispanoamericanos». A modo de cierre, el artículo décimo séptimo puntualiza la agenda del futuro Congreso: crear un sistema único de pesos, medidas y moneda; establecer una normatividad común respecto de las facultades de los cónsules; igualar los derechos comerciales; formar un código marino confederal; y fijar las condiciones que aseguren la validez de los exhortos en materia criminal y civil de las autoridades de un país en todos los demás.

Sin duda, no estamos ante un «proyecto» propiamente dicho, sino frente a un convenio que busca lograr la instalación del Congreso a la manera de los tratados confederativos de la Gran Colombia. Al hacerlo, pone de relieve la notable convergencia de miras de las cancillerías hispanoamericanas en torno a los medios para encarar la amenaza externa. Desde otra perspectiva, empero, da cuenta de la poca confianza que se tiene en el éxito de una convocatoria directa para la celebración del Congreso.

SEGUNDO TRATADO

El segundo y más importante tratado se origina en las instrucciones que a principios de 1855 gira el gobierno peruano a Cipriano Zegarra, su encargado de negocios en Santiago de Chile.⁴² A mediados de año, el canciller chileno Antonio Varas realiza las consultas del caso y responde favorablemente a Zegarra, proponiéndole que redacte las bases del tratado. Con esas seguridades, el diplomático peruano redacta un borrador compuesto de doce artículos y lo somete a varias revisiones.⁴³ En abril de 1856, el gobierno chileno, presidido por Manuel Montt Torres, acepta

⁴² Según la historiografía chilena, la iniciativa corresponde a Varas, quien busca con el tratado de 1856 «sacudir nuevamente la apatía continental» (Barros van Burén, Mario. *Historia diplomática de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1990, pp. 208 y ss.). Un enfoque interesante de ese momento, que analiza la influencia de los asuntos internos del Perú —relativamente caóticos— sobre la diplomacia de dicho país, se encuentra en St. John, Ronald Bruce. *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú, 1999.

⁴³ Cipriano Zegarra a la cancillería del Perú (Santiago de Chile, 8 de septiembre y 28 de noviembre de 1855). En Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, pp. 581-583 y 584-586.

el borrador de Zegarra, así como varios puntos de un memorándum de Juan Ignacio de Osma llegado de Washington DC. Por entonces se encuentra en Santiago el representante del Ecuador, Francisco J. Aguirre, comisionado para buscar una solución conjunta al problema de las expediciones de filibusteros. Enterado de la iniciativa, Aguirre acepta reunirse con sus homólogos para concluir el tratado.

Zegarra cree llegado el momento de ocuparse de «las invitaciones y otros análogos [...] que den por resultado la reunión de todos los ministros que han de concurrir al Congreso».⁴⁴ Pero antes de que otras repúblicas respondan a la invitación, el canciller chileno y los representantes del Perú y Ecuador suscriben el 15 de septiembre de 1856 un acuerdo que pasa a la historia bajo la denominación de «Tratado Continental».⁴⁵ Según el proemio, el tratado pretende

[c]imentar sobre bases sólidas la unión que entre ellas existe como miembros de la gran familia Americana, ligados por intereses comunes, por un común origen, por la analogía de sus instituciones y por otros muchos vínculos de fraternidad y estrechar las relaciones entre los pueblos y los ciudadanos de cada una de ellas.⁴⁶

Sus primeros artículos instituyen la ciudadanía común; el trato de carácter nacional a los buques de los países confederados; el comercio en pie de igualdad; el porte libre de la correspondencia privada y pública (regla que se aplica también a todos los impresos menos a los libros); la mutua concesión de las extradiciones; la uniformización del sistema de moneda, pesos y medidas; la equiparación de las leyes y los derechos aduaneros; y el desarrollo de la educación primaria. Los artículos décimo tercero y décimo cuarto obligan a los signatarios a respetar la independencia e integridad de todos los países confederados y a no ceder ni

⁴⁴ Zegarra a la cancillería del Perú (Santiago de Chile, 14 de abril de 1856). En Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, pp. 589-590.

⁴⁵ Anexo 1 de Zegarra a la cancillería del Perú (Santiago de Chile, 15 de septiembre de 1856). En Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, pp. 362-364.

⁴⁶ «Tratado Continental» (Santiago de Chile, 15 de septiembre de 1856). En Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, p. 613.

enajenar partes de su propios territorios. Los artículos décimo quinto a décimo octavo se ocupan de las expediciones piráticas y proponen a los países signatarios combatirlas mancomunadamente. El artículo décimo noveno instituye que los miembros que se encuentren en conflicto agoten los medios pacíficos antes de entrar en guerra; no se logró el suficiente consenso para incorporar una cláusula de arbitraje, esencial para el modelo bolivariano. Como compensación, el vigésimo artículo confiere al Congreso el derecho a ofrecer su mediación en caso de conflicto, aunque el vigésimo segundo le prohíbe que tome como materia de sus deliberaciones los problemas internos de los países miembros. Según se ha señalado, estas provisiones «marcan un notable retroceso respecto del Tratado de Confederación de 1848», sobre todo en materia del arreglo pacífico de los conflictos: «no se proscribe la guerra sino la condiciona».⁴⁷ Curiosamente, no se menciona el lugar del próximo Congreso, pero sí la fecha: «tres meses después de canjeadas las ratificaciones, o antes si fuese posible».⁴⁸

Dotado de estas provisiones, el tratado procura un doble equilibrio. De un lado, instituye un sistema de conservación de la paz e independencia de los países miembros. De otro, trasciende el sentido de una alianza y para la mejor contención de la amenaza externa erige a la agrupación en un nuevo actor internacional. En esto no difiere sustancialmente de la concepción bolivariana, pero la ausencia del mecanismo del arbitraje y su concentración en el equilibrio de las soberanías individuales lo hacen tributario principalmente del enfoque del balance de poderes. En el plano interno garantiza las soberanías de los estados al punto de ni siquiera poder discutir los problemas de cada país; hacia afuera ofrece la imagen de una instancia que genera un contrapeso internacional. La contradicción de estos objetivos no es tal si recordamos uno de los usos decimonónicos de la doctrina: pretende oponer la coalición de los países hispanoamericanos a la amenaza de la agresión estadounidense.

⁴⁷ Ulloa, Alberto. «Prólogo». En Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, p. XCIV.

⁴⁸ «Tratado Continental», t. I, pp. 613-620.

RATIFICACIONES Y ACTITUD DE ESTADOS UNIDOS

Las ratificaciones legislativas del Tratado Continental tienen un comienzo promisorio, sobre todo en el Ecuador, donde se aprueba con rapidez. En el Perú, el gobierno decide enviar al ministro Pedro Gálvez a Centroamérica con el encargo de obtener el mayor número de adhesiones. La gestión de quien es recordado en su país por haber redactado y firmado el decreto de la abolición del tributo de los indígenas resulta particularmente exitosa.⁴⁹ Costa Rica suscribe el tratado a finales de enero de 1857, Guatemala lo hace en abril, y Nicaragua y El Salvador en junio.⁵⁰ Sin embargo, el optimismo que despiertan estas noticias pronto se ve refrenado por hechos menos prometedores. Para su exposición, regresemos al día en que se firma el tratado en Santiago de Chile.

Debido a que el periodo legislativo chileno cerraba el 16 de septiembre de 1856 (un día después de la rúbrica del tratado), la Cámara de Diputados difiere el examen del documento a su próxima sesión, nueve meses más tarde. El 18 de agosto de 1857, la comisión parlamentaria inicia las labores, pero los ataques de que empieza a ser objeto el tratado convencen al canciller Varas de posponer su discusión. El documento vuelve a mencionarse en las legislaturas de 1860, 1861 y 1862; en este último año se aprueban los artículos décimo, décimo tercero, décimo cuarto y décimo noveno, pero se descartan los demás, y se enreda con ello un posible canje de ratificaciones. Para mayores complicaciones, el Brasil informa que no desea adherirse al tratado «por ahora»,⁵¹ y la Argentina hace lo propio no obstante la insistencia de los enviados del Perú y Chile, el intercambio de una abultada correspondencia y ya tener

⁴⁹ Basadre, Jorge. *Historia de la república del Perú*. Lima: Ediciones Historia, 1961, t. III, pp. 1078 y ss.

⁵⁰ Montufar, Lorenzo y Maestre Rivera. *Reseña histórica de Centro América*. Guatemala, 1887, t. VII, p. 754; y Nuernberger, Gustave A. «The Continental Treaties of 1856: An American Union Exclusive of the United States». *Hispanic American Historical Review*. XX/1 (1940), pp. 45-52.

⁵¹ João de Costa Rego Monteiro a la cancillería del Brasil (Santiago de Chile, 16 de noviembre de 1856). En *Cuadernos do Centro de História e Documentação Diplomática*. 2 (2003), pp. 364-365.

en Santiago a su representante.⁵² En el Perú, finalmente, la comisión encargada de revisar el tratado detiene su examen y se declara opuesta a las disposiciones sobre extradición, derechos de los profesionales y trato de carácter nacional a los buques de los confederados, norma criticada también por el ministro brasileño en Lima.⁵³

El golpe de gracia viene de Estados Unidos. En mayo de 1857, su embajador en Lima, John Randolph Clay, solicita explicaciones al canciller Manuel Ortiz de Zavallos sobre los fines y motivos del tratado de Santiago.⁵⁴ Ortiz de Zavallos decide minimizar el papel de Osma y trae a colación el hecho de que el Congreso peruano todavía no lo ha aprobado. A esto replica Clay que la ratificación habría complicado aún más las relaciones de ambos países, pues hubiera presentado «el singular espectáculo de la unión de todas las naciones del Hemisferio Occidental con la exclusión de Estados Unidos». La única explicación de ello, agrega, es que las naciones signatarias de los tratados de Washington y Santiago «se han formado en liga para controlar el poder de Estados Unidos».⁵⁵

La apreciación de Clay es correcta: de manera indirecta, las iniciativas de 1856 se proponen limitar las ambiciones estadounidenses por medio de un nuevo equilibrio de poderes en el continente. Pero su reclamo, aunado al formal rechazo de su gobierno a las expediciones de Walker y la nulidad del tratado de los Galápagos, modera los ánimos antiestadounidenses e influye en que nuevamente se desvanezca el proyecto confederal.

⁵² Buenaventura Seoane al canciller de la Argentina, Rufino de Elizalde (18 de julio de 1862); Elizalde a Seoane (10 de noviembre); Seoane a Elizalde (17 de noviembre); Elizalde a Seoane (22 de noviembre); y Seoane a Elizalde (24 de noviembre). Todos estos documentos se encuentran en Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, pp. 641-677.

⁵³ Miguel María Lisboa a la cancillería del Brasil (Lima, 11 de octubre de 1856). En *Cuadernos do Centro de História e Documentação Diplomática*. 2 (2003), p. 361. Sin embargo, como los desacuerdos del legislativo peruano son pocos, se pide al presidente Castilla que posponga el canje de ratificaciones al 14 de septiembre de 1857. Ver la Convención Nacional del Perú y el Tratado Continental (Lima, 26 de junio de 1857). En Ulloa, *Congresos americanos*, t. I, p. 621.

⁵⁴ Oeste, George Irvin. *John Randolph Clay: America's First Career Diplomat*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 1966.

⁵⁵ Lewis Cass a John Randolph Clay, Washington D.C., 18 de mayo de 1857. En Nuermberger, «The Continental Treaties of 1856», pp. 52 y 53.

EPÍLOGO

El plan de la confederación es reactivado por última vez a inicios del decenio de 1860 cuando ocurre una nueva oleada de agresiones, esta vez europeas. La más importante en recursos y efectivos es la invasión a México por parte de Francia, España e Inglaterra, signatarios de la Convención de Londres del 31 de octubre de 1861. Su objetivo inicial era obligar a Benito Juárez a que derogue la ley de suspensión del pago de la deuda externa.⁵⁶ Pocas semanas después, empero, el conflicto cambia de objetivos y se transforma en una intervención exclusivamente francesa que logra entronizar de 1864 a 1867 a un miembro de la Casa de los Habsburgo con el título de emperador Maximiliano I. La segunda agresión es la reincorporación de la isla de Santo Domingo a los dominios de España, anexión propuesta por el presidente dominicano Pedro Santana en 1861 y revertida en 1865 luego del triunfo de las fuerzas locales en la guerra de Restauración. La tercera es el conflicto entre España y el Perú, y la subsecuente guerra hispano-sudamericana. Esta última constituye el motivo central de la convocatoria al Segundo Congreso de Lima. Se puede señalar que las agresiones en su conjunto responden al designio europeo de recomponer hegemonías en América, restar territorios a una Hispanoamérica atomizada y alterar el ordenamiento republicano, uniforme a lo largo y ancho del subcontinente.

El 11 de enero de 1864, Juan Antonio Ribeyro, entonces canciller del Perú, envía una invitación a los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia (Nueva Granada hasta 1863), Ecuador y Venezuela. Luego de las respuestas favorables de la mayoría de estos gobiernos y del nombramiento de los respectivos ministros plenipotenciarios, el 14 de noviembre de ese año se instala el Segundo Congreso de Lima en el edificio de Torre Tagle y sesiona por espacio de 56 conferencias hasta su clausura el 13 de marzo de 1865. Los delegados presentes son Juan de la Cruz Benavente, por Bolivia; el antiguo presidente Manuel Montt, por Chile; Justo Arosemena,

⁵⁶ Convención tripartita (Londres, 31 de octubre de 1861). En Estrada, Genaro. *Las relaciones entre México y Perú. La misión de Corpancho*. México, D.F.: Porrúa, 1971, pp. 134-136.

por Colombia; Vicente Piedrahíta, por Ecuador; Pedro Alcántara Herrán, por El Salvador; José G. Paz Soldán, por el Perú; y Antonio Leocadio Guzmán, por Venezuela. También se registra Domingo Faustino Sarmiento, en representación de la Argentina, aunque nunca recibe autorización de su gobierno para actuar como delegado al Congreso.

Al final del Congreso se firman cuatro convenios: un tratado confederal, un tratado acerca de la conservación de la paz, un convenio sobre correos y otro sobre comercio y navegación. Según el oficio de remisión, estos documentos expresan «el pensamiento americano iniciado en Panamá el año de 1826, y secundado en Lima en 1847 y en el tratado tripartito de 1856». La genealogía bolivariana apunta sobre todo al tratado de unión, liga y confederación perpetua firmado en el Istmo, aunque el parentesco es superficial pues en el tratado de Lima prima la necesidad de responder a los desafíos de una coyuntura externa: la guerra hispano-sudamericana. Concluido el conflicto con la victoria de los sudamericanos, el proyecto decae como sus antecedentes y no es ratificado ninguno de los tratados. Se trata del último esfuerzo confederativo de las antiguas secciones de la América española. Ocurre casi al mismo tiempo que estalla la guerra de la Triple Alianza (la Argentina, el Brasil y Uruguay) contra el Paraguay y antecede en poco más de una década a la guerra del Pacífico. Una y otra conflagración terminarán por sepultar la solidaridad hispanoamericana, dejando al desnudo una visión del poder a secas, que busca aprovechar la ausencia de una ley de naciones para traducir el mayor poderío relativo en conquistas territoriales.

A MODO DE CIERRE

Las secciones de este artículo han puesto en evidencia el sentido de balance de poder de los tratados continentales de 1856, en particular del tratado de Santiago de Chile. Aunque las limitaciones de espacio no nos permitieron abundar en los aspectos conexos, el trabajo sustancia la conjetura de que la iniciativa y las circunstancias de dichos tratados dan expresión a un ajuste significativo del concepto de confederación anfictionica, el cual es reemplazado, al menos en espíritu, por la doctrina

de balance de poderes. Los tratados de 1856 retoman el esquema general bolivariano pero su contenido remite a la doctrina del balance de poderes. En síntesis, los tratados continentales de Santiago de Chile y de Washington D.C. tienen las siguientes áreas de significancia: en primer lugar, permiten la continuidad del movimiento integracionista luego de la guerra entre Estados Unidos y México y de su enorme impacto en las relaciones de poder del continente. En segundo lugar, sus convocatorias y componentes reflejan una sorprendente comunidad de miras de los países hispanoamericanos respecto de la amenaza externa y las respuestas más adecuadas a ella. Finalmente, los tratados enarbolan un ideal confederativo que recubre la búsqueda de contención de las agresiones extranjeras, aunque sucumben ante la individualización de los intereses de los países. Este último sentido sirve de preámbulo a la deriva unilateralista, que hará de las conquistas territoriales uno de sus objetivos implícitos.

Fecha de recepción: 11/11/2013

Fecha de aceptación: 23/2/2014