

sin embargo voy a copiar el resumen de las dadas a los Delegados de Colombia por Ravenga Ministro de Relaciones Exteriores y que en seis puntos sintetiza toda la política a seguir:

“De todo lo que he tenido el honor de decir a ustedes anteriormente, se deduce que la misión de ustedes en Panamá se contraen los puntos siguientes:

1º.—A renovar el pacto de unión, liga y confederación perpetua entre todos y cada uno de los Estados americanos.

2º.—A fijar el contingente de fuerzas terrestres y marítimas de la confederación.

3º.—A dar una declaración o manifiesto de los motivos y objetos de la Asamblea del Istmo.

4º.—A arreglar nuestros negocios mercantiles.

5º.—A detallar los derechos o funciones de los Consules respectivos y

6º.—A la abolición del tráfico de esclavos de Africa, y declarar a los perpetradores de tan horrible comercio incurso en el crimen de piratería convencional.”

El Congreso celebró diez sesiones oficiales, sin contar las conferencias extraoficiales, que tuvieron lugar, la primera el día 22 de junio que fue la inaugural, otra en 23 del propio mes, no volviéndose a reunir más hasta el mes de Julio, en los días 10, 11 con dos sesiones, una por la mañana y otra por la noche, en 12, 13 y 14 en este día se celebraron dos sesiones también y el día 15 de dicho mes que fue la última.

La carencia de detalles precisos sobre el desenvolvimiento de cada sesión, me impide hacer un estudio detenido de las opiniones sustentadas por las distintas delegaciones. De la lectura de todos los documentos que he podido obtener, se deduce que cada cual sostuvo con prudencia los intereses por ellos representados, así tenemos que la delegación de Méjico rechazó en el anteproyecto de tratado presentado los artículos que se referían al establecimiento de la libertad del tráfico y comercio terrestre y marítimo entre los confederados, impidiendo las barreras; el que atribuía a la Asamblea el derecho de resolver definitivamente en juicio de conciliación todas las diferencias de los confederados y el que fijaba en Panamá la residencia de la Asamblea.

Concluyeron como se ha dicho las conferencias el día 15 de Julio en cuya fecha se firmaron por las Plenipotenciarios en ella representadas los instrumentos siguientes:

1º.—Un tratado de Unión, liga y confederación perpetua entre los cuatro Estados representados en el Congreso, a cuya confederación podrían incorporarse las potencias de América cuyos plenipotenciarios no habían concurrido al Congreso si dentro de un año después de ratificado el tratado, querían adherirse a él. Las ratificaciones debían canjearse en la villa de Tacubaya, una legua distante de la ciudad de Méjico, dentro de ocho meses contados desde el 15 de Julio.

2º.—Un acuerdo que ampliaba lo estipulado en el artículo 11 del tratado, sobre la renovación de la Asamblea con el fin de hacer cada vez más fuertes e indisolubles los vínculos y relaciones fraternales por medio de frecuentes conferencias.

3º.—Una convención fijando el contingente con que cada uno de los confederados debían contribuir para la común defensa. Se tomó por base la población de los Estados contratantes.

4º.—Una convención militar, cuyo objeto era fijar las bases para el empleo y dirección de los contingentes. En virtud de esta convención se estipuló que ninguna invasión se consideraría seria si no pasaba de 5 mil hombres de desembarque. Fijose en 25 mil hombres el contingente de tropas auxiliares que se daría al Estado invadido y este pondría en campaña el doble número de las tropas invasoras.

El Tratado de Unión, Liga y Confederación consta de treinta y un artículos, de los cuales el primero dice así: "Las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mejicanos, se ligan y confederan mutuamente en paz y en guerra y convienen para ello un pacto perpetuo de amistad firme e inviolable, y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de dichas partes". Los artículos tres y cuatro se refieren al objeto del Pacto para mantenerse en actitud ofensiva y defensiva contra cualquier ataque que pueda poner en peligro la independencia y soberanía de ella.

Por el artículo once los contratantes estipulan que para hacer más fuertes e indisolubles los lazos que los unen por medio de conferencias frecuentes y amistosas convienen en formar cada dos años en tiempo de paz, y cada uno durante la guerra que sostengan, una Asamblea General formada por dos Plenipotenciarios por cada parte con los plenos poderes que fueran necesarios.

Por la importancia que ofrece para nuestro estudio, copio a continuación el artículo 13 del tratado, que encierra la competencia y los objetos del mismo.

"Artículo 13.—Los objetos principales de la Asamblea General de Ministros Plenipotenciarios de las potencias confederadas son:

Primero.—Negociar y concluir entre las potencias que representan todos aquellos tratados, convenciones y demás actos que pongan sus relaciones recíprocas en un pie mutuamente agradable y satisfactorio.

Segundo.—Contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterable entre las potencias confederadas, sirviéndoles de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados y convenciones públicas que hayan concluido en la misma Asamblea, cuando sobre su inteligencia ocurra alguna duda, y de conciliador en sus disputas y diferencias.

Tercero.—Procurar la conciliación y mediación entre una o más de las potencias aliadas, o entre éstas con una o más potencias, extrañas a la Confederación, que estén amenazadas de un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas de injurias, daños graves u otras causas.

Cuarto.—Ajustar y concluir durante las guerras comunes de las partes contratantes con una o muchas potencias extrañas a la Confederación, todos aquellos tratados de alianza, concierto, subsidios y contingentes que aceleren su terminación."

Por el artículo quince las partes se obligan y comprometen de una manera solemne a solucionar amigablemente todas las diferencias que entre ellas se presentaren y en caso de no poderlo realizar a llevarla ante la Asamblea para su conciliación, sin que ello implique la aceptación del laudo dictado por la Asamblea, salvo que las partes así lo hubieren aceptado.

El artículo 17 es de una gran importancia, pues por él se comprometen las partes a no recurrir a la guerra ni ordenar actos de represalias con la República que se crea ofensora, sin llevar el ofendido el caso ante la Asamblea General, apoyándose en los documentos y demás elementos de prueba necesarios.

Pero a mi entender son de vital importancia los artículos 21 y 22 a tal punto que se pueden considerar como el eje principal alrededor del cual gira todo el Tratado: dichos artículos son al tratado lo que el diez del Pacto de la Sociedad de las Naciones es a ésta.

Dicen copiados a la letra lo siguiente:

Artículo 21.—Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a sostener y defender la integridad de sus territorios respectivos, oponiéndose eficazmente a los establecimientos que se intenten hacer en ellos sin la correspondiente autorización y dependencia de los Gobiernos a quienes corresponde en dominio y propiedad, y a emplear al efecto en común sus fuerzas y recursos si fuere necesario.

Artículo 22.—Las partes contratantes se garantizan la integridad de su territorio, luego que en virtud de las convenciones particulares que celebren entre sí, se hayan demarcado y fijado sus límites respectivos, cuya conservación se pondrá entonces bajo la protección de la Confederación.

Por el artículo veinte y ocho declaran las contratantes que el Pacto no afecta en nada a la soberanía de los mismos.

A la abolición de la esclavitud dedica el Tratado el artículo veinte y siete y lo declara como delito de piratería.

De lo expuesto a grandes rasgos se deduce que la obra del Congreso de Panamá fué una obra admirable; sin embargo sus resultados fueron nulos; ninguno de los Estados que concurrieron al mismo ratificaron los Pactos los cuales fueron letra muerta. A qué se debió esta actitud, aun de los mismos contratantes? Quizas la respuesta está equivocada, pero a mi entender se debió sin duda alguna a dos elementos: uno de orden social, otro de orden jurídico. En el primero tenemos la desorganización de los Estados de América en los primeros tiempos de su vida independiente, desorganización que impidió durante largo tiempo la tranquilidad necesaria para vivir en paz, desorganización que fue producto del caciquismo político que por suerte está desapareciendo aunque no con la rapidez que debe. Esa misma desorganización hacía que las naciones se mirasen con recelos las unas con las otras, recelo que rayaba en desconfianza y que por esa causa un tratado de unión, liga y confederación despertaba, acentuando más la desconfianza, el temor de que una entre las naciones que se confederaban adquiriría un predominio una hegemonía que iba a ser causa de amenaza para las demás. Unido a esto tenemos otros factores de orden diferente, pero determinantes para impedir el triunfo de los Tratados celebrados.

Entre el elemento de orden jurídico se puede señalar el desconocimiento que se tenía del Derecho Internacional tal como éste es. Las naciones no tenían confianza en los postulados del Derecho Internacional, sus principios, sus reglas eran algo defectuosas, así es que no le reconocían la eficacia que por fortuna hoy se le reconoce. Unido a esto tenemos que eran muy pocos los afortunados que le conocían.

### III

#### INFLUENCIA DEL CONGRESO EN EL DERECHO

Es verdaderamente difícil hablar de la influencia del Congreso sobre el Derecho Internacional.

Sin embargo podemos decir que un hecho tiene influencia sobre otro de dos modos: bien directa, bien indirectamente. Pues bien, en este segundo plano es donde nos podemos colocar.

El Congreso de Panamá al cabo de un mes más o menos de sesiones concluyó un Tratado de Unión, Liga y Confederación. En sus artículos hay una gran cantidad de enseñanzas, hay principios de derecho Internacional que sus autores quizás no pensaron que a través del tiempo y del espacio iban a resultar los puntos básicos de la ciencia de Grecia. Sin embargo estos principios hoy son normas de conducta generalmente aceptadas por las Naciones. Se quería que la Asamblea fuera un organismo casi judicial, ante el cual los Estados confederados llevarían sus querrelas para dirimirlas, y hoy tenemos que por el pacto de la Sociedad de las Naciones los miembros de la misma pueden plantear sus problemas, bien al Consejo, a la Asamblea o el Tribunal. Es que el mundo siempre en movimiento lo trans-

forma todo, aquellos principios, aquellos postulados que antes parecían imposibles de aceptar, hoy se aceptan, parecen los mejores, y sin embargo en el mañana son rechazados por inútiles por haber aparecido otros más de conformidad con la realidad de ese momento. El principio del arbitraje voluntario fué el que prevaleció según se deduce de los artículos diez y siete y diez y ocho del tratado, y hoy al cabo de un siglo, todavía los pueblos lo aceptan, hoy al cabo de un siglo rechazan las Naciones, como rechazaron entonces, el arbitraje obligatorio. Era en aquella época al igual que en la presente el orgullo nacional el que rejía los destinos, y no se crea que por una mala fé, sino por un desconocimiento de lo que a juicio de los estadistas constituye ese orgullo.

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el padre del arbitraje obligatorio lo es Simón Bolívar, ese genio semi hombre y semi dios que en los comienzos de la centuria décima nona veía con visión apocalíptica la unión de todas las Naciones de América, y como medio de consolidarla resolver todos sus problemas por medio del arbitraje obligatorio. El un siglo atrás abogaba por el arbitraje obligatorio como el único medio por el cual las naciones resolverían pacíficamente sus conflictos sin recurrir a la fuerza de los cañones, y hoy vemos que en la poética Ginebra, en la patria de Rousseau los Estadistas de todo el mundo recomiendan el arbitraje obligatorio como el medio seguro y eficaz para solucionar los problemas que surgen entre las Naciones.

Si con lo expuesto no fuera suficiente, el artículo décimo octavo del tratado señalaba algo que hoy en día está cada vez mas tomando cuerpo, la mediación y la conciliación internacionales como reglas de conducta a las que han de ajustarse los pueblos. Y vemos que aquello que en el año 1826 fue incluido pero no aprobado por el tratado, hoy ha tomado tal incremento que la casi totalidad de los Estados que forman parte de la comunidad Jurídica hoy tienen celebrados tratados de Conciliación que parece estan inspirados en el Tratado del año 1826.

Estos son a grandes rasgos los elementos de influencia que el Congreso de Panamá ha tenido sobre el Derecho Internacional.

Estamos en los momentos actuales en presencia de grandes acontecimientos: el Mundo que según la frase de un escritor está siempre moviéndose a impulso de las necesidades, se mueve en los momentos presentes a impulso de necesidades de orden internacional. Estamos en presencia de la consolidación del Derecho Internacional, de ese conjunto de reglas que durante mucho tiempo fueron reglas sin sentidos, sin aplicación. En esta época de internacionalismo es necesario pensar, meditar mucho sobre la obra de Bolívar.

La Sociedad de las Naciones, la Unión Panamericana, los Congresos y Conferencias Internacionales que todos los días se celebran el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en fin todo lo que tenga carácter internacional, tiene en su interior algo del sueño de Bolívar.

---

## SIMON BOLIVAR A LA LUZ DE LA SOCIOLOGIA

Por el doctor FRANCISCO COSENTINI, Profesor de la Universidad de Turín y Profesor de Derecho Civil en la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas en Panamá.

*El Héroe.*

Una vida tan noble y dramática como la de Simón Bolívar, rica en peripecias, con alternas vicisitudes de sucesos y de adversidades, éstas especialmente reve-

ladoras de la fuerza del carácter y de las virtudes y capacidades individuales, sugiere al sociólogo, lo mismo que al historiador, numerosas e importantes consideraciones.

Simón Bolívar fué una de estas grandes individualidades históricas que Carlyle llama *héroes*, pero un héroe que tiene la singular característica de haber juntado y armonizado en sí las tres grandes categorías del espíritu: sentimiento; voluntad y pensamiento.

*Sentimiento*: ninguno con más intensidad que él fue asaltado por un férvido amor a la materia oprimida, por un gran interés en la elevación moral y política de un pueblo, por un noble ideal de redención de las gentes sometidas al yugo extranjero.

*Voluntad*: el héroe reveló tan sólida firmeza de carácter y tanta energía de acción, que no se dejó abatir por las adversidades de la fortuna; antes bien, persiguió su ideal de redención en lucha tenaz y admirable, hasta llegar a la meta gloriosa. Se podría decir de él como del Farinata dantesco: "Non mope collo ni prego ma Corte".

*Pensamiento*: el héroe no se contentó con su tarea de libertador, sino que se elevó a una alta concepción política y social y tuvo la idea genial de decir que las conquistas de la libertad no se conservaban ni se consolidaban sin los estrechos lazos de la solidaridad entre los pueblos redimidos del yugo extranjero; con segura previsión designó el futuro destino de la América, que se sintetiza en sus últimas palabras, proferidas sobre el lecho de muerte: Unión, unión, unión!

Esta feliz armonía de las tres grandes categorías del espíritu humano y que tan frecuentemente se encuentran en las individualidades históricas, hacen de Simón Bolívar una de las más nobles figuras de la Humanidad, el héroe del cual puede estar muy orgullosa la América Latina.

Hegel, Stuart Mill, Carlyle, Emerson, que han avaluado la significación de estos héroes, de estos verdaderos genios tutelares de una estirpe, nos los presentan como los grandes artesanos de la evolución social de un pueblo, como los nobles plasmadores del destino de la humanidad, que indiscutiblemente influyen en el progreso del mundo: estando sobre las cimas, reciben más presto la luz. Cousin ha afirmado que con la biografía de ellos se pueda reconstruir toda la Historia.

Esta concepción sociológica puede tenerse como válida a condición de que esos héroes, esos genios tutelares, sean considerados como la síntesis suprema del pensamiento y de las actividades de toda una colectividad, como la suprema expresión de todas las virtudes, de todas las aspiraciones y de todas las tendencias de un pueblo.

Una gran individualidad histórica no se sustrae a la influencia del espíritu público, sino que crea con él y por él. Si ellos se imponen y procuran un modelo ideal a la conciencia nacional, esto es porque ello responde a las secretas aspiraciones de esta misma conciencia y da fundamento a sus necesidades: sin esta armonía no se podría explicar la propagación de sus ideas y el éxito de su acción.

En efecto, si consideramos con espíritu sociológico la evolución social de un pueblo, dos fuerzas nos parecerán los síntomas reveladores de su estado de civilización: la masa popular y la *élite* de los hombres de pensamiento y de acción: la primera representa la *estática* social; la segunda, la *dinámica*. La primera representa un estado social que es muchas veces la consecuencia de largos siglos de opresión y de servidumbre; la segunda indica la capacidad de progreso de un pueblo, sus aspiraciones renovadoras.

Yo he observado frecuentemente, como sociólogo, con especialidad en los pueblos latinos, ese desequilibrio, ese contraste evidente entre la estética de la masa po-

Se agitó en un escenario pequeño porque,  
dada la inmensidad de su alma, ha debido  
tener un mundo para teatro de sus hazañas  
y de su nobleza. Se adelantó un siglo en  
sus concepciones que por la fuerza y el valor que  
entrañan, llenarán eternidades.

S. Lewis

Palabras del señor don SANUEL LEWIS. Delegado oficial por Panamá.





pular, oprimida por la ignorancia y la miseria siglo tras siglo, y la dinámica de sus grandes pensadores, de sus personajes históricos. La Naturaleza misma ha imprimido a las tierras latinas este contraste; el contraste entre las montañas inaccesibles con nieve perpetua, y las llanuras, con frecuencia incultas y áridas.

Pero las naciones latinas tienen grandes estímulos y grandes esperanzas. Si en virtud de las libertades reconquistadas pueden cancelar la ignominia de tantos siglos de embrutecimiento gracias a las fuerzas renovadoras del trabajo, deben mirar a estos héroes, a estos genios tutelares de la estirpe, como los seguros símbolos de su fuerza y de su capacidad de progreso. Ellos son como la florecencia exterior de un gran árbol que tiene grueso tronco y profundas raíces.

Es por esto por lo que honrando a Simón Bolívar no honramos solamente al héroe, al gran Libertador, sino que también se exaltan los más inminentes destinos de la estirpe latina, su elevación moral, y política y económica, que sería tanto más considerable y rápida cuanto más se mirara en Simón Bolívar el símbolo de una nueva redención, la que se puede obtener únicamente cerrando los lazos de la fraternidad y de la solidaridad, que fueron la única aspiración del Libertador.

Sobre todo recordemos que la mejor manera de honrar los grandes genios de la estirpe consiste en imitar sus acciones, en tratar de desarrollar las tendencias que ellos esbozaron en sus pensamientos e iniciaron con sus actividades. Por consiguiente, yo creo que la Universidad Bolivariana será el monumento más digno que nosotros podemos elevar en honor del héroe americano.

#### *Simón Bolívar y Giuseppe Garibaldi.*

La figura de Bolívar como caudillo y como hombre político, presenta muchas analogías con otro héroe grandioso, también latino, que en América inició su obra libertadora y tuvo por compañera de efecto y de lucha a una mujer americana: Giuseppe Garibaldi.

Cuánta concordancia de pensamiento y de obra! La misma audacia en las empresas: Bolívar que con trescientos soldados parte en 1816 de Curazao para redimir a su pueblo, se reproduce en Garibaldi que en 1860 con mil voluntarios se aventura a la conquista del Reino de Nápoles: hecho de gran importancia sociológica por que nos demuestra que en las grandes revoluciones como en los grandes empresas vale más una minoría asistida y animada por un gran ideal y guiada por jefes sabios, valientes y audaces; esas minorías hacen la Historia.

Bolívar conoció el mismo la derrota como Garibaldi. En 1814 y 1815 el gran Libertador debió ceder ante fuerzas sobrepujantes; en 1867 Garibaldi debió ceder a los "chappapots" en Montana.

Ni el primero ni el segundo se desconcertaron ni se abatieron; antes bien, sacaron más audacia y más fuerza para hacer prosperar la empresa y alcanzar la meta. Preciosa enseñanza social: cuando un grande ideal anima los pueblos, y cuando esos pueblos tengan por guía un grande hombre sugestionador y empujador la derrota puede ser un paréntesis, una interrupción no ya el fin: los grandes ideales que corresponden a las necesidades y a la vida de los pueblos alcanzan siempre el triunfo.

Bolívar que después de tantos años de lucha, cumplida su obra libertadora, renuncia a la dictadura y a las horas por retirarse nuevo Cincinato a vida privada, revive en Garibaldi que, habiendo dado un reino al Rey sobrevino, como se expresa el poeta, se retiró a la vida campestre en la remota isla de Caprera. Preciosa enseñanza moral y social esta también: los grandes espíritus no se animan por embieiones personales y por angustiosos egoísmos, son esencialmente altruistas, piensan en el bienestar de la colectividad no en el suyo propio. Cuando ha acabado su deber social creen haber cumplido su misión; á los todo lo dan, nada todo lo dan, piden y ofre-



con el más alto ejemplo de rectitud moral, que vale para los pueblos más que mil tratados de ética.

Bolívar y Garibaldi fueron ambos dictadores. Esta palabra espanta los espíritus democráticos que ve en la participación de toda la colectividad, al poder, la garantía de un Gobierno justo y perfecto.

Pues bien la Historia nos enseña que la dictadura nace en tiempos de régimen democrático. Es la Roma republicana que instauró la dictadura y todas las democracias han realizado en determinadas circunstancias esta institución. Cuando un pueblo se encuentra en lucha por su misma existencia, cuando graves agitaciones sociales amenazan la organización del Estado, cuando las discordias de los partidos y de los ciudadanos representan un obstruccionismo a la energía de la acción, y a la realización de las reformas necesarias a la vida de país, necesita unidad de mando y de directivas para la prontitud de la acción y para la armonía de las provisiones sociales: dice un proverbio: mientras muchos médicos discuten el enfermo muere.

Bolívar comprendió la necesidad de la dictadura en determinadas circunstancias (Discurso de Angostura, 10 de Noviembre de 1817). Las circunstancias que acompañaban a esta nueva reacción fueron tales y tan extraordinarias, tan rápidos y tan impetuosos los movimientos de la guerra, que entonces fué imposible dar al gobierno la regularidad constitucional que las actas del Congreso habían decretado en la primera época. Y se quiere: "qué otra constitución que la dictatorial podía convenir a tiempos tan calamitosos? Así lo pensaron todos los venezolanos, y así se apresuraron a someterse a esta terrible, pero necesaria administración. Los ejemplos de Roma eran el consuelo y la guía de nuestros conciudadanos".

Pero las circunstancias en las cuales Bolívar y Garibaldi ejercitaron la dictadura nos revelan cuando y cómo esta institución puede lograr utilidad a la sociedad. La dictadura es justa y justificada en dos condiciones: 1.ª cuando en un pueblo representan condiciones excepcionales de lucha por la vida y de grandes agitaciones renovadoras; 2.ª cuando en el seno de un pueblo se eleva un individuo que adquiere un grande ascendiente para sus elevadas virtudes morales, empujado por un grande amor a su país dotado de grande energía, de grande inteligencia y de grande espíritu altruista.

Tales fueron Bolívar y Garibaldi y sus actos, sus empresas demuestran que ellos bien merecieron de la confianza puesta en ellos por sus conciudadanos. Bolívar noblemente nos declara (Discurso de Caracas, 2 de Enero de 1814): "Un soldado feliz no adquiere ningún derecho para mandar a su patria; no es el árbitro de las leyes ni del Gobierno; es el defensor de su libertad. Sus glorias deben confundirse con las de la República, y su ambición debe quedar satisfecha al hacer la felicidad de su país."

Pero la dictadura es y debe ser un régimen excepcional y como tal provisorio "La continuación de la autoridad en un mismo individuo" declara Bolívar (Discurso de Angostura, 15 de Febrero de 1819) "frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos... nada es tan peligroso como dejar permanecer largos tiempos en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo, de donde se origina la usurpación y la tiranía."

La permanencia tras los límites necesarios deviene tiranía, opresión y debe tenerse condenable. Bolívar afirma (Discurso de Caracas, 2 de Enero de 1814) "quiero imitar al dictador de Roma (Silla) en el desprendimiento con que abdicando al supremo poder, volvió a la vida privada y se sometió en todo al reino de las leyes". Y cuando renunció a la dictadura del Perú noblemente se expresa (Discurso de Lima, 10 de Febrero de 1825): "Hoy es el día del Perú, porque hoy no tiene un dictador" y añade: "Yo no puedo admitir un poder que repugna mi conciencia:

tampoco los legisladores pueden conceder una autoridad que el pueblo les ha confiado solo para representar su soberanía. Las generaciones del Perú se cargarían de execración; vosotros no tenéis facultad de librar un derecho de que no estáis investidos. No siendo la soberanía del pueblo enajenable, apenas puede ser representada por aquellos que son los órganos de su voluntad; mas un forastero no puede ser el órgano de la representación nacional. Es un intruso en esta nascente república”.

La dictadura debe ceder el lugar a la democracia, porque la democracia, cualquiera digan de ella los antiguos y recientes críticos, es la verdadera educatriz de las capacidades y de las energías de un pueblo, es la más potente seleccionatriz de los valores sociales, es la más segura garantía de justicia y de paz social e internacional.

Justicia y paz: he aquí dos palabras que resonaron bien agradecidas a los oídos de Bolívar y de Garibaldi. Bolívar el Héroe que concibió todas las audacias y las asperidades de la guerra sentenció que la guerra es la más grande calamidad que puede afligir al género humano (Discurso de Lima, 10 de Febrero de 1823), vió en la justicia (Discurso de Bogotá, 23 de Enero de 1815) “la reina de las virtudes republicanas, la sostenedora de la igualdad y de la libertad, las dos columnas del edificio social”, y consagró todos los últimos años de su vida para realizar su grande ideal de hermandad y de solidaridad de los pueblos americanos; Garibaldi, depuesta la espada libertadora, fué también un grande apóstol de paz y presidió en Ginebra un importante Congreso Internacional de Paz, en el cual se pensó solidarizar todos los pueblos con único criterio de justicia internacional.

Pueden las grandes aspiraciones y el gran sueño de estos geniales espíritus encontrar su efectiva realización por la voluntad concorde los pueblos, y los persuadir, en un tiempo en el cual a despecho de las tristes enseñanzas de la Guerra Mundial, todas las naciones refuerzan sus armamentos, creando una paz a la sombra de espadas, que no es con la lucha, con la guerra, fatal a los vencedores también que a los vencidos, que se prepara el bienestar y la prosperidad de la sociedad moderna, sino también con la colaboración, con la solidaridad social e internacional. Augurémonos que venga esta nueva era de paz y de justicia, vaticinadas por nuestros grandes libertadores y saludaremos los albores de esta era que iniciará verdaderamente una historia con el sublime apóstrofe del gran poeta, Giosué Carducci:

Salute, o genti umane affaticate  
 Tutto trapassa, e nulla può morir  
 Noi troppo odiammo e sofferimmo! Amate'  
 Bella é la vita e santo é l'avvenir'

(Salud, oh gentes humanas fatigadas!  
 Todo traspasa y nada puede morir.  
 Nos odiamos y sufrimos demasiado ¡Amad!  
 Bella es la vida y santo es el porvenir).

## LAS CONCEPCIONES SOCIALES DE BOLIVAR

### *La concepción de la libertad.*

Para bien comprender el genial espíritu de Bolívar faltará penetrar en su concepción social que hace de él un pensador y un verdadero hombre de Estado moderno. Él habla un lenguaje moderno y concibe la organización del Estado en una manera que puede ser de grande enseñanza también a nosotros y ofrece a los gobernantes actuales preciosos consejos y admoniciones.

Sobre todo es admirable el concepto que el gran Libertador tenía de la libertad misma.

El comprendió los peligros de la libertad, especialmente para los pueblos salidos apenas de la esclavitud, y sentenció (Discurso de Angostura, 15 de Febrero de 1819): "Un pueblo pervertido, si alcanza su libertad muy pronto vuelve a perderla; porque envano se esforzarán en mostrarle que la felicidad consiste en la práctica de la virtud; que el imperio de las leyes es más poderoso que el de los tiranos, porque son más inflexibles, y todo debe someterse a su benéfico rigor; que las buenas costumbres, y no la fuerza, son las columnas de las leyes; que el ejercicio de la justicia es el ejercicio de la libertad." Bolívar se acuerda con Rousseau admitiendo que la libertad es un alimento succulento, pero de difícil digestión y añade: "Nuestros débiles conciudadanos tendrán que enrobustecer su espíritu mucho antes que logren digerir el saludable nutrimento de la libertad. Entumecidos sus miembros por las cadenas, debilitada su vista en las sombras de las mazmorras, y aniquilados por las pestilencias serviles, serán capaces de marchar con paso firme hacia el augusto templo de la libertad? Serían capaces de admirar de cerca sus espléndidos rayos y respirar sin opresión el eter puro que allí reina?".

En el mismo discurso se mega: "Cómo después de haber roto todas las trabas de nuestra antigua opresión, podemos hacer la obra maravillosa de evitar que los restos de nuestros duros hierros no se cambien en armas liberticidas? Las reliquias de la dominación española permanecerán largo tiempo antes que llegemos a anadarlas: el contagio del despotismo ha impregnado nuestra atmósfera y ni el fuego de la guerra ni el específico de nuestras saludables leyes han purificado el aire que respiramos. Nuestras manos ya están libres, todavía nuestros corazones padecen de las dolencias de la servidumbre. El hombre al perder la libertad, decía Homero, pierde la mitad de su espíritu".

Bolívar no quiso y no concibió una libertad ilimitada y absoluta, pero una libertad sometida a las exigencias de la colectividad y del Estado. El aduce los ejemplos de Roma y de Gran Bretaña (Discurso de Angostura, 10 de Febrero de 1819): "Ambas nacieron para mandar y ser libres, pero ambas se constituyeron no con brillantes formas de libertad, sino con establecimientos sólidos". "La libertad indefinida, la democracia absoluta, son los escollos a donde han ido a estrellarse todas las esperanzas republicanas. Echad una mirada sobre las repúblicas antiguas, sobre las repúblicas modernas, sobre las repúblicas nacientes. Casi todas han pretendido establecerse absolutamente democráticas, y casi todas se les han frustrado sus justas aspiraciones. Son laudables ciertamente los hombres que anhelan por instituciones legítimas y por una perfección social; pero quién ha dicho a los hombres que ya poseen toda la sabiduría, que ya practican toda la virtud, que exigen imperiosamente la liga del poder con la justicia? Angeles, no hombres, pueden únicamente existir libres, tranquilos y dichosos, ejerciendo todos la potestad soberana." "Todos los pueblos del mundo han pretendido la libertad, los unos por las armas, los otros por las leyes, pasando alternativamente de la anarquía al despotismo, o del despotismo a la anarquía; muy pocos son los que se han contentado con pretensiones moderadas, constituyéndose de un modo conforme a sus medios, a su espíritu y a sus circunstancias."

"No aspiremos a lo imposible, no sea que por elevarnos sobre la región de la libertad, descendamos a la región de la tiranía. De la libertad absoluta se descende siempre al poder absoluto, y el medio entre estos dos términos es la suprema libertad social. Teorías abstractas son las que producen la perniciosa idea de una libertad ilimitada". El concepto de las necesarias limitaciones de la libertad es el punto sobre el cual más insistió el gran Libertador; él comprendió que estas limita-

ciones son impuestas por el orden social mismo. He aquí sus admoniciones (ibid): "Hagamos que la fuerza pública se contenga en los límites que la razón y el interés prescriben: que la voluntad nacional se contenga en los límites que un justo poder le señala; que una legislación civil y criminal, análoga a nuestra actual constitución, domine imperiosamente sobre el poder judicial, y entonces habrá un equilibrio y no habrá el choque que embaraza la marcha del Estado, y no habrá esa complicación que trava en vez de ligar la sociedad".

El quiere por consiguiente un Estado que haga triunfar "bajo el imperio de leyes inexorables, la igualdad y la libertad."

Simón Bolívar con intelecto verdaderamente moderno entrevió cuáles son las fuerzas limitadoras y reguladoras de la libertad. El comprendió ante todo cómo la noción de la libertad se liga a la de *responsabilidad*. El aduce (Discurso de Angostura, 15 de Febrero de 1819) el ejemplo de la Gran Bretaña, donde el jefe del gobierno, sus ministros y subalternos, dependen más de las leyes que de su autoridad, porque son personalmente responsables, y ni aun las mismas órdenes de la autoridad real lo eximen de esta responsabilidad." Y en otro discurso (Lima, Mayo de 1826): "Sin responsabilidad, sin represión, el Estado es un caos . . . . Todos hablan de responsabilidad; pero ella se queda en los labios . . . . Recomendará yo una ley que prescribiera un método de responsabilidad anual para cada empleado . . . Las garantías más perfectas se han establecido: la libertad civil es la verdadera libertad; las demás son nominales o de poca influencia con respecto a los ciudadanos."

La verdadera disciplina de la libertad es representada por la ley a fuerza de la cual está en las buenas costumbres. "Las leyes", él dice, (Discurso de Angostura, cit.) "deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos, referirse al grado de libertad que la constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a su comercio, a sus costumbres, a sus modales. He aquí el código que debíamos consultar. "Las virtudes y las costumbres del pueblo son el verdadero apoyo de la ley: "los códigos, los sistemas, los estatutos, por sabios que sean, son obras muertas que poco influyen sobre las sociedades: hombres virtuosos, hombres patriotas, hombres ilustrados constituyen las repúblicas." Aquí el Libertador concuerda con el pensamiento de Platón, que tenía en la educación y en la costumbre mayor confianza que en la eficacia de la ley.

Por esto Bolívar quería que los códigos civiles y criminales no fueran dictados por la antigüedad ni por servil imitación de otro pueblo (el que conviene a un pueblo que puede convenir a otro) "sino por la voz de la naturaleza, por el grito de la justicia y por el genio de la sabiduría" (ibid).

Así como Platón, Simón Bolívar da una grande importancia a la educación, como elemento integrativo de la ley y de la libertad.

"La educación popular" (ibid) "debe ser el cuidado primogénito de amor paternal del Congreso. Moral y luces con los polos de una República; moral y luces son nuestras primeras necesidades . . . . Superior es la suma de las luces a la suma de las riquezas que le ha prodigado la naturaleza." Y después hablando al Rector de la Universidad de Bogotá manifiesta estos nobles pensamientos: "Plugüera al cielo que me hubiera sido dado propagar la luz de la verdad y de las ciencias en todos los espíritus, para que no nos escurriésemos del camino de la virtud y no cayésemos en las sombras del error y de la ignorancia" . . . "La instrucción, que enriquece las facultades del alma, es el complemento de la naturaleza. Yo dirigirla desde ahora mis pasos a la instrucción de los pueblos."

Para Bolívar las dos grandes palancas de la industria son el trabajo y el saber. "Estimulando estos dos poderosos resortes de la sociedad, se alcanza lo más difícil entre los hombres, hacerlos honrados y felices".

Pero ni las leyes, ni las costumbres, ni la sabiduría pueden dar fuerza y vigor a la libertad y enderezarla a un fin social, sin establecer y consolidar la fuerza de la autoridad. Bolívar observa: "El pueblo intenta invasiones contra la jurisdicción

y la autoridad de los magistrados. Debemos confesarlo: los más de los hombres desconocen sus verdaderos intereses y constantemente procuran asaltarlos en las manos de sus depositarios; el individuo pugna contra la masa y la masa contra la autoridad. Por tanto, es preciso que en todos los gobiernos exista un cuerpo neutro que se ponga siempre de parte del ofendido y desarma el ofensor". Este cuerpo neutro era para Bolívar el Senado.

Bolívar anexionaba grande importancia a la autoridad del Poder Ejecutivo: "Nada es tan peligroso con respecto al pueblo (ibid) como la debilidad del Ejecutivo: y si en un reino se ha juzgado necesario concederle tantas facultades, en una república son éstas infinitamente más indispensables". El confirmaba "la necesidad de atribuir a un magistrado republicano una suma mayor de autoridad que la que posee un príncipe constitucional." "Un magistrado republicano es un individuo aislado en medio de una sociedad, encargada de contener el ímpetu del pueblo hacia la licencia, la propensión de los jueces y administradores hacia el abuso de las leyes". "Si no se ponen al alcance del Ejecutivo todos los medios que una justa atribución le señala, cae inevitablemente en la nulidad o en su propio abuso, quiero decir en la muerte del Gobierno, cuyos herederos son la anarquía, la usurpación y la tiranía" . . . "Nada importaría que los resortes de un sistema político se relajasen por sus debilidades, si esta relajación no arrastrase consigo la disolución del cuerpo social y la ruina de los asociados."

Simón Bolívar quiso un justo equilibrio entre estas dos fuerzas: libertad y autoridad. Los términos de este iluminado mutuo temperamento son precisados en estas sabias palabras: "Para formar un gobierno estable se requiere la base de un espíritu nacional, que tenga por objeto una inclinación uniforme hacia dos puntos capitales, moderará la voluntad general y limitará la autoridad pública; los términos que fijan teóricamente estos dos puntos, son de una difícil asignación, pero se puede concebir que la regla que debe dirigirlos, es la restricción y la concentración recíproca a fin de que haya la menor fricción posible entre la voluntad y el poder legítimo. Esta ciencia se adquiere insensiblemente por la práctica y el estudio. El progreso de las luces es el que ensancha el progreso de la práctica y la rectitud del espíritu es la que ensancha el progreso de las luces".

He aquí entonces la visión nueva de la libertad, como se revela en el pensamiento de Bolívar: una libertad equilibrada con la autoridad y con la responsabilidad, esclarecida por la educación y la sabiduría, contenida en los límites de las leyes y de las costumbres, enderezada hacia las exigencias y las necesidades de la sociedad. Ninguna abstracción filosófica sino también una observación sutil y hermosa de los hechos sociales empujó al Libertador a esta concepción política-social que mientras es una severa mónica a los hombres de gobierno es también conforme a las tendencias y a las conclusiones de la moderna ciencia política y social.

*La concepción bolivariana de la democracia.*

Como Simón Bolívar no quiso una libertad ilimitada, no quiso también una democracia ilimitada. La democracia ante que en las leyes y en el ordinamiento del Estado debe ser en las costumbres, es y debe ser el fruto más poderoso de la educación. Las mismas causas que influyen sobre la realización de la libertad influyen también sobre el nacer, el consolidarse y el decaer de la democracia. Como no to-

Ha dicho muy eficazmente el gran Presidente Woodrow Wilson en una de sus obras políticas: "La democracia es un *tónico* para los pueblos adultos, un *veneno* para los pueblos niños, inmaduros para acoger y aplicar el espíritu de ella". Wilson como Bolívar quiere una democracia que comprenda las exigencias de la organización, el reforzamiento de los poderes y la responsabilidad de las clases dirigentes, el reconocimiento de la autoridad del Estado, la alimentación de las energías sanas del pueblo, empujándolo a una vida mejor no por un espíritu de benevolencia y filantropía, sino por una recta disciplina del derecho y por un elevado sentimiento de justicia.

Simón Bolívar se propone el mismo problema y habla con el mismo espíritu. "Solo la desgracia, en mi concepto," él declara, (Discurso de Angostura, 15 de Febrero de 1819) "es susceptible de una absoluta libertad, pero cuál es el gobierno democrático que ha reunido a un tiempo, poder, prosperidad y permanencia?" Y añade: "Los hombres nacen todos con derechos iguales a los bienes de la sociedad, está sancionado por la pluralidad de los sabios; como también lo está que no todos los hombres nacen igualmente aptos a la obtención de todos los rangos; pues todos deben practicar la virtud, y no todos lo practican; todos deben ser valerosos, y no todos lo son; todos deben poseer talento, y no todos lo poseen. De aquí viene la distinción efectiva que se observa entre los individuos de la sociedad más liberalmente establecida. Si el principio de la igualdad política es generalmente reconocido, no lo es menos el de la desigualdad física y moral. La naturaleza hace a los hombres desiguales en genio, temperamento, fuerzas y caracteres. Las leyes corrigen esta diferencia, porque colocan al individuo en la sociedad, para que la educación, la industria, las artes, los servicios, las virtudes, le den una igualdad ficticia, propiamente llamada política social. Es una aspiración eminentemente benéfica, la reunión de todas las clases en un Estado en que la diversidad se multiplica en razón de la propagación de la especie. Por este solo paso se ha arrancado de raíz la cruel discordia. Cuantos celos, rivalidades y odios se han evitado!..."

"La diversidad de origen requiere un pulso infinitamente firme, un tacto infinitamente delicado para manejar esta sociedad heterogénea, cuyo complicado artificio se disloca, se divide, se disuelve con la más ligera alteración." Y concluye: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política."

El gran Libertador no disimulaba los peligros que una sana democracia debía evitar. La historia le servía de guía. "Atenas la primera nos da el ejemplo más brillante de un democracia absoluta, y al instante la misma Atenas nos ofrece el ejemplo más melancólico de la extrema debilidad de esta especie de gobierno... La República de Esparta que parecía una invención quimérica, produjo más efectos reales que la obra ingeniosa de Solón... La República de Tebas no tuvo más vida que la de Pelípidas y Epaminondas... Un gobierno monstruoso y puramente guerrero elevó a Roma al más alto esplendor de virtud y de gloria y firmó de la tierra y dominio romano, para mostrar a los hombres de cuanto son capaces las virtudes políticas y cuán indiferentes suelen ser las instituciones." La revolución de Inglaterra y de Francia, como un radiante meteoro, ha inundado el mundo con tan profusión de luces políticas que ya todos los seres que piensan han aprendido cuáles son los derechos del hombre y cuáles sus deberes, en qué consiste la excelencia de los gobiernos y en qué consisten sus vicios."

El Libertador recomienda: "Que no se pierdan las lecciones de la experiencia y que las escuelas de Grecia, de Roma, de Francia, de Inglaterra y de América nos instruyan en la difícil ciencia de crear y conservar las naciones con leyes propias, justas, legítimas y sobre todo, útiles; no olvidando jamás que la excelencia de un

gobierno no contiste en su teoría, en su forma ni en su mecanismo, sino en ser apropiado a la naturaleza y el carácter de la acción para quien se instituye.

Más allende exprime este severo juicio: 'Que se fortifique todo el sistema del gobierno, y que el equilibrio se establezca de modo que no se pierda, y de modo que no sea su propia delicadeza una causa de decadencia. Por lo mismo que ninguna forma de gobierno es tan débil como la democracia su estructura debe ser de la mayor solidez, y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con que se establece un ensayo de gobierno y no un sistema permanente; contemos con una sociedad discola, tumultuaria y anárquica, y no con un establecimiento social donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia' . . . La libertad indefinida, la democracia absoluta, son los escollos a donde han ido a estrellarse todas las esperanzas republicanas" . . . Nada importaría que los resortes de un sistema político se relajasen por sus debilidades, si esta relajación no arrastrase consigo la disolución del cuerpo social y la ruina de los asociados".

En el discurso para la Constitución de Bolivia consideraba con gran difidencia a las elecciones: "que producen el grande azote de las repúblicas, la anarquía, que es el lujo de la tiranía y el peligro más inmediato y más terrible de los gobiernos populares."

Los remedios para evitar los peligros de la crisis y de la decadencia de la democracia son los mismos que el Libertador propone como correctivos de la libertad indefinida: consolidación de la autoridad del Estado y de sus órganos y de sus leyes precisa determinación de las responsabilidades, correspondencia de los rudimentos jurídicos y políticos a las convicciones efectivas del pueblo, difusión e intensificación de la instrucción y de la educación, fortificación y erección de un espíritu nacional cimentado en un sentido unitario, una tendencia siempre más acentuada hacia la melioración y la elevación moral y económica del individuo y de la sociedad.

#### *El problema religioso y moral.*

Persuadido de que las instituciones democráticas deben basarse sobre una sabia educación Simón Bolívar presintió la grande influencia de las fuerzas espirituales. Aunque en los primeros años de la insurrección Bolívar hubiese experimentado la hostilidad del clero, vasallo de los dominadores, que presentó a las poblaciones el terremoto del 26 de Marzo de 1812 como una unición celeste de la rebelión y como un preanuncio de nuevos castigos, el grande Héroe nutrió un gran respeto para la religión, y no la retuvo incompatible con las ideas democráticas que él acercaba de realizar en su patria. Oid que noble pensamiento Bolívar expresó el 9 de Octubre de 1826 en San Vicente, en Ecuador, a los religiosos dominicos de Quito: "Jesús, que fué la luz de la tierra, no quiso dignidades ni coronas en el mundo; él llamaba a los hombres hermanos, los enseñó la igualdad, les predicó las virtudes civiles más republicanas y las mandó ser libres, porque los amonestó que debían ser perfectos. No hay perfección en la servidumbre, ni moral en el letargo de las facultades activas de la humanidad."

Pero como hombre político Bolívar comprendió perfectamente y con sentido moderno la necesidad del laicismo del Estado y de una precisa distinción de los poderes civiles y eclesiásticos. En su discurso con que acompañó el proyecto de Constitución para la República de Bolivia (Mayo de 1826) afirma solemnemente: "En una constitución política no debe prescribirse una profesión religiosa; porque según las mejores doctrinas sobre las leyes fundamentales, éstas son las garantías de los derechos políticos y civiles; y cómo la religión no toca a ninguno de estos derechos, es de naturaleza indefinible en el orden social y pertenece a la moral intelectual. La religión gobierna el hombre en la casa, en el gabinete, dentro de si mismo:



Patio de la Presidencia de la República de Panamá.







sólo ella tiene derecho de examinar su conciencia íntima. Las leyes, por el contrario miran la superficie de las cosas; no gobiernan sino fuera de la casa del ciudadano. Aplicando estas consideraciones podrá un Estado regir la conciencia de los súbditos, velar sobre el cumplimiento de las leyes religiosas y dar el premio o el castigo, cuando los tribunales están en el cielo, y cuando Dios es el juez? La Inquisición solamente sería capaz de reemplazarlos en este mundo: volverá la inquisición con sus teas incendiarias?"

"La religión es la ley de la conciencia. Toda ley sobre ella la anula porque imponiendo la necesidad al deber, quita el mérito a la fe, que es la base de la religión. Los preceptos y los dogmas sagrados son útiles, luminosos y de evidencia metafísica; todos debemos profesarlos, más éste deber es moral, no político. Por otro lado cuáles son los derechos del hombre hacia la religión? Estos están en el cielo; allá el tribunal recompensa el mérito y hace justicia según el código que ha dictado el Legislador. Siendo todo esto de jurisdicción divina, me parece a primera vista sacrilego y profano mezclar nuestras ordenanzas con los mandamientos del Señor. Prescribir, pues, la religión no toca al Legislador porque éste debe señalar penas a las infracciones de las leyes, para que no sean meros consejos. No habiendo castigos temporales, ni jueces que los apliquen, la ley deja de ser ley".

"El desarrollo moral del hombre es la primera intención del legislador: luego que éste desarrollo llega a lograrse, el hombre apoya su moral en las verdades reveladas, y profesa de hecho la religión, que es tanto más eficaz, cuanto que la ha adquirido por investigaciones propias. Además, los padres de familia no pueden descuidar el deber religioso hacia sus hijos. Los pastores espirituales están obligados a enseñar la ciencia del cielo: el ejemplo de los verdaderos discípulos de Jesús es el maestro más elocuente de su divina moral: pero la moral no se manda, ni el que manda es maestro, ni la fuerza debe emplearse en dar consejos. Dios y sus ministros son las autoridades de la religión que obra por medios y órganos exclusivamente espirituales; pero de ningún modo el cuerpo nacional, que dirige el poder público, a objetos puramente temporales."

En estas sabias consideraciones se manifiesta un iluminado criterio científico y una elevada sabiduría política. El criterio científico se revela en la exacta distinción del campo reservado a la religión y a su fundamental alimento, la moral, y al derecho y a su natural órgano, el Estado. La religión también que la moral manda al foro interior de la conciencia, es la legislatriz del espíritu, la regla de la vida interior; el derecho manda al foro exterior de las acciones de los hombres vivientes en sociedad, se ocupa de las relaciones exteriores de los individuos, es la regla de la vida social. El Estado que es el órgano del derecho por consiguiente debe seguir las mismas direcciones y el mismo criterio del derecho; es extraña a su competencia la disciplina de la vida religiosa y espiritual.

El criterio político no es menos iluminado. El ejemplo mismo de la España! Condenada a una segura decadencia, precisamente por la indebida ingerencia de los poderes eclesiásticos en la vida civil, ingerencia que fué el germen de la intolerancia y condenó la potente nación a una selección regresiva y a la eliminación de sus hijos mejores, era muy elocuente porque Bolívar no debiese tener cuenta de esta grande experiencia histórica.

La distinción de los dos poderes, el espiritual y el temporal aprovecha a ambos. Aprovecha al espiritual, porque liberándolo del cuidado de las cosas terrenas, ennoblece su misión, eleva su dignidad, refuerza sus mandos en el fuero de la conciencia, y contribuye a perfeccionar el tono, el carácter de la vida social. Aprovecha al poder temporal, al Estado, porque permite a él de ejercitar más energicamente su tarea sin los impedimentos y la confusión inevitables para una duplicidad o contradicción de mandos y de poderes.

De otra parte no es una sola la religión que vive y puede vivir en un Estado: todas tienen derecho de ciudadanía; la misma igualdad de derechos que se debe admitir para todos los ciudadanos, se debe también admitir para todas las religiones. Cada ciudadano debe seguir la religión que más responde al impulso de su conciencia; y todas las religiones deben tener igual derecho a su libre desarrollo.

*La concepción federal bolivariana.*

La misma profunda perspicacia que el Libertador demostró en la consideración de los problemas de la política nacional, reveló en la visión de los problemas internacionales y particularmente en su admirable diseño de una confederación de los pueblos hispánico-americanos.

El origen de esta concepción, a cuya realización Bolívar consagró los últimos años de su vida, sin poder alcanzar resultados concretos, debe atribuirse a la preocupación que el Libertador tenía de las tendencias y de los verdaderos fines de la *Santa Alianza*, que, abatido el coloso napoleónico, parecía amañada por la intención de restaurar en todas partes del mundo los antiguos poderes. Bolívar tenía justa razón de temer que la potente coalición europea no debiese tener todos los medios para realizar esta restauración en América también, procurando remeter los pueblos liberados bajo el yugo de España.

Bolívar escribía en su nota al representante colombiano en Norte América, 7 de Octubre de 1824: "Se van cumpliendo los deseos de este Gobierno de poner una sociedad respetable de Estados Americanos, la que se ha establecido en Europa con la denominación de Santa Alianza. Como no es transitoria la política que ha inducido a los Gabinetes europeos a unirse tan íntimamente, la de América debe ser igualmente permanente y apoyada sobre principios sólidos de utilidad y de consecuencias recíprocas.

"La Unión de las Sociedades europeas está fundada sobre bases hostiles a los Gobiernos libres, mientras que el objeto primario de la nuestra es oponer sus derechos más precisos a cubierto de toda violencia. En tal contraste no es difícil prever los resultados de los conatos de unos y otros Gobiernos".

Bolívar comprendió el gran peligro que amenazaba de anular todas las conquistas de la libertad, y entrevió los remedios en una federación de los pueblos hispano-americanos, apoyado por los Estados Unidos de Norte América y por la Gran Bretaña, la sola nación europea que para su espíritu verdaderamente liberal no podía por mucho tiempo seguir la Santa Alianza en su obra reaccionaria y liberticida y debía pronto alejarse de la Santa Alianza, como en efecto sucedió.

El Libertador, proscrito en Jamaica, derrotado y enfermo, ya acariaciaba hacia el año de 1815 su ideal de federación y escribió a un amigo: "Es una idea grandiosa pretender formar de todo El Nuevo Mundo una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, deberían, por consiguiente, tener un mismo Gobierno y confederarse los diferentes Estados que hayan de formarse; más no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres de semejanzas, dividen la América".

En esta carta Bolívar habla de todo el Nuevo Mundo y tal era su programa máximo, como su ideal lejano; pero su acción posterior de muestra que él había entendido bien las dificultades que se oponían a su amplio diseño (diferencia de climas, de caracteres, de situaciones, de intereses) constató la relucencia de Chile y de la Argentina y se decidió limitar la portata de su proyecto, comprendiendo solo los Estados Hispano-americanos desde Méjico hasta el Perú los Estados que efectivamente participaron del Congreso de 1826 en Panamá.

Establecidos estos límites a la Federación, el Istmo de Panamá se debía encontrar al centro del organismo político, y fue considerado por Bolívar desde sus primeras concepciones, como un gran núcleo de coligamento. En la carta citada escribe: "Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, atrasar y discutir sobre los intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras partes del Mundo! Esta especie de corporación tendrá lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración."

Aquí es preciso considerar que si Bolívar entrevió una importancia tan alta de Panamá como centro del mundo entero, cuando era también un Istmo, qué habría dicho si se hubiese encontrado frente al gigantesco trabajo que uno los dos Océanos, confirmando la verdad de este aforismo de Hegel, el mar une, la tierra divide?

Pues bien, el Libertador tenía casi un presentimiento de esta obra. En su poética peroración de su memorable discurso ante el congreso en Angostura el 15 de Febrero de 1819, pronuncia estas proféticas palabras: "volando por entre las próximas edades mi imaginación se fija en los siglos futuros, y observando desde allá con admisión y pasmo la prosperidad, el esplendor, la vida que ha recibido esta vasta región me siento arrebatado y me parece que ya la veo en el corazón del Universo, extendiéndose sobre sus dilatadas costas, entre esos océanos que la naturaleza había separado y que nuestra patria reúne con prolongados y anchurosos canales. Ya la veo servir de lazo, de centro, de emporio a la familia humana."

El diseño de la Confederación fue siempre presente al espíritu del Libertador. En 1815 había formulado ya un vago proyecto de Federación de los pueblos hispano-americanos; en 1818 habla de ello más categóricamente en su carta a don Martín Pueyrredón Director del Gobierno de Buenos Aires: "Nos apresuraremos con el más vivo interés a entablar por nuestra parte el pacto americano, que formando de todas nuestras repúblicas un cuerpo político, presente a la América al Mundo con un aspecto de majestad y de grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas. La América así unida, si el cielo no concede este deseado voto, podría llamarse la Reina de las Naciones, la Madre de las repúblicas."

El primer acto preparativo de la Federación fue la invitación como Presidente de la República de Colombia en 1822 a los Gobiernos de Méjico, Perú, Chile y Buenos Aires para formar una Confederación y reunir en el Istmo de Panamá 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 ocurra dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias."

Pues, se concluyeron El Tratado de amistad y de Alianza con el Perú de 6 de Julio de 1822 e igual tratado con Méjico de 3 de Octubre de 1823, un compromiso adicional al primer Tratado tiene estas estipulaciones:

Artículo 1º.—Para estrechar más los vínculos que deben unir en lo venidero a ambos Estados, y allanar cualquiera dificultad que puede presentarse o interrumpir de algún modo la buena correspondencia, se formará una Asamblea compuesta de dos Plenipotenciarios por cada parte en los términos y con las formalidades que, en conformidad de los usos establecidos, deben observarse para el nombramiento de igual clase cerca de los Gobiernos de las naciones extranjeras.

Artículo 2º.—Ambos se obligan a interponer sus buenos oficios con los Gobiernos de los demás Estados de la América antes española, para entrar en este pacto de unión, liga y confederación perpétua.

Artículo 3º.—Luego que se haya conseguido este grande e importante objeto de reunir una Asamblea General de los Estados Americanos, compuesta de los Plie-

nipotenciarios, con el encargo de cimentar de un modo el más sólido y estable, las relaciones íntimas que deben existir entre todos y cada uno de ellos y que les sirva de consuelo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel interprete de sus tratados públicos cuando ocurran dificultades y de Juez Arbitro y conciliador en sus disputas y conferencias.

Artículo 4º.—Siendo el Istmo de Panamá una parte integrante de Colombia y el más adecuado para aquella augusta reunión, esta República se compromete gustosamente a prestar a los Plenipotenciarios que componen la Asamblea todos los auxilios que demanda la hospitalidad entre pueblos hermanos y el carácter sagrado e inviolable de sus personas.

Artículo 5º.—El Estado del Perú contrae desde ahora igual obligación siempre que por los acontecimientos de la guerra, o por el consentimiento de los Estados Americanos se reune la expresada Asamblea en el territorio de su dependencia, en los mismos términos en que se ha comprometido la República de Colombia en el Artículo anterior, así con respecto al Istmo de Panamá como de cualquier otro punto de su jurisdicción que se cree a propósito para este interesantísimo fin, por su posición contra entre los Estados del Norte y los del Medio Día de esta América antes española.”

He aquí, pues la completa liberación del Perú el 7 de Diciembre de 1824, Simón Bolívar se decide enviar a los Gobiernos de las Repúblicas de América una circular: “En la mira de promover la reunión inmediata de ambos Plenipotenciarios, mientras los demás Gobiernos celebran los preliminares que existen ya entre nosotros sobre el nombramiento e incorporación de sus Representantes.”

El insiste sobre la oportunidad de escoger para esta reunión el Istmo de Panamá y afirma: “Parece que si el Mundo hubiese elegido su Capital, el Istmo de Panamá sería señalado para ese augusto destino, colocado como está en el centro del Globo viendo por una parte el Asia, y por otra el África y Europa. 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.”

En esta circular como en todos los escritos posteriores insistía en las proposiciones de convenciones para la conciliación y el arbitraje y preparar de tal manera con los actos y con los hechos, no con las doctrinas, el campo propicio a la consolidación de las bases del nuevo Derecho Internacional, que tiende sin eliminar la guerra, a rendir la más difícil, a multiplicar las posibilidades de acuerdos libres y espontáneos entre los pueblos, de su colaboración y solidaridad.

Muy interesante es el cambio de notas diplomáticas con los cuales Bolívar preparó el Congreso de Panamá; muy preciosos son sus consejos y sus observaciones. El Libertador aprecia mucho la invitación hecha al muy noble y poderoso Rey de la Gran Bretaña e Irlanda. Pero no se disimula los peligros, quizás memorioso de la fina de las anfictiones griegas al ingreso en la Liga de Felipe el Macedonio. Bolívar comprendió que bajo la sombra de la Gran Bretaña “podríamos crecer hacernos hombres, instruirnos y fortalecernos para presentarnos entre las naciones con el grado de civilización y de poder que son necesarios a un gran pueblo.”

Pero él añade “estas ventajas no disipan los temores de que esa poderosa gran de nación para en lo futuro soberana de los consejos y decisiones de la Asamblea; que su voz sea la más penetrante, y que su voluntad y sus intereses sean el alma de la Confederación, que no se atreverá a disgustarla por no buscar ni echarse encima un enemigo irresistible. Este es en mi concepto el mayor peligro que hay en mezclar a una nación tan fuerte con otras tan débiles.”

Es también necesario observar que mientras manifestaba estas preocupaciones por la intervención de la Gran Bretaña, y renunciaba a toda esperanza de que Chile, y Argentina entren en la Confederación de buena fe, no manifestó alguna duda de

este género hacia los Estados Unidos de Norte América. La nota del 7 de Octubre 1824 del Gobierno de Bogotá antes especificaba; "Los Estados Unidos están tan interesados como nosotros en el mantenimiento y sostén de ciertos principios conservadores de que dependen esencialmente la grandeza y destino futuro de este Continente en general. Así parece probarlo evidentemente el último Mensaje del Presidente Monroe, en que se hallan establecidas dos máximas capitales que autorizan inducciones de otra naturaleza. Estas máximas son: 1). Procurar poner término a toda especie de colonización europea en el Continente Americano, y 2) Denunciar la aplicación de los principios constitutivos de la Santa Alianza, como perjudiciales a la paz y seguridad de los Estados Unidos."

"Estas dos importantes declaraciones han puesto más en contacto los intereses de Colombia y sus aliados con los Estados Unidos, y como ellos son de una importancia útil para ambas naciones, la necesidad de entendernos clara y distintamente sobre ellos se hace cada día más demostrable."

"Así para promover este objeto tan esencial como para que la América se presentase por primera vez unida alguna manera, el Ejecutivo desearía ardientemente que los Estados Unidos se prestasen a enviar sus Plenipotenciarios a Panamá para que en unión a los de Colombia y los aliados se conserven los medios eficaces para resistir toda colonización extranjera en nuestro Continente y la aplicación de los principios de legitimidad de los Estados Americanos en general."

El Gobierno de los Estados Unidos aceptó la invitación y nombró dos Representantes, pero ninguno de los dos, sin embargo, pudo tomar parte en las deliberaciones del Congreso: Anderson murió en Cartagena, cuando se dirigía a Panamá, y Sergeant llegó a Panamá después que el Congreso se había trasladado a Tacubaya (Méjico).

A despecho de las grandes dificultades el Congreso de Panamá alcanzó a redactar un Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre las repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y los Estados Unidos Mejicanos.

Este Tratado es bien conocido, no tiene alguna aplicación, pero en sus principios, en sus fines de liga ofensiva y defensiva entre las naciones hispano-americanas, de estrecha colaboración y de espontánea recurso a la conciliación, a la mediación, al arbitraje, es el ensayo de esta solidaridad internacional entre los pueblos americanos que alcanza al término de su perfección en la Unión Panamericana.

Si los resultados no fueron correspondientes a los esfuerzos, si el éxito de la obra del Libertador no fue igual a la del grande Solidarizador, éste no debe impedirnos de apreciar el justo valor, la importancia de la grande obra bolivariana y su elevada sabiduría política y social. La comunidad de los hombres juzga, considerando el éxito inmediato, baja o exalta a los Jefes según este criterio; pero el sabio observador de los fenómenos sociales anexiona más importancia al éxito lejano, a largo venimiento, porque esos demuestran que los artesanos de la historia eran clarividentes precursores, habían previsto fenómenos que escapaban a la consideración de los vulgares. Este es el verdadero caracter del genio de pensamiento y de acción: La precencia y la previsión del futuro.

Si las circunstancias del mundo político y social no permiten la realización de la concepción genial, no importa: Esta concepción tiene su eficacia como una verdadera idea-fuerza en el sentido de Taullée, una idea-fuerza que arrastra *volentes et nolentes* que plasma y transforma la conciencia social, prepara al medio a una favorable acogida, hasta el triunfo: es la consagración de la posteridad. La hora del triunfo del ideal de Bolívar ha sonado. A vosotros, americanos, la tarea de estrechar el monite y las enseñanzas del gran ciudadano de Caracas, del gran Libertador, del gran Solidarizador.

## THE DEVELOPMENT OF JOHN QUINCY ADAMS'S POLICY WITH RESPECT TO AN AMERICAN CONFED- ERATION AND THE PANAMA CONGRESS, 1822-1825

By CHARLES WILSON HACKETT, Ph. D., delegate on the part of the United States to the Pan American Congress held in the City of Panama in June, 1926. Professor of Latin-American History in the University of Texas. Member Special Committee of the American Historical Association on the Centennial of the Panama Congress.

### INTRODUCTION

In May, 1916, the distinguished Chilean publicist, Dr. Alejandro Alvarez, made a suggestion to the Carnegie Endowment for International Peace which has only recently fructified most satisfactorily. Dr. Alvarez's suggestion was that the Carnegie Endowment "would accomplish something of far-reaching effect, of scientific results and Pan-American approximation," if it "should solicit the acquiescence of the Government of the United States" for the publication of certain documents in the files of the Department of State and if it "should decide to pay the expenses which the printing of all such documents should demand."

gress of Panama, both of which were proposed by the Republic of Colombia. As a result it has been possible for the first time to write from printed State Papers upon the subject of John Quincy Adams's policy with respect to both the American Confederation and the Panama Congress.

It is with no small sense of personal satisfaction that the author presents this study to the Panama Centenary Congress of 1926. It is indeed a first fruit of the proposal which was made by the distinguished Chilean scholar, Dr. Alvarez, and was carried to conclusion by the author's predecessor in the chair of Latin-American History at the University of Texas. As one of the official delegates of the United States Government to the Panama Centenary Congress it gives the author added personal pleasure to contemplate that this study reveals the altogether friendly feeling of the Government of the United States toward the Latin American nations in the period when an American Confederation and the Congress of Panama were uppermost in their plans.

#### THE SPANISH AMERICAN FEDERATIVE TREATIES AND PROPOSALS FOR A CONGRESS OF AMERICAN PLENIPOTENTIARIES

The first positive action that was designed to put into effect the ever-growing idea of a union or confederation of the states of Latin-America was taken by Colombia. Under the leadership of Simón Bolívar that republic, soon after its independence had been established, invited other republics of the continent to enter into treaties of "union, association and perpetual confederation". (1) For this purpose Joaquín Mosquera, a Senator of Colombia, was despatched in the fall of 1821 to the republics of Peru, Chile and Buenos Aires. At the same time Miguel Santamaría was despatched on a similar mission to Mexico. (2) Two and a half years later—in April, 1824—the Government of the newly established Provinces of Central America despatched Pedro Molina to the southern republics for the purpose of "forming by the bonds of alliance and amity a single political whole," that thereby "the just cause of . . . Independence" might be "unconquerable." (3) The Central American project, although independent of that of Bolívar, was altogether in accord with it.

The outcome of the above-mentioned diplomatic missions and the character of the treaties negotiated are summed up by Dr. Alvarez as follows:

. . . Treaties were concluded by Colombia with Chile October 21, 1822, with Peru July 6 of the same year, with the Governments of Buenos Aires and Mexico March 8 and October 3, 1823, respectively and with Central America March 15, 1824. In those treaties it is stated that the parties bind themselves to use their good offices with the governments of the other states of what was formerly Spanish America to enter into a pact of union, association, and confederation. It is stipulated, moreover, that as soon as this great and important object has been attained, there will be a general assembly of all the American States, composed of their plenipotentiaries, for the purpose

(1) Alvarez, A., *The Monroe Doctrine: its Importance in the International Life of the States of the New World* (Publications of the Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law, New York, 1924), p. 12.

(2) Arragon, R. F., *The Congress of Panama* (Doctoral dissertation, Harvard University, Ms.), p. 14.

(3) *Ibid.*, p. 45.



of cementing and establishing more firmly the intimate relations which should exist among them. This assembly should serve as a council in serious disputes, as a point of contact in common danger, as an authentic interpreter of their public treaties when difficulties arise, and as judge-arbitrator and conciliator in their misunderstandings and differences." (1)

The despatch of Mosquera and Santamaría on their respective diplomatic missions constituted the first definite step that led ultimately to the meeting of Panamá in 1826. That is a very significant fact. Scarcely less significant is the further fact that the United States Government received its first intimations of the proposals for a Congress of Plenipotentiaries through reports from its diplomatic agents in South America concerning the negotiation of the above mentioned treaties. Moreover, Secretary of State Adams, on the basis of these reports formulated a tentative friendly policy of watchful waiting with respect to the Congress over a year before the United States was asked if it would be willing to "enter into a Treaty of Alliance with the Republic of Colombia, to save America in general from the calamities" of the "despotie system" of the Holy Alliance, (2) and two and one-half years before the Colombian and Mexican ministers at Washington informally inquired whether the United States "would, if invited. . . . be represented at Panama." (3)

#### PREVOST FROM CHILE ADVISES SECRETARY OF STATE ADAMS OF THE SPANISH AMERICAN PLANS

What appears to have been the earliest, and what was at the same time a most optimistic and sympathetic report to the Department of State with reference to the Colombian proposals for a Congress of Plenipotentiaries was made by John B. Prevost, Special Agent of the United States to Chile, Peru and Buenos Aires. In a letter addressed to Secretary of State Adams and dated at Santiago, Chile, November 15, 1822, Mr. Prevost advised as follows:

"The Disposition to resist European Influence under any shape daily acquires strength and I am sincerely gratified to find that such also is the decided policy of Colombia. The agent appointed by that Government to conclude Treaties of alliance offensive and defensive with Peru and Chile, has added a Pledge from each of the contracting Parties to send Deputies to the Isthmus within a limited time for the double purpose of effecting a Union in support of a representative throughout and of preventing partial associations with any one of the Powers of System. Europe — An Agent has gone to Mexico with the same object and it is in contemplation as soon as the several Treaties shall be ratified by Colombia to invite a representative of the U. States to preside at a meeting intended to assimilate the Politics of the South with those of the North—I know not Sir what may

(1) Alvarez, *op. cit.*, p. 12. Extracts of this treaty are in *ibid.*, pp. 135-141; also in *American State Papers, Foreign Relations*, Vol. V. (Washington, 1858), Appendix.

(2) José María Salazar, Colombian Minister to the United States, to John Quincy Adams, Secretary of State of the United States, Washington, July 2, 1824, in Manning, *op. cit.*, Vol. II, p. 1280.

(3) These informal inquiries were made in the spring of 1825.—See, "Henry Clay, Secretary of State to Richard C. Anderson, United States Minister to Colombia," in Manning, *op. cit.*, Vol. I, pp. 252-253.

La solidaridad entre los pueblos débiles que están en contacto con civilizaciones pujantes, es el único elemento capaz de asegurarles la autonomía de sus vidas. Por eso la concepción política de Bolívar, ajustada desde luego al estado presente de las cosas, tiene aún, a pesar de sus cien años, la fuerza de un ideal a cuyo logro nos impulsa la propia conciencia.

Fabian Velarde

Palabras del Lic. FABIAN VELARDE, Delegado oficial por Panamá.





be the feelings of the President upon such an application, but if it can be realized and the effect produced which I anticipate from the present age—America will measure I shall regard it as one of the most interesting events of the then exhibit to the world the proud Spectacle of an association for the exaltation of man, while in Europe they are forming compacts solely for his Degradation.” (1)

Such was the whole-hearted endorsement by Special Agent Prevost of the plan for the Congress of Panama. In the concluding sentence, quoted above, Mr. Prevost gave utterance to an ideal altogether Bolivarian in character. Mr. Prevost, however, did not stop with endorsing the plan for a Congress of Plenipotentiaries. He also gave hearty approval to the federative system contemplated in the treaties then being negotiated and expressed the belief that the proposed alliance would have a deterring effect upon possible aggressions from Europe. This is clearly shown in the following excerpt from a letter to Secretary of State Adams written in the latter part of November, 1822:

“The Deputy from Colombia (Mosquera) leaves this in a few Days for Bs. Ays. in order to conclude a like treaty of Alliance with those in rule there. He must succeed, however secretly indispose they may be to the federative System contemplated and I think the General Unión when known in Europe will tend to deter any one Power from further Intrigues.” (2)

Still later, on December 14, 1822, and after he had seen the proposed treaty between Colombia and Chile, Mr. Prevost advised Secretary of State Adams that

“It embraces in the most express terms the several objects to which I then November 28, 1822) alluded, together with a stipulation not to enter into partial arrangements with Spain and not to listen to overtures on her part unaccompanied with an acknowledgment of the Independence of all.” (3)

#### FORBES REPORTS TO SECRETARY ADAMS FROM BUENOS AIRES

The next report which the Department of State received concerning the proposal for a Congress at Panama came from Buenos Aires. This report, in contradistinction to the ones received earlier from Mr. Prevost, was not optimistic concerning the proposed general Congress of Plenipotentiaries.

Señor Mosquera arrived in Buenos Aires on January 21, 1823. There he found that the Government, of which Bernardino Rivadavia was the foreign secretary, was little inclined to embrace Bolívar's plan for a federation. Rivadavia gave as an excuse for this the non-existence of any national government of the La Platan provinces. Rivadavia's real objection to the plan, however, was that he was skeptical

(1) “John B. Prevost, Special Agent of the United States to Chile, Peru and Buenos Aires, to John Quincy Adams, Secretary of State of the United States,” Santiago, Chile, November 15, 1822, in Manning, *op. cit.*, Vol. I, p. 1071.

(2) “John B. Prevost, Special Agent of the United States to Chile, Peru and Buenos Aires, to John Quincy Adams, Secretary of State of the United States,” Santiago, Chile, November 28, 1822, in Manning, *op. cit.*, Vol. II, p. 1073.

(3) “John B. Prevost, Special Agent of the United States to Chile, Peru and Buenos Aires, to John Quincy Adams, Secretary of State of the United States,” Santiago, Chile, December 14, 1822, in Manning, *op. cit.*, Vol. II, p. 1074.

of treaties of alliance in general and of the Bolivarian project in particular. (1) Finally, however, after having rejected certain counter-proposals of Rivadavia, Mosquera concluded a treaty with Buenos Aires on March 8, 1823. This treaty has been characterized as "not an alliance, but a declaration of good will and a promise of future cooperation—merely a preliminary to federation". (1)

Six days after Mosquera reached Buenos Aires that fact was communicated to Secretary of State Adams in a letter from John M. Forbes, Secretary of the United States Legation at Buenos Aires. Forbes's letter has not been available but Secretary Adams, writing subsequently thereto, stated that Mosquera had advised Forbes that the general object of his mission

"was to engage the other Independent Governments of *Spanish America* to unite with Colombia in a congress to be held at such point as might be agreed upon, to settle a general system of *American Policy*, in relation to Europe, leaving to each section of the Country, the perfect liberty of Independent self Government. For this purpose he had already signed a Treaty with Peru, of which he promised Mr. Forbes the perusal." (2)

From Mr. Forbes's report Secretary Adams was led to believe that Señor Mosquera had encountered difficulties in Buenos Aires which gave slight promise of being overcome. This is clearly shown by the following excerpt from a contemporary writing of Secretary Adams:

"... But there was some doubt with regard to the character of his associations, and the personal influence to which he was accessible at Buenos Aires, and Mr. Forbes, had not much expectation of his success in prevailing on that Government to enter into his project of extensive federation." (3)

#### TODD ADVISES SECRETARY ADAMS OF DEVELOPMENTS IN COLOMBIA

At about the time that Mr. Forbes predicted the probable failure of the Mosquera mission to Buenos Aires, Mr. Charles Todd, Confidential Agent of the United States at Bogotá, acquired very important information of an international character from Dr. Gual, Colombia Minister for Foreign Affairs. This information, which he promptly sent on to Secretary of State Adams, related to the proposed federative treaties between Colombia, Peru, Chile and Buenos Aires; to the proposals for a Congress of Plenipotentiaries and the attitude of Colombia toward participation by the United States in it; and, what is of unique interest, to proposals for a more pretentious defensive confederacy than had originally been proposed by Colombia—one that would not only embrace all of the Americas, but also the liberal constituted governments that had been set up in Portugal and Spain in 1820.

(1) Arragon, *op. cit.*, p. 17. In the session of June 9, 1823, of the Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, Rivadavia said: "It is necessary to stop within the representative system in the general and reciprocal interests of one state in relation to another and not in family alliances." See *Mitre, San Martín*, Vol. IV, p. 58 (quoted by Arragon).

(2) Arragon, *op. cit.*, pp. 18, 19.

(1) "General instructions of John Quincy Adams, Secretary of State, to Caesar V. Rodney, appointed United States Minister to Buenos Aires." Washington, May 17, 1823, in Manning, *op. cit.*, Vol. I p. 138.

(3) *Ibid.*

As regards the proposed federative treaties and the congress of Plenipotentiaries Mr. Todd advised Secretary of State Adams, in a letter dated at Bogotá, March 6, 1823, that Dr. Gual had informed him that

"... the Treaties with Peru and Chile . . . were almost Alliances . . . that they were of a political character and would not embarrass the negociations for commercial arrangements with the U. States, nor preclude our commerce from the advantages of the most favored nation; that these Treaties developed the Continental policy of America and when published, would produce much discussion in the U. States as to the course we should adopt; that the different Governments in Spanish America, *Colombia, Peru, Chili and B. Ayres*), had agreed to meet and confer together on their General Interests, somewhat on the plan of the Holy Alliance and it would be a question with the United States to unite or not as she may deem proper." (1)

Mr. Todd was also informed by Dr. Gual that Dr. José María Salazar, Colomb Minister to the United States had been furnished a copy of the proposed treaties "to be used as occasion might require." (2)

Concerning the proposals for an extended confederation — one that would be partly American and partly European — Secretary of State Adams later wrote as follows:

"Dr. Gual told Mr. Todd that proposals had been made by the Portuguese Government at Lisbon, to Colombia, for a general confederacy of all America, North and South, together with the Constitutional Governments of *Portugal* and Spain, as a counterpoise to the European *Holy Alliance*; but he said they had been rejected on account of their *European aspect*." (3)

Further information concerning the character of the Confederation which it was proposed to establish at Panama is contained in a letter from Mr. Todd to Secretary of State Adams, dated Bogotá, May 8, 1823. In this letter Mr. Todd said:

"... The Secretary of Foreign Relations developed the leading principles introduced into the Treaties with Peru and Chile, destined to constitute the bases of the new Amphyctionic Council at Panama, the citizens of each Government in the Confederacy to enjoy in the ports and territories of the other, all the rights and privileges of citizens

(1) "Charles S. Todd, Confidential Agent of the United States to Colombia, to John Quincy Adams Secretary of State of the United States," in Manning, *op. cit.*, Vol. II, p. 1245.

Writing later with reference to the conversations between Foreign Minister Gual and Mr. Todd, Secretary Adams said:

"In the conferences between Dr. Gual and Mr. Todd, the Colombian Minister of Foreign Affairs has spoken of treaties, almost treaties of alliance, concluded by the Columbian plenipotentiary, Mesquerra, with the Governments of Peru and of Chile, and which he expected would also be shortly concluded with Buenos Aires. The purport of these treaties was mentioned by Dr. Gual only in general terms, but he said that Mr. Salazar would be authorized to communicate copies of them to this Government, and eventually to propose that the United States should accede to them, or take a part in the system which it was their purpose to originate." See, "John Quincy Adams, Secretary of State, to Richard C. Anderson, appointed United States Minister to Colombia," Washington, May 27, 1823, in Manning, *op. cit.*, Vol. I, p. 204.

(2) "Charles S. Todd, Confidential Agent of the United States Colombia, to John Quincy Adams, Secretary of State of the United States," in Manning, *op. cit.* Vol. II, p. 1245.

(3) "John Quincy Adams, Secretary of State, to Richard C. Anderson, appointed United States Minister to Colombia," in Manning, *op. cit.*, Vol. I, pp. 203-204.

of the respective countries in which they may sojourn. — This Council will have no political power to bind the several states, each being sovereign as to all external and internal affairs— the objet seems to be confined merely to a Conference, by which the views and interests of all may be understood and concentrated.” (1)

Finally, in the middle of 1824, Mr. Todd reported that Acting President Santander had expressed apprehension that “the Holy Alliance would, after regulating Spain, aid her in subduing” Colombia and that the French would attack ports and islands of the Caribbean “in the name of Ferdinand, after he should be restored to his former prerogative.” This apprehension was the basis for President Santander making inquiry as to

“Whether the U. States would be willing to unite in a Continental Confederacy against Europe, of constitutional agains anticonstitutional Governments.”

To this inquiry Mr. Todd reported that he had replied

“That the U. States did not enquire into, or interfere in, the right of the people of every Government to make their own Constitutions; though they would prefer that in all America particularly, they should be Republican but that if Mexico, Brazil or Peru preferred a settled Monarchy, we should still feel it our interest to unite in support of constitutional Government in America against the designs of the Holy Alliance of Europe and that, for my part, I believed in a few years, all America would have to contend against them.” (2)

#### SECRETARY ADAMS'S INSTRUCTIONS TO UNITED STATES MINISTER RODNEY AT BUENOS AIRES

Such was the official information, in whole or in part, which the United States Department of State received prior to the mid-summer of 1824 concerning the proposed federative treaties between Colombia, Peru, Chile, and Buenos Aires; the plans for the meeting of a Congress of Plenipotentiaries of the American nations; and the likelihood that the United States would be invited to participate in that Congress. Thus Secretary of State Adams had had occasion to give serious consideration to the several above-noted developments and proposals of an international character. As a result he had formulated a tentative policy that fore-shadowed the course of action which later he pursued with respect to the Colombian suggestions for a Treaty of Alliance, and also his subsequent policy toward the participation of the United States in a Congress of Plenipotentiaries. This early policy of Secretary Adams was first set forth in his general instructions to Caesar A. Rodney, at the time of his appointment as United States Minister to Buenos Aires in May, 1823. These instructions, which were drafted shortly after Secretary of State Adams had received the above cited information from Prevost, Forbes, and Todd is as follows:

(1) “Charles S. Todd, Confidential Agent of the United States to Colombia, to John Quincy Adams, Secretary of State of the United States,” in Manning, *op. cit.*, Vol. II, pp. 1251-1252.

(2) “Substance of a conference between Charles S. Todd, Confidential Agent of the United States to Colombia, and Francisco Paula Santander, Vice-president and Acting President of Colombia, June 16, 1823,” in Manning, *op. cit.*, Vol. II, 1262-1263.

"It will be time for this Government to deliberate concerning it, when it shall be presented (the invitation to join the federation) in a more definite and specific form. At present it indicates more distinctly a purpose on the part of the Colombian Republic to assume a leading character in this Hemisphere, than any practicable object of utility which can be discerned by us. With relation to *Europe* there is perceived to be only one object, in which the interest and wishes of the United States can be the same as those of the South American nations, and that is that they should all be governed by Republican Institutions politically and commercially independent of Europe. To any confederation of Spanish American provinces for that end, the United States would yield their approbation, and cordial good wishes. If more should be asked of them, the proposition will be received, and considered in a friendly spirit, and with a due sense of its importance . . . .

"So far as objects of Policy can be distinctly perceived at this distance, with the information which we possess, and oupon a subject so complicated in itself, so confused by incidents with which it is surrounded, and so comprehensive in its extent, the political interest of Buenos Ayres, rather points to the settlement of its concerns altogether internal, or in its immediate neighborhood, than to a confederation embracing the whole American Hemisphere." (1)

#### SECRETARY ADAMS'S INSTRUCTIONS TO MINISTER ANDERSON AT BOGOTA

Ten days after he had written the above-cited instructions for the United States Minister to Buenos Aires, Secretary of State Adams drafted instructions (2) for Richard C. Anderson, who had been appointed United States Minister to Colombia. In view of the indifference with which Secretary Adams knew that Buenos Aires had regarded the proposed federative treaties, and in view of the fact that the idea of these treaties had originated at Bogotá, it is not surprising that he should have given to Minister Anderson more definite and explicit instructions concerning the various proposals that had been made for a confederation and a Congress than he had given to the new Minister to Buenos Aires.

Secretary Adams first advised Mr. Anderson concerning the Portuguese proposal for a confederation that would embrace all of the Americas and the constitutional governments of Portugal and Spain. Secretary Adams's comments, which are of great interest because they indicate both his political philosophy and his attitude toward the matter in question, follow:

"Loose and indefinite projects of the same kind (namely, "a general confederacy of all American . . . together with the Constitutional Governments of *Portugal* and Spain") have been presented by the present Portuguese Government to us, but they have never

(1) "General instructions of John Quincy Adams, Secretary of State, to Caesar A. Rodney, appointed United States Minister to Buenos Aires," Washington, May 17, 1823, in Manning, *op. cit.*, Vol. I, p. 189.

(2) "John Quincy Adams, Secretary of State to Richard C. Anderson, appointed United States Minister to Colombia," Washington, May 27, 1823, in Manning, *op. cit.*, Vol. I, pp. 192-208.



been considered even as objects of deliberation. Brazil has declared its own independence of Portugal, and constituted itself into an Empire, with an Emperor at its head. General Le Cor has lost the real command of his own army, and has been, or cannot fail shortly to be, compelled to embark with all his European Portuguese troops, for Lisbon. Then will come the question between Buenos Aires and Brazil, for Montevideo and the Oriental Band of La Plata, (1) and then will soon be seen that the Republican Hemisphere will endure neither Emperor nor King upon its shores.

"Of this mighty movement in human affairs, mightier far than that of the downfall of the Roman Empire, the United States may continue to be, as they have been hitherto, the tranquil but deeply attentive spectators. They *may*, also, in the various vicissitudes by which it must be followed, be called to assume a more active and leading part in its progress. Floating, undigested purposes of this great American confederation have been for some time fermenting in the imaginations of many speculative statesmen; nor is the idea to be disdainfully rejected because its magnitude may appal the understanding of politicians accustomed to the more minute but more complicated machinery of a contracted political standard." (2)

Thus did Secretary Adams, over six months before the Monroe Doctrine specifically denied the right of Europe to extend its "political system" to the Western Hemisphere, unequivocally disavow as unworthy of consideration a project for a confederation that was partly European and partly American in character. It is equally interesting that in this connection Secretary Adams took occasion to predict the ultimate triumph of republicanism in the western Hemisphere a prediction that was soon realized as regards Mexico but was deferred in Brazil, due to the personal popularity of Dom Pedro II, until less than 35 years ago.

As regards the proposed Colombian confederacy, Secretary Adams bestowed upon it the unqualified blessings of the United States regardless of whether its object should be to form a defensive alliance against Europe or to create a real federation "from the wreck of Spanish power in America". A non-committal policy was adopted as regards the participation of the United States in the proposed Congress of Plenipotentiaries. Secretary Adams's highly significant instructions concerning these matters follow:

"So far as the proposed Colombian Confederacy has for its object a combined system of total and unqualified *independence* of Europe to the exclusion of all partial compositions of any one of the emancipated colonies with Spain, it will have the entire approbation and good wishes of the United States, but will require no special agency of theirs to carry it into effect.

"So far as its purposes may be to concert a general system of popular representation for the government of the several independent states which are floating from the wreck of the Spanish power in America, the United States will still cheer it with their approbation, and speed with their good wishes its success.

(1) Modern Uruguay was known as La Banda Oriental del Uruguay.

(2) "John Quincy Adams, Secretary of State, to Richard C. Anderson, appointed Minister to Colombia," Washington, May 27, 1823, in Manning, *op. cit.*, Vol. I, p. 205.

"And so far as its objects may be to accomplish a meeting, at which the United States should preside, to assimilate the politics of the south with those of the north, a more particular and definite view of the end proposed by this design, and of the means by which it is to be effected, will be necessary to enable us to determine upon our concurrence with it." (1)

#### THE UNITED STATES DECLINES TO MAKE A TREATY OF ALLIANCE WITH COLOMBIA

Thus far had Secretary of State Adams proceeded in the formulation of a policy with respect to the probable action of the United States in case that it should be formally invited to become a member of the proposed Colombian confederacy and to send delegates to a contemplated Congress of Plenipotentiaries. Before such invitations were extended to the United States Government, however, Secretary Adams was brought face to face with an important closely related question.

In 1824 Colombia was fearful that France would aid Spain in her project of reconquering her lost colonies. (2) In view of this threatened danger, José María Salazar, Colombian Minister to the United States, addressed a communication to Secretary Adams on July 2, 1824, in which he proposed a treaty of alliance between Colombia and the United States and asked that the scope of the Monroe Doctrine which had been promulgated seven months earlier, be defined. Minister Salazar's note reads in part as follows:

"My Government has seen with the greatest pleasure the Message of the President of the United States, a work very worthy of its author, and which expresses the public sentiments of the people over whom he presides: it cannot be doubted, in view of this document, that the Government of the United States endeavors to oppose the policy and ultimate views of the Holy Alliance . . . ."

"In such circumstances the Government of Colombia is desirous to know in what manner the Government of the United States intends to resist on its part any interference of the Holy Alliance for the purpose of subjugating the new Republics or interfering in their political forms: if it will enter into a Treaty of Alliance with the Republic of Colombia to save America in general from the calamities of a despotic system; and finally if the Government of Washington understands by foreign interference the employment of Spanish forces against America at the time when Spain is occupied by a French Army, and its Government under the influence of France and her Allies.

"In the name of my Government therefore, and reposing on the sympathy of the United States, I request the said explanations which may serve for its government in its policy and in its system of defense." (3)

Secretary Adams replied to Minister Salazar's letter of inquiry on August 6, 1824. In his reply he reasserted the United States's policy of neutrality as regards

(1) *Ibid.*, p. 203.

(2) Alvarez, *The Monroe Doctrine*, p. 10.

(3) José María Salazar, Colombian Minister to the United States, to John Quincy Adams, Secretary of State of the United States, Washington, July 2, 1824, in Manning, *op. cit.*, Vol. II, p. 1251.

the then feeble efforts of Spain to regain her former colonies. He minimized Colombia's fears of intervention at that stage of developments by the Holy Alliance in the countries of the Western Hemisphere. He also directed attention to the fact that the "ultimate decision" of the question of resistance on the part of the United States to any such interference by the Holy Alliance "belonged to the Legislative Department of the Government." (1) At the same time, however, Secretary Adams gave hearty assurance to Colombia of the continued friendship of President Monroe and pledged the latter's cooperation in case a future crisis should arise from the aggressions of the Holy Alliance. His remarks follow:

"The Sentiments of the president remain as they were expressed in his last annual message to Congress. (2) Should the crisis which appeared then to be approaching, and which gave rise to the remarks then made, hereafter recur, he will be ready to give them effect by recommending to the Legislature the adoption of the measures exclusively of their resort, and by which the principles asserted by him, would with the concurrence if given, be on the part of the United States, efficaciously maintained." (3)

#### SECRETARY ADAMS RECEIVES FURTHER REPORTS CONCERNING THE PROPOSED CONFEDERATION AND CONGRESS

Meanwhile the Republic of Colombia was proceeding enthusiastically with plans for the creation of the proposed Confederation. Notice of this and of the likelihood that the United States would be invited to participate in the proposed congress to be held at Panama was sent to Secretary Adams by Minister Anderson at Bogotá, just 12 days after the former had declined to have the United States enter into a Treaty of Alliance with Colombia. In this letter Minister Anderson said:

"There is no subject to which the officers in administration here, more frequently advert, none to which they refer as being so likely to produce beneficial consequences to the prosperous progress of the Spanish American States, as to the Confederation, which is produced by their late treaties with those States (Peru, Chile, Buenos Aires, Mexico, and the United Provinces of Central America). They always refer to it in a manner which indicates a wish that the United States should in some way become connected with it; although the manner in which that connection should be formed, or the extent to which she should be engaged does not seem yet to have been the subject of any precise consideration with them. I think it is very probable that the United States will be invited to attend the meeting at Panama, under the idea (which I have heard expressed) that her presence through her representative, would have the effect in some degree of assimilating the politics and identifying the views and interests of all the republican states of America." (4)

(1) "Secretary Adams to Mr. Salazar, August 6, 1824" (Extract. State Department Ms.), in Alvarez, *The Monroe Doctrine*, p. 124.

(2) Namely, the annual message of December 2, 1823, containing the so-called Monroe Doctrine.

(3) "Secretary Adams, to Mr. Salazar, August 6, 1824," *loc. cit.*

(4) "Richard C. Anderson, Jr., United States Minister to Colombia, to John Quincy Adams, Secretary of State of the United States," in Mannig, *op. cit.*, Vol. II, p. 1283.





Secretary of State Adams next heard from Special Agent Prevost at Lima concerning the proposed Panama Congress. In a letter of January 10, 1825, Mr. Prevost advised that a "general Congress of Deputies from the several Provinces of Spanish America including Mexico", would probably meet "at the Isthmus under the immediate auspices of Bolivar sometime in the ensuing Summer" — a prediction which fell short by a full year. Since his first reports written from Chile in the latter part of 1822 with reference to the proposed Congress of Plenipotentiaries Mr. Prevost had lost none of his enthusiasm concerning it. He characterized the Congress as

"a meeting from which the most important results must proceed: Results in which the U. States are most deeply interested . . . ."

Coupled with this prediction was the following significant statement:

"I regret that the silence maintained by the Department on this head does not allow me to express the concurrence of the President, so as to give effect to the Invitation at one time contemplated." (1)

#### PRESIDENT ADAMS'S POLICY MADE KNOWN TO THE COLOMBIAN AND MEXICAN MINISTERS

It was not long after the above letter was written before the question of the participation of the United States in the proposed Congress was informally brought to the attention of the Department of State by the Mexican and Colombian ministers in Washington. An account of this is given by Secretary of State Clay to Minister Anderson in Colombia in a letter of September 16, 1825. This letter reads in part as follows:

"During the last spring, the Ministers of Colombia and Mexico near this Government, made separate, but nearly simultaneous, communications to the Department, in relation to the contemplated Congress at Panama. Each of them states that he was instructed by his Government to say, that it would be very agreeable to it that the United States should be represented at that Congress; that it was not expected that they would take any part in its deliberations, or measures of concert, in respect to the existing war with Spain, but that other great interests affecting the Continent of America, and the friendly intercourse between the Independent Nations which are established on it, might be considered and regulated at the Congress; and that, not knowing what might be the views of the United States, a previous enquiry was directed to be made, whether they would, if invited by Colombia or Mexico, be represented at Panamá; and if an affirmative answer were given, each of those Ministers stated that the United States would be accordingly invited by his government. (2).

(1) "John B. Prevost, Special Agent of the United States to Peru, Buenos Aires and Chile, to John Quincy Adams, Secretary of State of the United States," Lima, Jan. 10, 1825; in Manning, *op. cit.*, Vol. III, p. 1777.

(2) "Henry Clay, Secretary of State, to Richard C. Anderson, United States Minister to Colombia," Sept. 16, 1825, in Manning, *op. cit.*, Vol. I, pp. 262-263.

Two and one half years before the above inquiries were made by the Colombian and Mexican Ministers—in fact ever since the report from Special Agent Prevost written from Santiago, Chile, on November 15 de 1822—the Government of the United States had been advised from time to time by its representatives in South America that it would probably be invited to participate in a Congress of Plenipotentiaries. The above inquiries of the Spanish American ministers, therefore did not take the Government of the United States by surprise. When it was first acquainted with the proposals for a Congress John Quincy Adams was Secretary of State. In the spring of 1825 he became President of the United States. Before the inquiry of the Colombian and Mexican Ministers had been made Adams as Secretary of State had declined to enter into a defensive Treaty of Alliance with Colombia, and had re-asserted the policy of the neutrality of the United States in the feeble struggle between Spain and her lost colonies. Now, as President, and upon inquiry being made as to whether the United States would participate in the Congress of Panama, Adams, as President, continued to direct the policy which as Secretary of State he had tentatively formulated. This is clearly shown by Secretary of State Clay in a letter to Minister Anderson advising him concerning the enquiries of the Mexican and Colombian ministers. The letter reads in part as follows:

“The President instructed me to say, and I accordingly replied, that the communication was received with great sensibility to the friendly consideration of the United States, by which it had been dictated; that, of course, they could not make themselves any party to the existing war with Spain, or to councils for deliberating on the means of its further prosecution; that he believed such a congress as was proposed, might be highly useful in settling several important disputed questions of public Law, and in arranging other matters of deep interest to the American Continent, and to the friendly intercourse between the American Powers; that before such a Congress, however, assembled, it appeared to him to be necessary to arrange between the different Powers to be represented, several preliminary points, such as, the subjects to which the attention of the Congress was to be directed; the nature, and the form, of the Powers to be given to the Ministers, and the mode of organizing the congress. If these preliminary points could be adjusted, in a manner satisfactory to the United States, the Ministers from Colombia and Mexico were informed that the United States would be represented at the Congress. Upon enquiry, if these preliminary points had yet engaged the attention of the Government either of Colombia or Mexico, they were unable to inform me that they had, whilst both appeared to admit the expediency of their being settled. Each of them undertook to communicate to his Government the answer which I had been instructed by the President to make; and nothing further has since passed. It has been deemed proper that you should be made acquainted with what has occurred here on this matter, in order that, if it should be touched upon by the Colombian Government, you may, if necessary, be able to communicate what happened. Should the President ultimately determine that the United States shall be represented at Panama you will be designated for that service, either alone, or associated with others, and you will hold yourself on readiness accordingly.