

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:

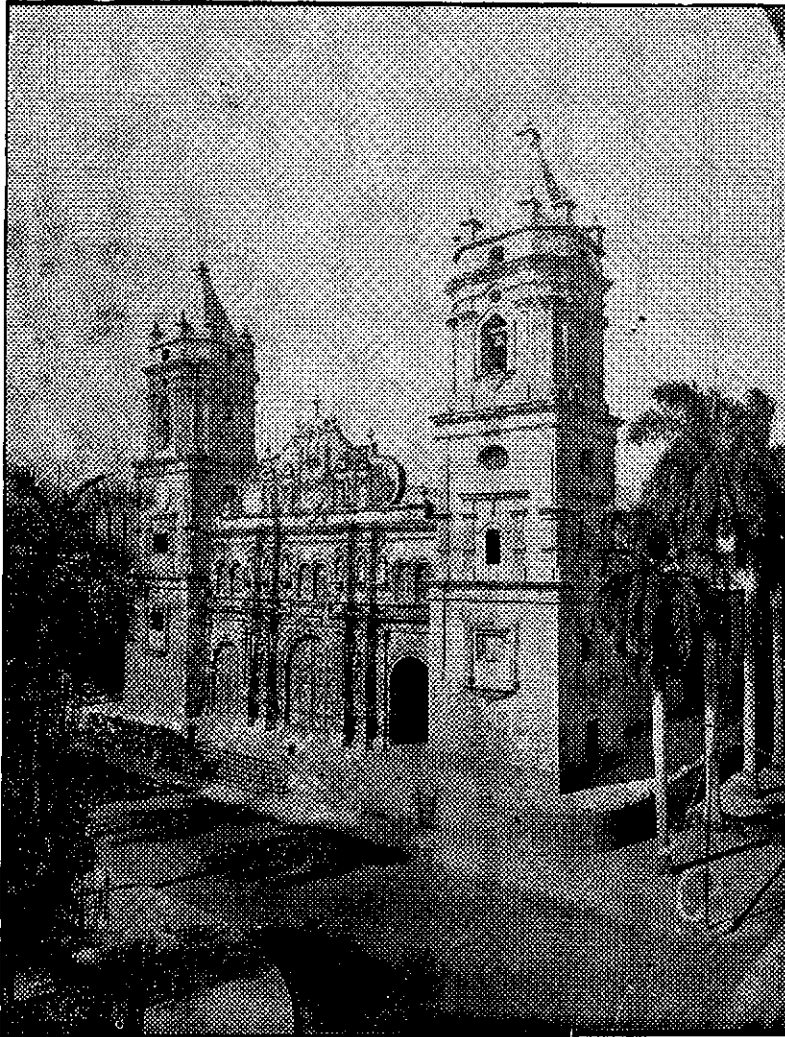
"There is no subject to which the officers in administration here, more frequently advert, none to which they refer as being so likely to produce beneficial consequences to the prosperous progress of the Spanish American States, as to the Confederation, which is produced by their late treaties with those 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.



Catedral de la Ciudad de Panamá, donde se celebró el TE-DEUM del Centenario.



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. 252-253.

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.

We shall make no further movement, until we hear from the Government of Colombia or Mexico . . . ." (1)

THE UNITED STATES IS FORMALLY INVITED TO PARTICIPATE  
IN THE PANAMA CONGRESS, NOVEMBER, 1825

It was not long after the above letter was written before the United States Government was formally invited by the Governments of three Spanish American Republics to participate in the forthcoming Congress at Panama. The first Government to extend the invitation was that of Mexico, the second was that of Colombia, and the third was that of the United Provinces of Central America.

The Mexican invitation was dual in character. On November 1, 1825, the Mexican Legation at Washington transmitted to President Adams a letter from President Guadalupe Victoria. In this letter President Victoria advised concerning the treaty of alliance which had been concluded between Colombia and Mexico by which it had been agreed "to invite the other free nations of the American Continent, that, in a general Congress to be held on the Isthmus of Panama, they should confer and agree upon matters of general interest to America." Therefore, since Vice-President Santander who was then in charge of executive powers at Bogotá, was of the opinion that the Congress should be held "as soon as possible" President Victoria formally invited the United States to participate in it. His invitation is as follows:

"We have acceded to their (the parties to the Colombian federative treaties) desires, and as among the matters with which the Congress is to be engaged some questions may arise, which are interesting not only to the Republics which were formerly Spanish possessions, but to all America in general, we have thought it our duty to invite you to come to that meeting, judging it very proper that in this manner the general opinion of all the American States should be declared, principally upon the interference which the nations of Europe may pretend to exercise in our domestic concerns; upon colonization by them on the American Continent, and upon those points of international law, the declaration of which will avert wars and dissensions, and will give security to the peace and prosperity of the people. The interest, which these States have solemnly professed to take in all these questions, flatters us with the hope that this our invitation will have all the effect which we desire, earnestly requesting you to take this matter into consideration . . ." (2)

Two days after the above letter had been transmitted to President Adams Señor Pablo Obregón, Mexican Minister in Washington, formally advised Secretary of State Clay of the desire of his Government that the United States should participate in the Congress of Panama. This letter is significant in that the United States was given assurances that in case it should decide to participate in the Congress it would not be embarrassed by being expected to consider questions other than those affecting the common interest of the continent. Señor Obregón letter reads in part as follows:

"Henry Clay, Secretary of State, to Richard C. Anderson, United States Minister to Colombia," Washington, September 30, 1825, in Manning, *op. cit.*, Vol. I, pp. 252-253.

(2) "Guadalupe Victoria, President of Mexico, to John Quincy Adams, President of the United States, through the Mexican Legation at Washington", November 1, 1825, in Manning, *op. cit.*, Vol. III, p. 1641.



"The Government of the Undersigned never believed, and wished not to solicit it, that the United States of America would take any part in the business of the present Congress, than the discussion of subjects, which, from their nature and import, were pointed out by the preceding administration, as of general interest to the Continent. The part, therefore, that a neutral nation may take in the question and war of independence, between the new powers of the Continent and Spain, will be one subject for the consideration of the Congress.

"The government of the Undersigned conceiving, that the powers of America are, in common, resolved upon resistance, it should be a matter of consideration, how the greatest possible force should be given to this, and the evil be thereby evaded or successfully opposed. The only mode of effecting this, is to concert in anticipation; and for the States to guaranty mutual cooperation. They would otherwise operate partially, and much less effectively.

"The prevention of colonization in America, by European power is another subject of discussion, in which the United States will participate.

"In addition to these two principal points, the Representatives of the United States of America may deliberate upon others originated by the existence of new Communities, and which it is not easy to enumerate. The government of the United States of Mexico has furnished its commissioners with full powers and instructions, in relation to them, which it hopes will also be furnished to the plenipotentiaries of the other powers.

"The Congress will assemble at the city of Panama, where, by this time, the Representatives of Colombia, Peru, Guatemala and Mexico, have arrived. They will occupy themselves in the preliminary regulations of the assembly, and perhaps, proceed to deliberate upon questions exclusively pertaining to the belligerents.

"The United States of America can send their Representatives to that City, to take part in those questions which were declared to the world, some time since, as affecting the interests of all America. In this declaration, the United States were first. Besides these questions, they may assist in the discussion of others, that will arise out of the formation of the new Communities. These governments, by the meeting of the Congress, will effect the desirable object of demonstrating by acts, the facility and decision, with which the powers of this continent can operate, combinedly, in the common cause.

"For this purpose, and in fulfillment of what was agreed on, at the verbal conferences which the Undersigned, Minister plenipotentiary, held with the Honble Secretary of State, he invites this Government, to send its Representatives to the Congress of Panama, investing them with the authority as suggested, and expressing in their credentials, the two principal points. The Minister from Colombia will make the same invitation, and corresponds in sentiment with the Undersigned; who hopes, herewith, to have fulfilled the requirements of the Honorable Secretary." (1)

(1) Pablo Obragón, Mexican Minister to the United States, to Henry Clay, Secretary of State of the United States, Washington, November 8, 1825, Manning, *op. cit.*, Vol. III, pp. 1642-1643. A different translation of the same document is in *American State Papers, Foreign Relations* Vol. V, (Washington, 1858), p. 836.

The invitation to participate in the Congress of Panama which Colombia extended to the United States was presented to Secretary Clay by the Colombian Minister, Salazar, on November 2, 1825. Thus the Colombian invitation was presented one day after that of President Victoria and the day before Mexican Minister Obregón addressed an invitation to Secretary Clay. The Colombian invitation is similar in some respects to that of Mexico, but it is more specific than the latter concerning the subjects that were to be discussed at the Congress and in giving assurance that the United States would not be embarrassed by being called upon to depart from its policy of neutrality as theretofore followed with respect to Spain and her former colonies. After advising that the plenipotentiaries from Peru were already at Panama and that those from Colombia and other American republics were on their way thither, Señor Salazar commented as follows:

"Of the points which will be under discussion by the assembly of Panama, the Undersigned is unable to give a minute enumeration; as they will evidently arise out of the deliberations of the Congress. He is however authorized by his government to assure the United States, that these points have no tendency to violate their professed principles of neutrality. The Undersigned has also been instructed to suggest some subjects that will form useful matter of discussion in the Congress.

"1. Matters peculiarly and exclusively concerning the belligerents.

"2. Matters between the belligerents and neutrals. As the United States will not take part in the discussion of subjects of the first description, we will confine ourselves to the latter.

"At Panama, the best and most opportune occasion is offered to the United States, to fix some principles of international law, the unsettled state of which, has caused much evil to humanity. It is not to be presumed, that this government possesses more light upon the subject, than the other States of our Hemisphere, both from its experience during the wars that succeeded the French Revolution, and from its negotiations now on foot with Great Britain and other nations, relative to these principles. It belongs to each of the concurring parties to propose their views, but the voice of the United States will be heard with the respect and deference, which its early labors in a work of such importance, will merit.

"The manner in which all colonization of European powers on the American continent shall be resisted, and their interference in the present contest between Spain and her former colonies prevented, are points of great interest. Were it proper an eventual alliance, in case these events should occur, which is within the range of possibilities, and the treaty, of which no use should be made until the *casus foederis* should happen to remain secret; or, if this should seem premature, a convention so anticipated, would be different means, to secure the same end of preventing foreign influence. This is a matter of immediate utility to the American states that are at war with Spain, and is in accordance with the repeated declarations and protests of the Cabinet at Washington. The conferences held on this subject being confidential, would increase mutual friendship, and promote the respective interests of the parties.

"The consideration of the means to be adopted for the entire abolition of the African slave trade, is a subject sacred to humanity, and interesting to the policy of the American States. To effect, their energetic, general and uniform, co-operation is desirable. At the proposition of the United States, Colombia made a convention with them on this subject, which has not been ratified by the government of the United States. Would, that America which does not think politic what is unjust, would contribute in union, and with common consent, to the good of Africa!

"The descendants of this portion of the globe, have succeeded in founding an independent Republic, whose government is now recognized by its ancient Metropolis. On what basis the relations or Hayti, and of other parts of our Hemisphere that shall hereafter be in like circumstances, are to be placed, is a question simple at first view, but attended with serious difficulties when closely examined. These arise from the different manner of regarding Africans, and from their different rights in Hayti, the United States, and in other American States. This question will be determined at the Isthmus, and if possible, a uniform rule of conduct adopted in regard to it, or those modifications that may be demanded by circumstances.

"The Undersigned merely makes these suggestions, by way of example; it is left to the wisdom of the Governments, and the judgments of their Representatives, to propose whatever may be esteemed of common good to the New Hemisphere. Inviting the United States, in the name of Colombia, to a Congress, the mere Assembling of which, will increase the political importance of America, and shew the facility with which she can combine her resources in defence of common rights, when necessary, the Undersigned hopes, that the United States will make an early appointment of a person or persons to represent them in this Assembly, as the conditions that were required, have been fulfilled". (1)

The final invitation which the United States received to participate in the Congress of Panama was from Central America. This invitation came in the form of a letter from Señor Antonio José Cañaz, Central American Minister at Washington, dated November 14, 1825. In this letter Señor Cañaz reviewed the situation which had led his Government to believe that "America should form a system for itself," and of the convention "providng for this object" which had been signed with Colombia in March of that year. He then advised that he had been instructed by his Government to express its desire that the Government of the United States "should send a Representative to the General Congress." The invitation from the Central American Minister reads as follows:

"To fulfil the wishes of my Government, and convinced at the same time, of the importance and respectability which would attach to the General Congress of America I now address this high Government upon this subject, in the name of Central América. I am anxious, therefore, to know, if this Republic which has ever shewn itself the generous friend of the New American States, is disposed to send its

(1) "José Maria Salazar, Colombian Minister to the United States, to Henry Clay, Secretary of State of the United States," Washington, translation of the same document is in *American State Papers, Foreign Relations*, Vol. V, pp. 836-837.

Envoys to the General Congress, the objete of which, is to preserve and confirm the absolute independence of these Republics, and to promote the general good, and *which will not require, that the Representatives of the United States should, in the least, compromit their present neutrality, harmony and good intelligence, with other nations.* This, my Government has deemed it necessary to state distinctly, in making the present invitation." (1)

#### PRESIDENT ADAMS ACCEPTS THE INVITATIONS TO PARTICIPATE IN THE PANAMA CONGRESS

The Executive Branch of the United States Government did not delay long in indicating its willingness to accept the formal invitations to participate in the Congress of Panama and in recommending to Congress that the necessary appropriation be made to provide for such participation. On November 30, 1825, Secretary of State Clay sent identic answers to the invitations received earlier in the month from the Mexican and Colombian Ministers in Washington. The concluding paragraph in each answer outlines the policy which the Executive Branch of the Government proposed to follow with respect to the Congress of Panama. This paragraph is as follows:

"In your note there is not recognized so exact a compliance with the conditions on which the President expressed his willingness that the United States should be represented at Panama as could have been desired. It would have been, perhaps, better if there had been a full understanding between all the American powers who may assemble, by their representatives, of the precise questions on which they are to deliberate; and that some other matters, respecting the powers of the deputies and the organization of the Congress, should have been distinctly arranged prior to the opening of its deliberations. But as the want of the adjustment of these preliminaries, if it should occasion any inconvenience, could be only productive of some delay, the President has determined at once to manifest the sensibility of the United States to whatever concerns the prosperity of the American hemisphere, and to the friendly motives which have actuated your Government in transmitting the invitation which you have communicated. He has therefore resolved, should the Senate of the United States, now expected to assemble in a few days, give their advice and consent, to send Commissioners to the Congress of Panama. While they will not be authorized to enter upon any deliberations, or to concur in any facts inconsistent with the present neutral position of the United States and its obligations, they will be fully empowered and instructed upon all questions which are likely to arise in the Congress on subjects in which the nations of America have a common interest. All unnecessary delay will be avoided in the departure of these Commissioners from the United States for the point of their destination." (2)

(1) "Antonio José Cajías, Central American Minister at Washington, to Henry Clay, Secretary of State of the United States," Washington, November 14, 1825, in Manning, *op cit.*, Vol. II, p. 283.

(2) "Mr. Clay to Mr. Obregón" and "Mr. Clay to Mr. Salazar," Washington, November 30, 1825, in *American State Papers, Foreign Relations*, Vol. V, pp. 937-938.

The same day that he sent the above information to the Mexican and Colombian Ministers, Mr. Clay replied to the note of November 14 of Señor Cañas, the Central American Minister in Washington. In this note Secretary Clay gave assurances that President Adams would ask the Senate to concur in a recommendation that the invitation to the United States to participate in the Congress of Panama be accepted. This note in part is as follows:

"I am instructed by him (President Adams) to say that the United States, always feeling the deepest interest in whatever concerns the prosperity of the American hemisphere, and receiving with great sensibility this new proof of the friendly esteem of the Government of the Central Republic, will be represented at that Congress, if the Senate of the United States should so advise and consent. . . . If it concur with the President, Commissioners from the United States will be deputed to Panama without any unnecessary delay. These Commissioners will be empowered and instructed upon all questions which may appear to this Government to be likely to arise in the Congress on subjects in which the nations of America may be supposed to have a common interest" (1)

#### PRESIDENT ADAMS ADVISES CONGRESS OF HIS POLICY AND ASKS ITS APPROVAL.

In the three notes addressed respectively to the Mexican the Colombian and the Central American Ministers in Washington, President Adams and Secretary of States Clay formally committed the Executive Branch of the Government of the United States to a policy calling for its participation in the Congress of Panama. However, President Adams's policy in this regard may not be considered as having been definitely formulated until he had made it known to Congress and had asked it—for in the final instance he asked not the Senate alone but both Houses of Congress—to concur with him in his opinion that the United States should be represented at the Congress of Panama, and called upon it to make the appropriation necessary for such participation.

In his annual message to Congress on December 6, 1825, President Adams touched only lightly upon Spanish American affairs. He referred with satisfaction to a new Treaty of Commerce and Navigation with Colombia and to "the resistance still opposed in certain parts of Europe to the acknowledgement of the Southern America Republics as independent States." and he stated in the following words his policy with respect to the Panama Congress:

"Among the measures which have been suggested to them by the new relations with one another, resulting from the recent changes in their condition, is that of assembling, at the Isthmus of Panama, a congress, at which each of them should be represented, to deliberate upon objects important to the welfare of all. The Republics of Colombia, of Mexico, and of Central America, have already deputed plenipotentiaries to such a meeting, and they have invited the United States to be also represented there by their ministers. The invitation has been accepted, and ministers on the part of the United States will be commissioned to attend at those deliberations, and to take

(1) "Mr. Clay to Mr. Cañas," Washington, Nov. 30, 1825. in *ibid.*, p. 899.

Los gnilletes de la autocracia  
no pudieron intimidar o doblegar su  
espíritu infinitamente libre; el estrecho  
abrazo de la tumba no pudo detener las  
pulsaciones ascendentes de las poderosas  
alas de su alma; y sus ideales, rom-  
piendo la cubierta del volumen de su  
vida filosófica, continuaban, y continuarán  
por siempre, irradiando bendiciones sobre  
la humanidad.

Wm Jennings Price.

Palabras del Delegado WILLIAM J. PRICE, Delegado Oficial de los Estados Unidos y por  
el Condado de Kentucky.



part in them, so far as may be compatible with that neutrality from which it is neither our intention, nor the desire of the other American States, that we should depart." (1)

Shortly after the date of his annual message to Congress and as a preliminary to sending to it a more definite statement concerning his Spanish American policy, together with a request that it concur in his desire to send Commissioners to the Panama Congress, President Adams called upon Secretary of State Clay for "a statement . . . of what passed in the Department of State, with the ministers of the Republics of Colombia, Mexico, and Central America, in respect to the invitation to the United States to be represented at in the Congress of Panama." Secretary Clay in complying with this request in a letter of December 20, briefly reviewed the discussions and correspondence which he had had with the Spanish American Ministers in Washinton since the spring of that year. (2)

Six days later President Adams, in the message quoted below, outlined to Congress the events leading up to the formal invitations to the United States to participate in the Congress of Panama, indicated the advantages which in his opinion might result from participation by the United States in the Congress of Panama, and concluded by nominating as "Envoys Extraordinary and Ministers Plenipotentiary to the Assembly of American Nations at Panama," Richard C. Anderson, of Kentucky, and John Sergeant, of Pennsylvania. Because of the significance of this message it is quoted in full and is as follows:

"In the message to both Houses of Congress at the commencement of the session it was mentioned that the Governments of the Republics of Colombia of Mexico, and of Central American had severally invited the Government of the United States to be represented at the Congress of American nations to be assembled at Panama to deliberate upon objects of peculiar concernment to this hemisphere, and that this invitation had been accepted.

"Although this measure was deemed to be within the constitutional competency of the Executive, I have not thought proper to take any step in it before ascertaining that my opinion of its expediency will concur with that of both branches of the Legislature, first, by the decision of the Setnate upon the nominations to be laid before them, and secondly, by the sanction of both Houses to the appropriations, without which it can not be carried into effect.

"A report from the Secretary of State and copies of the correspondence with the South American Governments on this subject since the invitation given by them are herewith transmitted to the Senate. They will disclose the objects of importance which are expected to form a subject of discussion at this meeting, in which interests of high importance to this Union are involved. It will be seen that the United States neither intend nor are expected to take part in any deliberations of a belligerent character; that the motive of their attendance is neither to contract alliances nor to engage in any undertaking or project importing hostility to any other nation.

---

(1) Richardson, J. D., *A compilation of the messages and Papers of the Presidents, 1789-1897*, Vol. II, (Washington, 1896), p. 302.

(2) Clay to President Adams, Washington December 20, 1825, in *American State Papers, Foreign Relations*, Vol. V, pp. 835-836.



"But the Southern American nations, in the infancy of their independence, often find themselves in positions with reference to other countries with the principles applicable to which, derivable from the state of independence itself, they have not been familiarized by experience. The result of this has been that sometimes in their intercourse with the United States they have manifested dispositions to reserve a right of granting special favors and privileges to the Spanish nation as the price of their recognition. At others they have actually established duties and impositions operating unfavorably to the United States to the advantage of other European powers, and sometimes they have appeared to consider that they might interchange among themselves mutual concessions of exclusive favor, to which neither European powers nor the United States should be admitted. In most of these cases their regulations unfavorable to us have yielded to friendly postulation and remonstrance. But it is believed to be of infinite moment that the principles of a liberal commercial intercourse should be exhibited to them, and urged with disinterested and friendly persuasion upon them when all assembled for the avowed purpose of consulting together upon the establishment of such principles as may have an important bearing upon their future welfare.

"The consentaneous adoption of principles of maritime neutrality, and favorable to the navigation of peace, and commerce in time of war, will also form a subject of consideration to this Congress. The doctrine that free ships make free goods and the restrictions of reason upon the extent of blockades may be established by general agreement with far more ease, and perhaps with less danger, by the general engagement to adhere to them concerted at such a meeting, than by partial treaties or conventions with each of the nations separately. An agreement between all the parties represented at the meeting that each will guard by its own means against the establishment of any future European colony within its borders may be found advisable. This was more than two years since announced by my predecessor to the world as a principle resulting from the emancipation of both the American continents. It may be so developed to the new southern nations that they will all feel it as an essential appendage to their independence.

"There is yet another subject upon which, without entering into any treaty, the moral influence of the United States may perhaps be exerted with beneficial consequences at such a meeting — the advancement of religious liberty. Some of the southern nations are even yet so far under the dominion of prejudice that they have incorporated with their political constitutions an exclusive church, without toleration of any other than the dominant sect. The abandonment of this last badge of religious bigotry and oppression may be pressed more effectually by the united exertions of those who concur in the principle of freedom of conscience upon those who are yet to be convinced of their justice and wisdom than by the solitary offers of a minister to any one of the separate Governments.

"The indirect influence which the United States may exercise upon any projects or purposes originating in the war in their Republics are still engaged, which might seriously affect the which the sea interests of this Union, and the good offices by which the United States

may ultimately contribute to bring that war to a speedier termination, though among the motives which have convinced me of the propriety of complying with this invitation, are so far contingent and eventual that it would be improper to dwell upon them more at large.

"In fine, a decisive inducement with me for acceding to the measure is to show by this token of respect to the southern Republics the interest that we take in their welfare and our disposition to comply with their wishes. Having been the first to recognize their independence, and sympathized with them so far as was compatible with our neutral duties in all their struggles and sufferings to acquire it, we have laid the foundation of our future intercourse with them in the broadest principles of reciprocity and the most cordial feelings of fraternal friendship. To extend those principles to all our commercial relations with them and to hand down that friendship to future ages is congenial to the highest policy of the Unión as it will be to that of all those nations and their posterity. In the confidence that these sentiments will meet the approbation of the Senate, I nominate Richard C. Anderson, of Kentucky, and John Sergeant, of Pennsylvania, to be envoys extraordinary and ministers plenipotentiary to the assembly of American nations at Panama, and William B. Rochester, of New York, to be secretary to the mission. (1)

With the dispatch of the above message it may be said that President Adams's policy with respect to the participation by the United States in the Congress of Panama had been definitely formulated. Beyond that point it is not proposed to carry the narrative of this study. Suffice it to say that such opposition soon developed in Congress with respect to the President's policy that the Administration encountered one of the severest parliamentary battles in its history. That is another story. Enough has been said here, it is hoped to show that from the date of Special Agent Prevost's first report to Secretary of State Adams in November, 1822, concerning proposals for a Congress of Plenipotentiaries, until the date of President Adams's special message of December 26, 1825, there was not, so far as is known, one unkind or hostile remark by any of the diplomatic agents in Spanish America or any official of the Department of State with respect to such a Congress. On the other hand, while declining to enter into a defensive Treaty of Alliance with Colombia as matters then stood with respect to Europe, the men who were responsible for the foreign policy of the United States were, during the period under discussion wholeheartedly in sympathy with the general purposes of the proposed Congress. This is a phase of practical Pan-Americanism that is little realized.

(1) Richardson, *op. cit.*, Vol. II, pp. 318-320, also in *American State Papers, Foreign Relations*, Vol. V, pp. 834-835.

## IDEA DE UNA LIGA QUE CORRESPONDA A LOS CONCEPTOS PANAMERICANOS DEL CONGRESO DE BOLIVAR

Por NARCISO GARAY, delegado por Panamá.

Al servirme como título de este trabajo de la fraseología empleada para formular el tema II del Congreso, me debo a mí mismo —como un acto de honradez inte-

lectual— y le debo a la Comisión Organizadora que eligió las materias de nuestras deliberaciones —como un acto de lealtad y de sinceridad— algunas palabras preliminares que expliquen el conflicto inicial de opiniones, planteado ya, entre lo que yo considero la verdad histórica y la afirmación contradictoria envuelta en el título del presente estudio.

El Congreso de Panamá que se reunió en nuestra ciudad-capital hace precisamente cien años, el que concibió, preparó y organizó en parte principal el genio político y militar del Libertador Simón Bolívar, no respondía en sus orígenes, en sus actuaciones ni en sus resultados finales a una preocupación panamericanista bien definida.

El propósito primitivo parece haber sido el de reunir en una sola Confederación a todos los Estados americanos de habla castellana. Bolívar los invitó desde 1822 a reunir una Asamblea de Plenipotenciarios en Panamá, y desde ese año firmó Colombia tratados de alianza y confederación con Perú, Chile, México, Buenos Aires y Guatemala.

Hallándose el Libertador en la Isla de Jamaica en 1815, escribía acerca de las naciones del Nuevo Mundo: “Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, deberían por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse” Estas palabras indican, sin lugar a duda, la constitución homogénea de la Confederación que él proyectaba.

En el Compromiso Adicional al Tratado de amistad y alianza ajustado en 1822 entre las Repúblicas de Colombia y el Perú, se dispone en el Artículo 2º que ambos Gobiernos se obligan a interponer sus buenos oficios con los Gobiernos de los demás Estados “de la América antes española” para entrar en el Pacto de Unión, Liga y Confederación perpetua que había de firmarse cuatro años después.

Es sabido que los Plenipotenciarios peruanos al Congreso de Panamá traían las instrucciones del Consejo de Gobierno en forma de proyecto de Gran Pacto Confederación debidamente articulado. Ese proyecto, que fué publicado en la prensa local antes de la reunión formal de la Asamblea de Plenipotenciarios y originó la protesta de la delegación colombiana, se daba a sí mismo como la razón de ser la de “consultar la felicidad general de la América antes española”. Y en el preámbulo del Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua que surgió de las discusiones del Congreso de Panamá, habla de cimentar las relaciones íntimas que deben existir entre todas y cada una de las Altas Partes Contratantes “cual conviene a naciones de un origen común”.

No queda duda, por tanto, de que el Congreso de Panamá fué, en la mente de sus primitivos promotores, un congreso exclusivamente hispano-americano. La invitación que después se envió a ciertos gobiernos europeos y al de los Estados Unidos de Norte América fué determinada por las circunstancias y respondió a iniciativas de Colombia y de México, Gobiernos que se consideraban co-autores del proyecto, en pie de igualdad con el Libertador, y autorizados para intervenir en la organización del Congreso.

Bolívar intentaba reunir primero un ejército de cien mil hombres, por lo menos y una importante marina de guerra federal; y para ello urgía la reunión de un Congreso de Plenipotenciarios hispano-americanos en Panamá o en otro punto. Con esa fuerza en sus manos, —pero no antes— quería proponer una alianza a Inglaterra y a Estados Unidos. Su carta profética de Jamaica lo dice sin rodeos, y revela también esa carta que nunca entró en sus cálculos el reunir en una sola nación a toda la América española, como se ha creído erróneamente. Consideraba imposible esa empresa —escribo él— “porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América.”

El General Francisco de Paula Santander, Vice Presidente de Colombia, respondiendo el 6 de Febrero de 1825 a la Circular del Libertador fechada en Lima 7 de diciembre de 1824, en la cual convocaba a los Gobiernos amigos al Congreso de Panamá, le dice que ha creído acertado invitar a los Estados Unidos de América a participar de las deliberaciones de la augusta Asamblea de Panamá.

El 23 del mismo mes y año responde asimismo a dicha Circular el General Guadalupe Victoria, Presidente de México, manifestando que la causa de la independencia y la libertad no pertenece exclusivamente a las repúblicas que fueron colonias españolas, sino que son también la causa de los Estados Unidos del Norte y por tal motivo ha ordenado al Ministro Mexicano en Washington que sugiera al Presidente de los Estados Unidos la conveniencia de enviar delegados a la Asamblea de Panamá.

Más tarde invitó Santander a la Gran Bretaña a aliarse ofensiva y defensivamente con la Confederación americana que iba a fundarse en Panamá, y a este respecto Bolívar no pudo disimular su inconformidad. Escribe a Revenga, el Secretario de Estado de Colombia, y le dice: "Por ahora nos parece que nos dará una gran importancia y mucha respetabilidad la alianza de la Gran Bretaña . . . Pero estas ventajas no disipan los temores de que esa poderosa Nación sea 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. Esto es en mi concepto, el mayor peligro que hay en mezclar a una nación tan fuerte con otras tan débiles."

Como hemos visto atrás, la idea de alianza con Inglaterra y Estados Unidos no era contraria a los planes de Bolívar; él solo objetaba la oportunidad de las proposiciones de Colombia. Que Bolívar acariciaba la esperanza de la alianza con Inglaterra lo demuestra su manuscrito de 6 de febrero de 1826, fechado en Lima, que conserva piadosamente el archivo del Libertador en Caracas. Debo una copia de ese original al Dr. Vicente Lecuna, Delegado que fué de Venezuela al 2º Congreso de Washington y colega mío en aquella memorable reunión. Sus pasajes pertinentes dicen:

"El congreso de Panamá reunirá todos los representantes de la América y un agente diplomático del Gobierno de S. M. B. Este Congreso parece destinado a formar la liga más vasta, más extraordinaria y más fuerte que ha aparecido hasta el día sobre la tierra. La Santa Alianza será inferior en poder a esta confederación, siempre que la Gran Bretaña quiera tomar parte en ella como Miembro Constituyente. El género humano daría mil bendiciones a esta liga de salud y la América como la Gran Bretaña cojerían cosechas de beneficios"

"La España haría la paz por respeto a la Inglaterra y la Santa Alianza prestaría su reconocimiento a estas naciones nacientes."

"La Gran Bretaña alcanzará, sin duda, ventajas considerables por este arreglo."

"1.º—Su influencia en Europa se aumentaría progresivamente y sus decisiones vendrían a ser las del Destino."

"2º.—La América les serviría como de un opulento dominio de comercio.

"3º.—Sería para ella la América el centro de sus relaciones entre el Asia y la Europa.

"4º.—Los ingleses se considerarían iguales a los ciudadanos de América.

"5º.—Las relaciones mútuas entre los dos países lograrían con el tiempo ser unas mismas.

"6º.—El carácter británico y sus costumbres los tomarían los americanos por los objetos normales de su existencia futura.

"7º.—En la marcha de los siglos, podría encontrarse quizá una sola nación cubriendo al Universo la federal.

Tales ideas ocupan el animo de algunos Americanos constituidos en el rango más elevado; ellos esperan con impaciencia, la iniciativa de este proyecto en el Congreso de Panamá, que puede ser la ocasión de consolidar la unión de los nuevos Estados con el imperio Británico."

(Lima, febrero de 1826)."

Respecto a la invitación de Colombia a los E.E. U.U., los recelos del Libertador no se manifestaron en forma tan cruda como respecto de la invitación a Inglaterra; pero, en cambio, no sentiría Bolívar el abismo que la tradicional política de Washington creaba entre las aspiraciones aliancistas de la América española y el horror de las alianzas comprometedoras, que fué durante mucho tiempo la piedra angular de la política internacional Norte-americana?

Para quienes conocen la historia diplomática del Congreso de Panamá, principalmente las discusiones que la invitación de Colombia y México suscitó en las Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y la Cámara de Representantes de Washington, no parece muy exacto atribuir conceptos "panamericanos", en la acepción moderna del vocablo, al Congreso de Bolívar. Con esta salvedad previa, —necesaria para mi resguardo— entó a considerar la *idea de una Liga de naciones americanas que corresponda a los conceptos y a la tradición del Congreso de Bolívar*, precursor augusto de las Conferencias Panamericanas, y que consulte al mismo tiempo los ideales, las posibilidades y las necesidades de la vida internacional de nuestra época.

#### LIGA, SOCIEDAD, UNION Y CONFEDERACION

Ante todo confieso mi preferencia por el término SOCIEDAD, en reemplazo del término LIGA. Este último evoca generalmente la idea de alianza defensivo-ofensiva. A su conjuro surgen a nuestro espíritu los recuerdos y las modalidades inherentes a las ligas aquellas y aficciónicas de la Antigua griega, o las ligas italianas de la Edad Media. Nuestra época y nuestra civilización americana suspiran por la paz y abominan de los horrores y las intrigas de la guerra. De aquí que en adelante proseriba, en el cuerpo de este escrito, la palabra *Liga* cuando me refiera al tema al rededor del cual girarán mis observaciones y conclusiones, y que adopte en su lugar, la palabra *Sociedad*, mas en armonía con los ideales del progreso pacífico que todos asociamos, instintivamente, al concepto panamericanista.

Los países que lo han hecho a Panamá el honor de enviar Delegados al Centenario del Congreso Bolivariano, son casi todos Miembros de la Sociedad de las Naciones, cuya sede es Ginebra. Algunos de los delegados aquí presentes lo han sido ya a las Asambleas de la Sociedad. Todos están familiarizados con la diferencia de matiz que ofrecen las versiones inglesa y francesa del Pacto, v. g. las denominaciones "*Société des Nations*" y "*League of Nations*", así como con los asuntos que ocupan la actividad de aquella magna entidad internacional. Esta seguridad anticipada de que mis palabras no caerán en oídos indiferentes, me ha arrastrado a darle a este escrito una extensión desmesurada, confiando en que el interés que despiertan los tópicos aquí enunciados, compensarán el abuso que hago del tiempo y la atención de oyentes o lectores.

Para proceder por orden cronológico en mi exposición, comenzaré por estudiar los convenios, tratados y concertos de 1826 que forjan, por decirlo así, los primeros eslabones de la cadena que, con el andar de los tiempos, podrá constituir la Sociedad o Asociación de las Naciones Americanas. Algunos de esos eslabones son de naturaleza política, otros jurídicos, comerciales, militares y navales. La analogía de algunas de sus cláusulas con disposiciones similares de la Sociedad de las Naciones de Ginebra, es sorprendente por más de un concepto; y nada resulta más adecuado, para demostrar la vitalidad de la idea de la Sociedad o Asociación de las Naciones Americanas, que estudiar comparativamente lo que los estadistas y políticos americanos de ahora un siglo concertaron en Panamá y lo que los estadistas y políticos de todos los continentes concertaron en Ginebra, no hace todavía dos lustros.

Los convenios del Congreso de Panamá o, como decía Bolívar, los "Protocolos del Istmo", están naturalmente imbuidos de un espíritu ofensivo-defensivo característico de la época y de las circunstancias. El fin que se perseguía era el afianzamiento por todos los medios asequibles, pacíficos y bélicos, de la libertad e independencia de las nuevas Repúblicas, y para ello se imponía la destrucción del poder militar y político de España en América. No se inspiran esos protocolos en un deseo supremo de paz, sino en las necesidades de la hora y en los problemas que las vicisitudes de la guerra le planteaban a diario a sus autores. También el Tratado de Versalles, aunque puesto bajo la advocación del Pacto de la Sociedad de las Naciones, se resiste de la actualidad política y militar bajo cuya presión fué firmado; y la composición del Consejo, principalmente, demuestra que la fuerza era todavía, a raíz de la guerra mundial (y mucho me temo que lo sea todavía después de la guerra) un argumento de mucho peso y valor (quizás el de más peso y valor después de todo) en el consorcio internacional. La igualdad jurídica de los estados, que Ruy Barbosa proclamaba con tanta elocuencia desde la tribuna de la Segunda Conferencia de la Paz en el Haya, cede el paso a la conciencia del número y a las realidades de la fuerza; y las Grandes Potencias se encargan de recordárnoslo a cada pazo asignándose, por ejemplo, la parte del león en las reparticiones internacionales y atribuyéndose las permanencias absolutas y definidas en el Consejo de la Sociedad de las Naciones, en tanto que a los demás se les conceden apenas ciertas permanencias mas o menos indefinidas y el resto se les liquida en no-permanencias perfectamente definidas.

Los protocolos de Ginebra y los del Istmo tienen dos caras, como Jano: con una miran a la paz y con otra a la guerra. Empero, la paz tiene en las preocupaciones de Ginebra cabida mucho más amplia y culto mucho más ardiente que en las de Panamá. El Tratado de Versalles, con todos sus defectos, es ante todo un tratado de paz, no hay que olvidarlo; y los "Protocolos del Istmo", con todas sus virtudes, son ante todo medidas de guerra defensiva u ofensiva, concertadas entre sí por beligerantes aliados. En unos y otros hay afinidades y divergencias

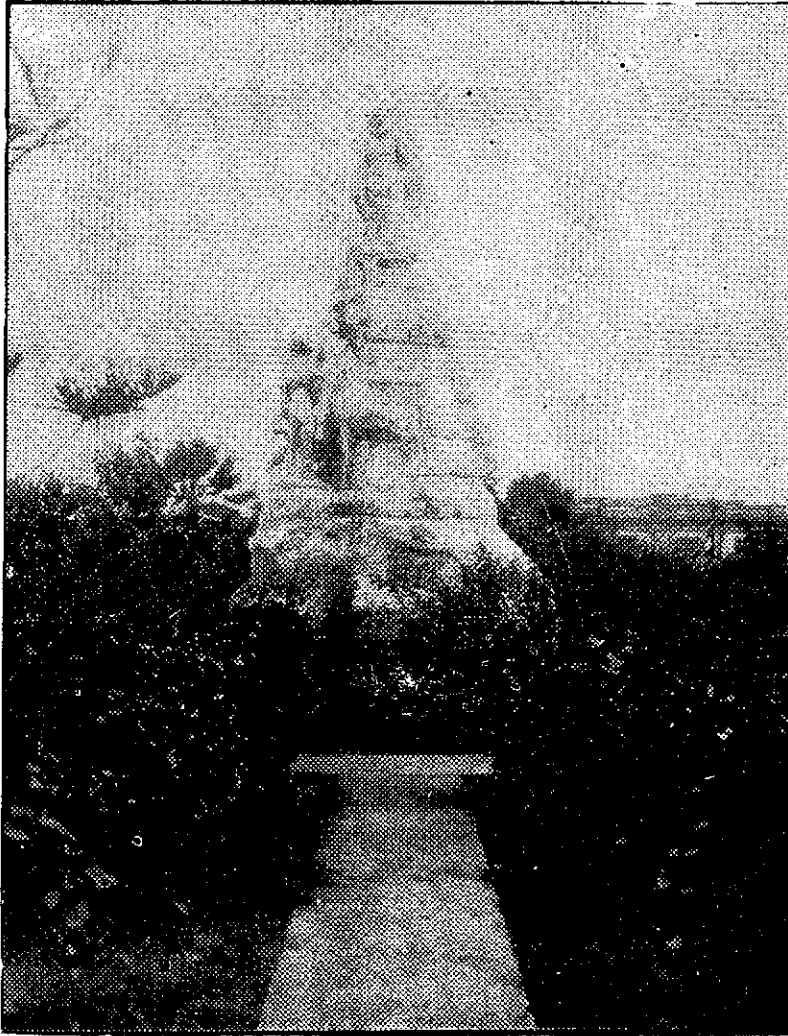
que conviene agrupar bajo denominaciones comunes, a fin de hacerlas resaltar mejor en capítulos separados. Entre el Congreso de 1826 y la fundación de la Sociedad de las Naciones, hay una etapa intermedia importante que conviene recordar. Arranca de la primera Conferencia Panamericana de Washington en 1890 y termina en 1923, cuando tuvo lugar la Vª y última Conferencia de esta serie. Pero, cosa rara y difícil de comprender, ninguna de estas Conferencias de Plenipotenciarios oficiales tuvo una trascendencia política comparable al Segundo Congreso Científico Panamericano, reunido en Washington del 27 de diciembre de 1915 al 8 de enero de 1916 con fines aparentemente especulativos y anodinos, y al cual el autor de estas líneas tuvo el privilegio y la honra de concurrir. En ese Congreso puede decirse que la ciencia cedió el paso a la política. El Presidente Wilson preparaba ya su vuelo para la gran campaña que, años más tarde, había de culminar en la elaboración del Pacto de la Sociedad de las Naciones, al cual quedaré para siempre asociado su nombre. En aquella ocasión, el Presidente hizo pública su nueva teoría del Panamericanismo, una de cuyas fases era: "Todos los gobiernos de América se encuentran, en cuanto nos concierne, en un pie de igualdad genuina y de independencia indiscutible". Algunos órganos de la opinión pública norteamericana hablaron de proyectos de alianza militar y naval (todavía no se hablaba de alianzas aéreas) con las Repúblicas de la América española. Hasta ese momento, la vinculación sentimental para fines comerciales había sido en Estados Unidos la característica del panamericanismo. Los pacifistas amigos de Bryan no consideraron con el Presidente Wilson que había llegado el momento de transformar la doctrina Monroe, con sus peligros y dificultades, en una unión real americana, federación democrática de las 21 Repúblicas, en interés de la paz y los ideales republicanos, y en la prensa se expresaba la esperanza de que el Congreso diera un gran empuje al proyecto de "liga" de que estaba literamente saturado el ambiente.

Otro sector de la opinión pública norteamericana emitía otra nota: la tradicional de los vínculos sentimentales para fines comerciales, relegando a un porvenir muy remoto la idea de la federación política o de la alianza formal panamericana. "El comercio —se decía— será el agente de relaciones más estrechas, y son los hombres de negocios—y no los idealistas— quienes deben madurar el proyecto."

Se preguntaba por algunos de nuestros colegas, señalándonos a ciertos delegados de la hoya del Caribe, si no habría inconveniente en extender esa igualdad proclamada por Wilson a países que ellos llamaban de *protectorado disfrazado*, y en llamarlos a participar de la alianza panamericana en pie de igualdad con los demás estados. Siempre las rivalidades de la raza y el instinto disociador cumpliendo su obra de muerte!

Pero la soñada alianza o federación de que tanto se habló a los cuatro vientos, se quedó en estado de proyecto y, en cambio, cuatro años más tarde, la Sociedad de Naciones sentaba sus reales en Ginebra, acudiendo a ella los representantes de aquellos mismos países no en condiciones de protectorado, disfrazado ni desnudo, sino en perfecto pie de igualdad con todas las grandes Potencias de la tierra.

Durante el Congreso Científico de Washington, se calcularon las fuerzas armadas de las Repúblicas hispano-americanas y se dijo en cierta prensa que a los países "de protectorado" (ya se sabe quienes eran) era peligroso hacerlos figurar en el mismo carácter que a otros absolutamente independientes (pero es que todavía hay quien crea en países "absolutamente independientes?") Desde luego, no hubo necesidad de resolver el árduo problema de Derecho internacional que consistía en mezclar y revolver soberanías de grados y matices diferentes porque, repito, todo no pasó de una intención sin consecuencias; pero cuatro años después, la Sociedad de Naciones abordó el problema de las sanciones militares aéreas y navales, así como económicas y financieras, aplicables a los Miembros en ruptura de pacto;



Monumento a CERVANTES en la ciudad de Panamá.





y al discutir el aporte de cada país a esta acción común, no exigió de todos ellos fuerzas armadas y cooperación financiera conjuntamente, sino que en ciertos casos se limitó a exigir simple cooperación de buena fé a los propósitos del Pacto. Para servirnos de la feliz expresión de Paul Boncour, "Todo Estado da lo que puede, nada más que lo que puede, pero todo lo que puede". Los europeos, los asiáticos, los africanos y los oceánicos de la Sociedad de las Naciones han sido en esto más liberales con nuestros países de sedicente protectorado que muchos de nuestros hermanos de raza, religión e idioma, quienes han querido a última hora fulminar desde las regiones australes un veto moral a este Congreso Bolivariano en nombre de un hispano-americanismo intolerante y díscolo.

Las proposiciones concretas hechas por el Presidente Wilson y comunicadas por el Secretario de Estado Lansing a los delegados científicos y a sus Ministros diplomáticos en Washington fueron de tal importancia y trascendencia que es imposible pasarlas por alto en los artículos siguientes como aplicaciones prácticas que fueron de un nuevo panamericanismo que preparaba notoriamente las avenidas a una inteligencia rayana en alianza entre las naciones de este continente.

#### EL SUPER-ESTADO

Por fuerte que sea la tendencia moderna a magnificar los hombres y las cosas a impulsos de la escuela filosófica que cultivó el imperialismo prusiano e incubó la última guerra mundial, hay que reconocer que los diplomáticos de 1826 se precavían ya contra los excesos de este Moloch implacable que amenaza el juego armónico de las libertades y soberanías de los Continentes: el Super-Estado.

A este efecto, el Tratado de Liga, Unión y Confederación perpetua negociado por los Plenipotenciarios de 1826, declara en su Artículo 28 que dicho Tratado no interrumpirá el ejercicio de la soberanía de cada una de las Repúblicas contratantes en lo tocante a sus relaciones exteriores con las demás Potencias extrañas a la Confederación.

Otro artículo del proyecto primitivo de Tratado creaba una especie de intervención de la "Liga" en la organización interior de los Estados y prohibía a éstos variar sus actuales formas de Gobierno. En la discusión, el artículo quedó despojado de toda tendencia intervencionista, afirmando la excelencia de las instituciones políticas de los confederados pero dejándoles intacto el derecho de constituirse como más les convenga, sin imponerles otra pena —llegado el caso— que el no reconocimiento y la exclusión de la Confederación (artículo 29).

Leyendo las minutas y memorias de los personajes que intervinieron en esas negociaciones, parece que asistiéramos a una reproducción de las animadas controversias que esa misma tendencia intervencionista y la de transferir gran parte de la soberanía de los Estados Miembros a la entidad superior llamada Sociedad de Naciones, suscitó entre los aliados y asociados al discutirse el Pacto, o sea la Primera Parte del Tratado de Versalles.

#### SECRETARIA GENERAL

En el sistema constitucional de la Sociedad de las Naciones, la Secretaría General desempeña, juntamente con el Consejo de la Sociedad, las funciones de un Poder Ejecutivo.

Nada en los "Protocolos del Istmo" indica que los congresistas de 1826 proveyeran entonces a esta necesidad constitucional. Crearon, sí, la Asamblea General, pero dejaron en el tintero la Secretaría General o su equivalente.

Las Conferencias panamericanas, sin embargo, subsanaron posteriormente aquella omisión, creando un Consejo Directivo de la Unión Pan-americana, del cual trataré en su tiempo y lugar, y una Dirección General que se llamó primero Oficina de las Repúblicas Americanas y que corresponde hoy, por la índole de sus funciones, a la Secretaría General de la Sociedad de las Naciones.

En su ante proyecto de "Asociación de los Países americanos", publicado en El Día de Montevideo, en enero de 1923, el ex-Presidente Brum, del Uruguay, aconsejaba la organización de una Secretaría General sobre la base de la Unión Panamericana, y para conciliar su punto de vista propio con el de los que temen el poderoso ascendiente que la sede en Washington le da al Gobierno de los Estados Unidos, sugería en un comentario al artículo 81 que la Secretaría General se transportara a Panamá por ser "la más joven de las Repúblicas, situada en la conjunción de los dos continentes americanos y por que así se realizaría el sueño de Bolívar. "Más adelante veremos que no es este el único motivo de reconocimiento que los panameños tenemos contraído con el Dr. Brum.

#### EL CONSEJO

Los acuerdos de 1826 nada establecen respecto del Consejo Ejecutivo o Directivo, que se encargará de asumir las funciones políticas regulares de la Unión, Liga o Confederación perpetua, reservándose a la Secretaría o Dirección General la gestión puramente administrativa. Pero las Conferencias Panamericanas crearon luego el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, formado por los representantes diplomáticos de las Repúblicas Americanas ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, y dotaron así a la Unión de uno de sus órganos esenciales. Las reuniones regulares del Consejo son mensuales, pero pueden efectuarse en cualquier momento mediante ciertas formalidades establecidas en los estatutos. En mi sentir, las facultades constitucionales del Consejo Directivo son demasiado restringidas, tanto más si se recuerda que las Conferencias Panamericanas no se reúnen constitucionalmente sino cada cinco años, y que entre las dos últimas Conferencias ese intervalo fué de trece años.

Al concurrir como Delegado de Panamá a la última Conferencia de Santiago de Chile, en 1923, expuse así las miras de mi país y las mías propias en la discusión relativa al estatuto del Consejo Directivo de la Unión Panamericana:

"El interés y las aspiraciones de mi país requerirían, en primer lugar, que las atribuciones de la Unión Panamericana no fueran solamente de carácter comercial, económico, financiero y cultural, sino también, y principalmente, funciones políticas y arbitrales o judiciales, de manera que pudiera intervenir eficazmente, como elemento conciliador y pacificador, en las diferencias que surgieren entre Estados americanos. Mi país veía con satisfacción que la Unión Panamericana se convirtiera en una especie de Consejo Anfitriónico de las naciones de nuestro Continente, y a la verdad la composición actual del Consejo Directivo favorece singularmente esa orientación, porque un Consejo compuesto exclusivamente de diplomáticos, es decir, de agentes políticos de los Gobiernos americanos, está llamado a ejercer, si se quiere, atribuciones comerciales, financieras, económicas y educativas, pero está llamado principalmente a ejercer las atribuciones más propias de su condición y categoría: las políticas." (Informe de la Delegación Panameña al Presidente de la República, pags. 33 y 34).

Hé aquí ya constituido, aunque sin haber alcanzado el desarrollo deseable, el elemento que en la Unión Panamericana corresponde al Consejo de la Sociedad de las Naciones. Este último goza de poderes de que el primero carece todavía, constitucionalmente, por lo menos; pero le aventaja en su composición más democrática e igualitaria, libre de las permanencias y no-permanencias de diversa categoría que tantas dificultades están creando en estos momentos a la política mundial.

El Consejo de la Sociedad de las Naciones debe reunirse *por lo menos* una vez al año, conforme al artículo 4º del Pacto, pero a la verdad se reúne cada dos meses, en ocasiones todos los meses, y se ocupa de toda cuestión "susceptible de afectar la paz del mundo."

### LA ASAMBLEA

El Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua, firmado en 1826 por los representantes de Colombia, Perú, México y Guatemala al Congreso de Panamá, disponía que la Asamblea General, compuesta de dos Ministros Plenipotenciarios por cada parte, se reuniera cada dos años en tiempo de paz y todos los años en tiempo de guerra. En este sistema los poderes Ejecutivos y Legislativos parecen haberse concentrado en la Asamblea de Plenipotenciarios. La falta de medios adecuados de transporte y de vías de comunicación explica los largos plazos fijados para las reuniones de la Asamblea. En aquellos tiempos, los ferrocarriles, automóviles y aeroplanos eran desconocidos, y las guerras de independencia habían traído consigo la destrucción o la deterioración de las calzadas, los caminos y los puentes. Sin embargo, el artículo 11 del Tratado que fijaba estos plazos, dejaba para un convenio separado la determinación del lugar y tiempo de la reunión, la forma y orden de las sesiones. Este convenio se firmó más tarde y en él se estipuló que los Gobiernos Confederados mantendrían sus Legaciones completas en la localidad donde se reuniera la Asamblea por un período de tres meses prorrogables por dos más; pero que durante una guerra común se mantendrían esas Legaciones permanentemente en el territorio de la República donde tuviera su sede la Asamblea. En el sistema del Pacto de la Sociedad de las Naciones, la Asamblea tiene las funciones del Poder Legislativo con exclusión de los demás órganos constitutivos. Según el artículo 3º, la Asamblea se reúne "en épocas fijas y en todo momento si las circunstancias lo exigen, en la sede de la Sociedad o en cualquier otro lugar designable." Las *épocas fijas* de que este artículo habla fueron determinadas en el Reglamento interno de la Sociedad, que aprobó la Asamblea en sus primeras sesiones de 1920, quedando establecido desde entonces que este Cuerpo se reúne en sesiones ordinarias y por derecho propio todos los años el primer lunes del mes de septiembre.

Desde 1890, año en que se reunió en Washington la primera Conferencia Panamericana convocada por el Gobierno de los Estados Unidos de América, a iniciativa del Secretario de Estado Blaine, el órgano legislativo de la Unión Panamericana en ciertos aspectos apareció por vez primera con carácter de periodicidad y regularidad que le dan bastante analogía con la Asamblea de la Sociedad de las Naciones. Su reunión no es anual, como aquella, ni siquiera bienal como las Asambleas de Plenipotenciarios de los "Protocolos del Istmo" en tiempos de paz; es quinquenal, y esa es una diferencia esencialísima entre el Cuerpo legislativo de la Unión Panamericana y el de la Sociedad de las Naciones. No es posible asegurar el juego adecuado y activo de relaciones internacionales que se rigen por un estatuto de Unión cuando la representación de las partes en las Asambleas Generales no se hace efectiva sino una vez cada cinco años.

El ex-Presidente Brum del Uruguay, propuso en un artículo publicado en El Día de Montevideo, en mayo de 1923, que en ocasión del centenario del Congreso de Panamá, la VI Conferencia Panamericana debiera cambiar de sede y reunirse en Panamá en lugar de la Habana, reservándose en ese caso para la Habana la sede de la VII Conferencia. Aunque la sugestión del Dr. Brum iba más allá de los propósitos de Panamá, su noble pensamiento no pasó inadvertido para los panameños que le guardamos por ello, gratitud y simpatía.

### CORTE DE JUSTICIA

No es este el lugar de hacer la historia del Tribunal de Justicia Internacional que funciona actualmente en el Haya y que desempeña en el sistema constitucional de la Sociedad de las Naciones la función judicial propiamente dicha.

Es verdad que la Asamblea y el Consejo tienen también, asignadas por el pacto, ciertas funciones jurídicas de carácter mixto, entre judiciales y políticas, incompatibles con la rigidez propia de un tribunal de justicia; pero esto es equiparable a las funciones judiciales de carácter extraordinario que la Constitución de los Estados asigna v. g. a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Creada por el Artículo 14 del Pacto, la Corte Permanente de Justicia Internacional conoce de todas las diferencias de carácter internacional que las partes le someten y, desde 1921, viene pronunciando gran número de sentencias y emitiendo dictámenes u opiniones consultivas que han tenido la más honda influencia en la vida jurídica internacional.

Nada semejante a este Poder Judicial se encuentra en los acuerdos de 1826, ni en las convenciones, resoluciones y recomendaciones de las cuatro primeras Conferencias Panamericanas; pero ya desde la Quinta Conferencia de Santiago de Chile, en 1923, la influencia avasalladora de la Corte Permanente de Justicia de la Sociedad de las Naciones era tal en el mundo que aquella Asamblea inter-americana no podía separarse sin ensayar una forma de adaptación de esa institución a los fines propios de la Unión Panamericana.

A la Delegación de Costa Rica le cupo el honor de presentar este proyecto trascendental que contó desde el primer momento con el apoyo y las simpatías de la Delegación de Panamá. Solo discrepámos en cuanto a la amplitud que debía darse a la jurisdicción del Tribunal; el criterio de la Delegación de Costa Rica era en este punto restrictivo; el de la Delegación de Panamá era extensivo.

El proyecto con todas sus adherencias y anexidades fué referido al Congreso de juriseconsultos que debió reunirse en Río de Janeiro en 1925 para elaborar el Código de Derecho Internacional de las Américas, pero que por circunstancias inevitables no se reunió hasta Abril de 1927. Entre tanto el Instituto Americano de Derecho Internacional ha venido prestando su preciosa cooperación al proyecto de codificación acariciado por las Conferencias Americanas, y en 1925 el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó 30 proyectos de Convenciones parciales sobre materias separadas del Derecho Internacional Público, elaboradas por dicho Instituto, las cuales pasarán a la ulterior consideración del mencionado Congreso de Juriseconsultos de Río de Janeiro. Una de esas Convenciones, la 28, trata de la organización de un Tribunal Permanente de Justicia. La idea está en marcha y será difícil detenerla.

## OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Los problemas palpitantes del capital y el trabajo, no preocupaban a los estadistas de 1826 con la misma intensidad con que se hicieron sentir sobre los autores del Pacto de la Sociedad de las Naciones y del Tratado de Versalles en general.

La cuestión social quedó completamente fuera de la órbita de las deliberaciones del Congreso de Panamá y de ella no quedó rastro alguno en las actas, convenciones, tratados y conciertos del Congreso.

Este elemento, conjuntamente con el desarme, la diplomacia abierta, la higiene y otros, que no fueron tomados en consideración por los Plenipotenciarios de 1826, han entrado desde hace tiempo en los programas de las conferencias internacionales del mundo, y el Pacto de la Sociedad de las Naciones les concede, naturalmente, una importancia considerable.

Por el artículo 23, inciso a), los Miembros de la Sociedad se comprometen a asegurar y a mantener condiciones de trabajo equitativas y humanas para el hombre, la mujer y el niño, en sus propios territorios y en los países a que se extiendan sus relaciones comerciales e industriales.

Independientemente del Pacto, el Tratado de Versalles consagra un capítulo entero a la organización de la Oficina Internacional del Trabajo, entidad accesoria a la Sociedad de las Naciones como elemento promotor de la cooperación pacífica y del buen entendimiento entre las naciones.

Sensible a estas realizaciones de la justicia social, la Quinta Conferencia Panamericana aprobó una Convención Constitutiva de la Unión Panamericana, cuyo artículo III dispone que la Unión será asesorada en sus trabajos por las siguientes Comisiones Permanentes:

.....  
 "2º.—Para el estudio de lo que se relacione con la organización internacional del Trabajo en América."

La Comisión Permanente del Trabajo anexo a la Unión Panamericana desempeña, pues, en nuestro Continente, funciones equivalentes a las que desempeña, en una escala más universal, la Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra.

## ORGANIZACION ECONOMICA Y FINANCIERA

Fuera de una cláusula relativa al pago y liquidación recíproca de las deudas de guerra y a una promesa de tratado comercial para una próxima Asamblea los acuerdos de 1826 permanecen sordos a las necesidades económicas de los pueblos. Los plenipotenciarios no tenían en esos días oídos sino para los estampidos de los cañones y los clamores de independencia y libertad; a otras generaciones les incumbía entenderse con las labores inherentes a la organización de la paz.

El artículo 7º de la Convención de Contingentes de 15 de julio de 1826, estipula que todos los gastos causados en las operaciones que se emprendan en defensa de alguna de las partes contratantes y los subsidios de cualquier especie que se les den, serán abonados por la potencia que recibió el auxilio "dos años después de la presente guerra, por medio de un tratado definitivo de paz con España, previa su liquidación."

En materia comercial la acción del Congreso de Panamá fué simplemente dilatorio, como la que desplegó en materia de codificación del derecho público. El artículo pertinente del Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua es el 25, que reza así:

“Para que las partes contratantes reciban la posible compensación por los servicios que se prestan mutuamente en esta alianza, han convenido en que sus relaciones comerciales se arreglen en la próxima Asamblea vigentes entre tanto las que actualmente existen entre algunas de ellas en virtud de estipulaciones anteriores.”

Las Conferencias Panamericanas, sin embargo, se han preocupado desde el primer momento por provocar relaciones económicas y de negocios cada día más estrechas entre los países del Continente. Se dice que el proyecto de *Zollverein* o unión aduanera americana, fué el *hobby* del Secretario Blaine, iniciador de las Conferencias Panamericanas.

Posteriormente se proveyó a una inteligencia más directa en este sentido por medio de la creación de una Alta Comisión Financiera que preside en cada República americana el Ministro o Secretario de Hacienda respectivo, y que ha celebrado ya Congresos especiales en Buenos Aires y en Washington.

A este respecto la iniciativa americana parece haberse adelantado a la de la Sociedad de las Naciones, cuyas atribuciones en esta materia dimanan del inciso e) *in fine* del artículo 23 del Pacto, el cual reza que los Miembros de la Sociedad tomarán disposiciones especiales para asegurarle un tratamiento equitativo al comercio de todos ellos.

Por último, la Quinta Conferencia Panamericana, en su Convención Constitutiva de la Unión Panamericana —ya citada— crea, entre otras, la Comisión permanente para el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales entre las Repúblicas americanas, la cual corresponde en sus funciones —y casi en su denominación— a la Organización económica y financiera de la Sociedad de las Naciones.

## ORGANIZACION DE COMUNICACIONES Y TRANSITO

Mudos están a este respecto los “Protocolos del Istmo”. No lo están, sin embargo, los de las cinco Conferencias Panamericanas, que dieron siempre una importancia extraordinaria al ramo de comunicaciones. Transportes marítimos y terrestres, ferrocarril panamericano, transportes por automóvil, comunicaciones aéreas, comunicaciones eléctricas, navegación de los ríos, todo ha sido materia de deliberaciones en esas Asambleas continentales.

Diversos Congresos especiales: sobre comunicaciones eléctricas, sobre carreteras para automóviles, han tenido lugar recientemente, siendo de advertir que en este orden de actividades, la Unión Panamericana no le vá en zaga a la Sociedad de las Naciones.

La fuente de derechos de esta última entidad en materia de comunicaciones y tránsito, y para celebrar las Conferencias anuales especiales de que nos informan las agencias de noticias cablegráficas, es el artículo 23 del Pacto, inciso e) por el cual los Miembros de la Sociedad se comprometen a tomar las disposiciones necesarias para asegurar la garantía y el mantenimiento de la libertad de las comunicaciones y el tránsito.

No hay Comisión ni Organización permanente que responda en la Unión Panamericana a la Organización de Comunicaciones y Tránsito de Ginebra; pero las actividades panamericanistas parecen demostrar en este punto, con hechos tangibles, que *el hábito no hace al monje*, es decir, que la importancia de un movimiento comercial o económico no está subordinada a la existencia de comisiones u organizaciones técnicas que lo centralicen o dirijan.

## OFICINA INTERNACIONAL DE HIGIENE

Si en materia de higiene los "Protocolos de Panamá" no revelan nada, las crónicas de la época sí son, en cambio, harto elocuentes y sugestivas.

Refiere en su informe al Gobierno de Colombia el Plenipotenciario General Briceño Méndez, que no pudo hacer aceptar el artículo del tratado que fijaba en Panamá la residencia de la Asamblea, y agrega:

"Puedo asegurar a V. S. que solo nuestra sumisión al Gobierno y nuestra consagración a la gloria y honor de la República nos podía haber obligado a presentar a Panamá como el punto más adecuado para la reunión de la asamblea, porque estábamos íntimamente persuadidos de la oposición de las demás legaciones, y quizás teníamos fundamento para temer que no volviese a celebrarse otro congreso si hubiese de ser aquella su residencia." Velarde y Escobar. Congreso de Panamá página 128).

Plegue a Dios que esta vez no sean esas mismas las razones que hagan indeseable la residencia de un Congreso Internacional en esta ciudad.

En este punto, los inconvenientes naturales del Istmo subsistieron hasta hace poco. El clima mortífero de nuestra región hizo tanto daño a la obra del Canal francés como las dilapidaciones y el desorden financiero de la Compañía concesionaria. La obra del saneamiento del Istmo fué posible, en primer término, gracias al descubrimiento del ilustre cubano Carlos J. Finlay y a su intuición genial de que el mosquito "culex" era el vehículo trasmisor de la fiebre amarilla. Dos años y muchas vidas perdieron los médicos americanos en la Habana durante la ocupación consecutiva a la guerra con España, por haber desconfiado de Finlay y pospuesto la comprobación de sus teorías para ensayar diversos otros sistemas y tratamientos enteramente ineficaces. En segundo lugar, hízose posible la vida en el trópico a los extranjeros no aclimatados, gracias a la comprobación concienzuda de la teoría de Finlay por los médicos americanos y a la magna organización dirigida por el General Gorgas, de imperecedera memoria entre nosotros, no menos por su valor científico y profesional que por su distinción y encanto personal.

La salubridad de las poblaciones ocupa en nuestra época un lugar preponderante en los cálculos de los estadistas y de los militares. No era así hace un siglo, desgraciadamente.

Los Congresos Panamericanos han incluido esta importante materia en los programas de sus deliberaciones y todos los años se reúne en alguna capital americana un Congreso Sanitario que registra en forma de Convenciones los últimos adelantos de la ciencia y de la experiencia. Es más: una de las Comisiones Permanentes creada por la Quinta Conferencia Panamericana en la Convención constitutiva de la Unión Panamericana, lo fué "para el estudio de las cuestiones relacionadas con la Higiene de los países del Continente," y entró en funciones inmediatamente bajo la denominación de Oficina Sanitaria Panamericana.

En esta materia, la Sociedad de Naciones tiene desde su fundación una Oficina Internacional de Higiene cuya existencia descansa en el artículo 23, inciso f) del Pacto, por el cual los Miembros de la Sociedad se comprometen "a tomar todas las medidas de orden internacional para prevenir y combatir las enfermedades." La equivalencia de las dos oficinas es pues absoluta, de hecho y de derecho.



## TRATA DE MUJERES Y NIÑOS

Ocioso sería buscar en los acuerdos de Panamá una sola mención de esta materia, ajena a las especulaciones de los Plenipotenciarios de 1826. Estos se preocuparon en cambio, y en grado considerable, por cierto, del problema de la esclavitud, el cual ha desaparecido casi por completo del mundo civilizado para buscar su último refugio en algunas regiones escondidas de los Continentes africano y asiático. Como se ve, no es el elemento moral lo que se echa menos en el Congreso de Panamá, en cuyos acuerdos brilla la tendencia anti-esclavista con fulgores de redención. La fiebre amarilla en lo físico y la esclavitud en lo moral, son dos flagelos que han desaparecido de nuestro Continente para nunca más volver. La trata de mujeres y la protección de la infancia no ocupan, quizás, un lugar específico en las deliberaciones de las Conferencias Panamericanas, pero la campaña moralizadora en que están empeñados todos los Gobiernos del Continente no les permite permanecer indiferentes a los graves problemas sociales que se ocultan bajo el título de *Trata de Mujeres*.

En la Sociedad de las Naciones, la Sección de cuestiones sociales tiene a su cargo el negociado de la trata de mujeres y la protección de la infancia, así como la organización de las Conferencias anuales que sobre esta materia han venido reuniéndose en Ginebra. La competencia de la Sociedad en este punto la determina el artículo 23, inciso c) del Pacto, por el cual los Miembros de la Sociedad confían a ésta "el control general de los acuerdos relativos a la trata de mujeres y niños."

## TRAFICO DEL OPIO Y OTRAS DROGAS

Al par que los puntos precedentes, el relativo al tráfico de opio y otras drogas perniciosas es fundamentalmente ajeno a los tratados y convenciones de 1826.

Casi todos los países americanos, sin embargo, son signatarios de las Convenciones de El Haya sobre control del tráfico del opio y otras drogas nocivas, y la energía con que nuestros Gobiernos proceden a la extirpación de ese vicio prueba el interés con que esta cuestión se sigue entre nosotros y que se debilita porque el control del tráfico radique en Ginebra, fuera de nuestro Continente.

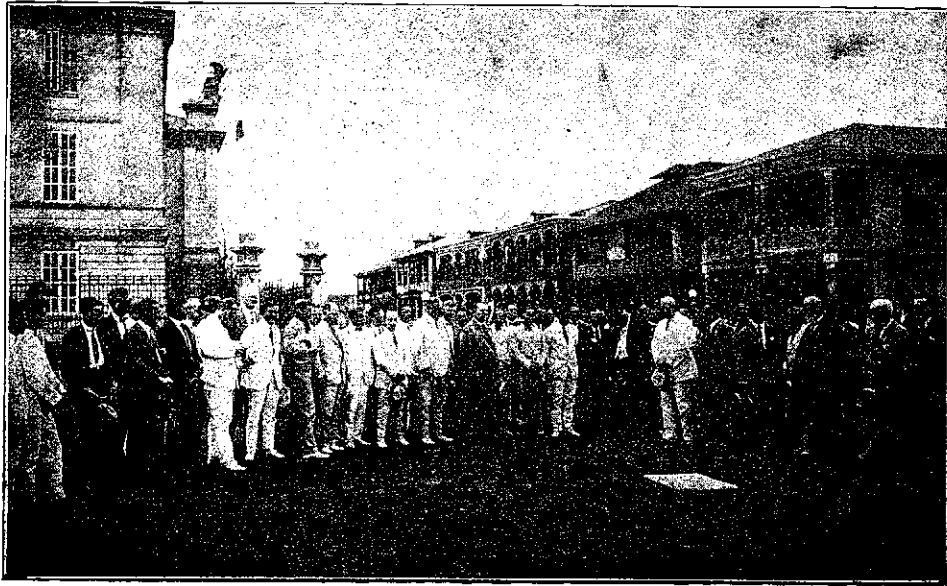
Existen tratados de extradición entre países americanos que incluyen los delitos cometidos en violación de las leyes reguladoras del tráfico del opio y las drogas perniciosas entre los delitos extraditables.

La Sociedad de las Naciones deriva su competencia en la materia del artículo 23, inciso c) del Pacto que le confiere el "control general de los acuerdos relativos al tráfico del opio y demás drogas perniciosas."

## COOPERACION INTELECTUAL

Estaba reservado a la época moderna atribuir a los elementos puramente intelectuales del orden social e internacional la importancia suficiente para ser tomados en consideración, simultáneamente con los elementos militar, económico, financiero etc., como agentes de propaganda pacífica en el mundo.

Una de las cuatro Comisiones Permanentes creadas por la Quinta Conferencia Panamericana de Santiago de Chile, para asesorar a la Unión Panamericana, tiene por objeto "fomentar la cooperación intelectual, especialmente universitaria." Y los Congresos Científicos Panamericanos son elocuente demostración de esta tendencia.



Al colocar la primera piedra de la Universidad Bolivariana.





El autor de este escrito presentó al Segundo Congreso Científico Panamericano que se reunió en Washington en 1916, un trabajo sobre Universidad Panamericana en Panamá, inspirado en un verdadero espíritu de cooperación intelectual. Ese trabajo sucedía a iniciativas del Secretario de Estado Bryan y del Rector del Instituto Nacional de Panamá, el norteamericano Dr. E. G. Dexter, y acogía la idea lanzada por ellos, suscribiéndola con algunas consideraciones suplementarias por parte de Panamá. No fué seguido de ninguna decisión por parte del Congreso, más ocupado en la nueva forma del Panamericanismo wilsoniano y en una definición conjunta de la Doctrina de Monroe que en discutir mociones de esta naturaleza, no precedidas de la propaganda necesaria para formarles ambiente. El trabajo, sin embargo fué publicado por Ingenieros en su Revista de Filosofía, vol. II N° 3, mayo de 1921 y mencionado por Ernesto Quesada, Presidente de la Delegación Argentina, en su obra "El Nuevo Panamericanismo". Mas tarde apareció en los Anales del Congreso, vol. IV, Education, página 563.

Poco después tuve ocasión de trabajar diplomáticamente en favor del proyecto por haber entrado, como Secretario de Relaciones Exteriores, a formar parte del Gabinete del Presidente Valdés, juntamente con mi colega el Secretario de Instrucción Pública don Guillermo Andreve, y para secundar los esfuerzos de este último que había asumido a ese respecto una iniciativa decidida. Andreve hizo expedir la Ley 20 de 27 de enero de 1917, que establecía una junta de Gobierno presidida por el Secretario de Instrucción Pública e integrada por los Ministros y agentes diplomáticos de todas las Repúblicas americanas residentes en la República de Panamá. Los Gobiernos americanos fueron todos notificados de la Ley y el Decreto mencionados y su colaboración fué solicitada con encarecimiento. Todos ellos manifestaron grandes simpatías por la Universidad en proyecto y algunos prometieron interesarse por obtener los créditos necesarios a su sostenimiento; otros avanzaron, sin embargo, la opinión de que la fundación de una Universidad Panamericana debía ser sometida a la consideración de una próxima Conferencia Panamericana.

Sin embargo, voces afines a la mía se dejaron oír en Washington en las Comisiones del Segundo Congreso Científico Panamericano. Ellas indicaban cierta concomitancia entre mis propias ideas y las de aquellos Delegados. Walter S. Penfield, por ejemplo, abogado del foro del Distrito de Columbia, presentó a la Sección de Derecho Público y Jurisprudencia un trabajo sobre arbitraje Panamericano en el cual recomienda "la creación de una Corte de Arbitraje Panamericana, que debería emplazarse en la ciudad de Panamá, igualmente accesible a todos los países americanos, y donde funcionará en una atmósfera en la cual se confunden los ideales latinos y anglosajones de justicia y equidad." Y en la misma Sección de Derecho Público y Jurisprudencia, se produjo una discusión —en la tarde del cuatro de enero de 1916— que los Anales reproducen así:

"M. Boke. Viene aquí directamente de una reunión de la Asociación de Escuelas de Derecho americano, y en esa reunión el Presidente en su informe sugirió que se estableciera una escuela Jurídica, o —digamos así— un *Centro* —él usó esta palabra— para el estudio de la jurisprudencia."

.....

"El Presidente Engene Wambaugh). Entonces, si se le permite a la Presidencia, ella declarará que se propone referir a la sección general VI, sin recomendación, una sugestión para establecer en algún punto de las Américas una Universidad Intelectual dedicada al estudio del derecho, político social, comercio y otras materias de carácter internacional. La cuestión es adoptar esa moción."

“La cuestión fué propuesta y la moción aprobada por unanimidad.”

La idea permaneció inactiva durante seis años, de 1918 a 1924, y revivió al inaugurarse la Administración actual, no ya con su nombre primitivo de Universidad Panamericana sino con el nuevo de Universidad Bolivariana, que dió lugar a la presentación y subsiguiente aprobación en el Tercer Congreso Científico Panamericano de Lima, de un trabajo o proyecto suscrito y sustentado con gran competencia y éxito por nuestro Secretario de Instrucción Pública y distinguido pedagogo el Dr. Octavio Méndez Pereira, Presidente de la Comisión Organizadora de este Congreso. La Universidad Panamericana y Bolivariana de Panamá, esperémoslo así, ha traspuesto ya el lindero de los proyectos para entrar en el dominio de las realidades.

En cuanto a la Sección de Cooperación Intelectual de la Sociedad de las Naciones, me vería a la vez en grave dificultad para señalar el texto del Pacto que le confiere a la Sociedad un mandato específico a este respecto. En pero, la obra de la Sociedad es maravillosa. Hace poco se inauguró en París el Instituto de Cooperación Intelectual, instalado en un ala del *Palais Royal* puesta a su disposición por el Gobierno de Francia mediante un acuerdo con la Sociedad de las Naciones para que ésta asuma el gobierno y la responsabilidad del Instituto. Asimismo se instalará pronto en Roma un Instituto, donado por el Gobierno Italiano en las mismas condiciones que el Instituto de París y destinado especialmente por el Primer Ministro Mussolini al estudio del Derecho privado.

#### LA ESCLAVITUD

Uno de los puntos más importantes en el orden del día del Congreso de Panamá.

Las instrucciones que el Consejo de Gobierno del Perú otorgó en 1825 a los Plenipotenciarios del Perú rezan así en su artículo 21

“Ustedes se interesarán vivamente en conseguir de la Asamblea General que vote las medidas más eficaces para la supresión del tráfico de esclavos en América.”

Los mismos Plenipotenciarios peruanos propusieron a sus colegas de Panamá en el artículo 18 de su gran Pacto o Confederación Americana lo siguiente:

“Se prohíbe de nuevo el comercio de negros y el Código de gentes señalará las penas proporcionales a los contraventores.”

Y el Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua, firmado en Panamá por los Plenipotenciarios de las cuatro Repúblicas, dice en su artículo 27:

“Las partes contratantes se obligan y comprometen a cooperar a la completa abolición y extirpación del tráfico de esclavos de África, manteniendo sus actuales prohibiciones de semejante tráfico en toda su fuerza y vigor; y para lograr desde ahora tan laudable obra, convienen además en declarar, como declaran entre sí, de la manera más solemne y positiva, a los traficantes de esclavos, con sus buques cargados de estos y procedentes de las costas del África bajo el pabellón de las dichas partes contratantes, incursos en el crimen de piratería, bajo las condiciones que se especificarán después de una Convención especial.”