

Hay quienes sostienen que uno de los motivos por los cuales los Estados Unidos de América no se hicieron representar en Panamá, fué el haberse inscrito el tema de la esclavitud en el orden del día del Congreso. El señor José Ignacio Rodríguez lo expresa así en sus notas históricas sobre el Congreso de Panamá; y, a la verdad, el rechazo por el Senado Americano del Tratado sobre supresión del tráfico de esclavos firmado entre Estados Unidos y Colombia en 1824, así como las frases amargas con que la Comisión de Relaciones Exteriores se pronunciaba a este respecto al informar sobre la invitación de Colombia y México al Congreso de Panamá, le dan cierto fundamento a esa opinión. Que en los Estados Unidos existió, durante muchos años más, una fuerte corriente de opinión favorable a la esclavitud, lo demostró después la guerra de secesión.

En la Sociedad de Naciones el problema de la esclavitud surge con relación y como accesorio al asunto de los mandatos, del cual se ocupa una Comisión Permanente. El asiento principal de la esclavitud está hoy en Africa y en Asia. Hay todavía esclavitud *de facto* en las colonias europeas y esclavitud *legal* en Abisinia y en los países musulmanes. Hay también el régimen de trabajo obligatorio o forzado que confina a la esclavitud y florece hasta en la América Latina, en donde se le llama peonaje. Es la obligación impuesta a un deudor de suministrar trabajo en pago de su deuda. De hecho es una forma de esclavitud, aunque temporal, porque si el sujeto no ejecuta el trabajo puede ir a la cárcel.

La esclavitud como asunto de orden internacional ha dado lugar a la Conferencia de Berlín en 1885, a la de Bruselas de 1890 y al Tratado de Saint Germain-en-Laye. En 1925, Lord Robert Cecil propuso en la Sexta Comisión de la Sociedad de las Naciones un proyecto de Convención sobre esclavitud que fué sometido ulteriormente a todos los Gobiernos asociados. Las Grandes Potencias Mandatarias tienen, según el artículo 22 del Pacto, la obligación de prohibir la trata de esclavos en los territorios que administran en nombre de la Sociedad. Las ideas de 1826 y las de hoy concurren felizmente en una común execración de este infame tráfico, vergüenza de la humanidad.

#### COMISION PERMANENTE CONSULTIVA DEL DESARME

Hasta el año de 1923, las Conferencias Panamericanas no habían inscrito en su orden del día la cuestión palpitante del Desarme o, mejor dicho, de la reducción de armamentos. Es un elemento nuevo, novísimo, que no solamente fué ajeno al Congreso de 1826 sino que no tiene casi precedentes en las Conferencias Panamericanas anteriores a la Gran Guerra Mundial. En la Comisión del Desarme de la V Conferencia Panamericana fué aprobada la llamada Convención Gondra, destinada a evitar o prevenir conflictos entre los Estados Americanos. Esa Convención crea Comisiones Investigadoras según el modelo de los tratados de Bryan y aparece como el único resultado tangible de la Comisión del Desarme. Cuando circunstancias de hechos hagan imposible una negociación y sea inminente un conflicto armado, las Comisiones Investigadoras entrarán en acción.

Habrán dos Comisiones Permanentes, una en Washington y otra en Montevideo, formadas por los tres Diplomáticos Americanos de más antigüedad en esas capitales, y ellas convocarán rápidamente, llegado el caso, a las Comisiones Investigadoras. Estas se componen de cinco miembros, todos nacionales de Estados americanos: dos nombrados por cada Gobierno y un quinto, elegido por los cuatro Comisionados y que los presidirá.

La Convención Gondra consigna por escrito el procedimiento que la Sociedad de las Naciones viene practicando desde su fundación cada vez que surge algún conflicto armado entre los Estados.

El Artículo 12 del Pacto no crea explícitamente las Comisiones Investigadoras, pero de su contexto se desprende que la misión del Consejo sería imposible sin ellas. Más directo es todavía el artículo 17 que en su 2º párrafo dice: "Desde el envío de esta invitación, el Consejo abre una encuesta sobre las circunstancias de la disputa y propone las medidas que estime mejores y más eficaces en este caso particular."

No existe todavía en la Unión Panamericana organismo alguno equiparable a la llamada Comisión Permanente del Desarme de Ginebra; pero ciertas funciones políticas asignadas al Consejo de la Sociedad de las Naciones han sido atribuidas por la Vª Conferencia Panamericana a las Comisiones Investigadoras de Washington y Montevideo.

#### ARREGLO PACIFICO DE LAS CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

Bajo este título podría perfectamente cobijarse la reciente Convención Panamericana llamada de Gondra, que crea las Comisiones de Investigación y a que me he referido en el Capítulo precedente. Sin embargo, el arreglo pacífico de las diferencias internacionales fué uno de los puntos que discutieron con más empeño los Plenipotenciarios del Congreso de Panamá, y del resultado de sus decisiones debo ocuparme en primer término. Deliberaron sobre los métodos arbitrales, pero, propiamente hablando, solo acordaron métodos de conciliación, de mediación y de buenos oficios. El arbitraje les causaba recelos, dicen las crónicas de la época.

La Delegación Peruana en su proyecto de gran Pacto y Confederación, proponía a los demás Plenipotenciarios el artículo 7º que decía:

"Esta Dieta será un Congreso General Nacional; *interpretará los Tratados en caso de duda . . . . .* 'En sus deliberaciones sobre materias que puedan perjudicar a una de las partes contratantes, usará siempre del medio de un acomodamiento amigable.'"

En el Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua, los Plenipotenciarios acordaron, bajo el artículo 13º, que los objetos principales de la Asamblea General serían:

"Segundo.—Contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterable entre las potencias confederadas, sirviendoles de . . . fiel intérprete de los tratados y convenciones públicas que hayan concluído en la misma Asamblea cuando sobre su inteligencia ocurra alguna duda, y de conciliador en sus disputas y diferencias.

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

Por el artículo 16 del mismo Tratado acordaron "transigir amigablemente todas las diferencias que existan o puedan existir entre algunas de ellas; y en caso de no terminarse, se llegará, con preferencia a toda vía de hecho, para procurar su con-

iliación, al juicio de la Asamblea, cuya decisión no será obligatoria si dichas potencias no se hubieran convenido explícitamente en que lo sea."

Por el artículo 17 ninguno de los confederados podrá declarar la guerra ni ordenar represalias con la República que se crea la ofensora, "sin llevar antes su causa apoyada en los documentos y comprobantes necesarios, con una exposición circunstanciada del caso, a la decisión conciliatoria de la Asamblea General."

Por el artículo 17 ninguna potencia confederada declarará la guerra o romperá las hostilidades contra una potencia no confederada sin solicitar antes "los buenos oficios, interposición y mediación de sus aliados, y estos estarán obligados a emplearlos del modo más eficaz posible."

Las estipulaciones de estos instrumentos diplomáticos que nunca entraron en vigor, solo valen como signos de las aspiraciones de la época. El principio del arbitraje obligatorio que Colombia propuso y no fué acogido en el Congreso de Panamá, ha hecho ya su camino en el mundo y de él puede decirse que su verdadera patria ha sido la América. La obra de los Congresos y Conferencias continentales ha contribuido mucho a generalizar la idea de la sustitución de los métodos de fuerza y violencia por procesos de paz y de razón.

El Gobierno de los Estados Unidos de América, siendo Secretario de Estado el insigne jurista Mr. Root, trabajó con abineo para que todas las Repúblicas americanas asistieran a la Segunda Conferencia de la Paz de El Haya y suscribieran en ellas las convenciones de arbitrajes que habían firmado casi exclusivamente los europeos en la Primera Conferencia de El Haya. Hoy casi no hay país americano que no sea signatario de ellas.

Me reprocharía a mí mismo si dejara de citar una de las proposiciones que el Presidente Wilson y su Secretario de Estado Lansing, hicieron a los Diplomáticos americanos con motivo del proyecto de alianza que flotó en el ambiente durante la reunión del Congreso Científico Panamericano en 1916. Esa proposición, expresada en forma de artículo de tratado, decía así:

"Las naciones de América se comprometen a arreglar por la diplomacia, arbitraje o comisiones investigadoras, toda disputa de cualquier género que fuese, incluyendo las controversias de límites; pero no asuntos que afecten la independencia de cada uno".

Los Tratados de arbitraje de Bryan, que acababan de firmarse, y las Comisiones Investigadoras que en ellas se crean, se consideraron por el partido demócrata del matiz bryanista en Estados Unidos como la base del nuevo panamericanismo que Wilson definía más o menos así: "mantenimiento de la Doctrina de Monroe adicionada con la declaración expresa de que el poder de los Estados Unidos no se empleará para ejercer presión sobre ninguna nación americana."

Los artículos de tratado propuestos por el Gobierno de Wilson a las Repúblicas Americanas quedaron en estado de simples tentativas, como los "protocolos del Istmo" en 1826; solo el Pacto de la Sociedad de Naciones ha venido a aunar en este punto las ventajas de la teoría y las de la práctica. Sus cláusulas han sufrido con éxito la prueba de la experimentación durante muchos años y con algunas salvedades, todo él está profundamente suturado de amor a la paz.

Después de la última guerra, la aspiración mundial hacia la paz ha sido más intensa. El Pacto de la Sociedad de las Naciones lo demuestra claramente. Por el artículo 12, los Miembros convienen en que si se elevare una diferencia susceptible de acarrear ruptura, la someterían a arbitraje o a la investigación del Consejo. Convienen, además, en que no recurrirán a la guerra antes de un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o del informe del Consejo.

Por el artículo 13, los Miembros "convienen en que si se elevare entre ellos diferencias que a su juicio sean susceptibles de solución arbitral, y si esas diferencias no pudieren arreglarse satisfactoriamente por la vía diplomática, la cuestión será sometida íntegramente a arbitraje.

"Entre los que son generalmente susceptibles de solución arbitral, decláranse tales las diferencias relativas a la interpretación de un Tratado, a todo punto de derecho internacional, a la realidad de todo hecho que, si quedara establecido, constituiría la ruptura de un compromiso internacional, o a la extensión o a la naturaleza de la reparación consiguiente a tal ruptura.

"Los Miembros de la Sociedad obligan a ejecutar de buena fé las sentencias dadas y a no recurrir a la guerra contra todo Miembro de la Sociedad que se conforme a ellas. En caso de no ejecución de la sentencia el Consejo propone las medidas que deban asegurar sus efectos."

Desde el considerando del prómbulo se previene a los Miembros de la Sociedad que para garantizar a las Altas Partes Contratantes la Paz y la Seguridad, importa aceptar ciertas obligaciones de *no recurrir a la guerra*.

En el artículo III se declara a la Asamblea competente para conocer de todo asunto que entre en la esfera de actividad de la Sociedad "*o que afecte la paz del mundo*", y otro tanto se dispone respecto del Consejo en el artículo IV.

Por el artículo IX se declara expreamente que toda guerra o amenaza de guerra, ya afecte directamente o no a uno de los Miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera y ésta debe tomar las medidas propias a salvaguardar eficazmente la paz de las naciones . . . Declárase además, que todo Miembro de la Sociedad tiene derecho de llamar, a título amigable, la atención de la Asamblea o del Consejo hacia toda circunstancia susceptible de afectar las relaciones internacionales y que amenace, por tanto, con turbar la paz o la buena inteligencia entre naciones, de la cual depende la paz.

Conforme al artículo XIX, la Asamblea puede, de tiempo en tiempo, invitar a los Miembros de la Sociedad a proceder a un nuevo examen de los Tratados que resulten inaplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento podría poner en peligro la paz del mundo; y por el artículo XXI se declaran compatibles con las disposiciones del Pacto los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, las inteligencias regionales como la Doctrina de Monroe, considerándose que ellos *aseguran el mantenimiento de la paz*.

Mientras la Unión Panamericana carezca del Tribunal Permanente de Justicia y de los instrumentos de conciliación e investigación de que disponen la Asamblea y el Consejo de la Sociedad de Naciones, la superioridad de sus elementos sobre los nuestros será indiscutible.

Recientemente se firmaron los tratados de Locarno, que son la última palabra en la materia. Esos tratados no son solamente de arbitraje o arreglo judicial, sino de garantía mutua y de conciliación a la vez.

La dificultad para llegar a la solución amistosa de los conflictos consiste en la distinción necesaria entre las causas de derecho puro y las que ofrecen carácter político. En Locarno las cuestiones judiciales se someten a arbitraje o a la Corte Permanente de Justicia Internacional; las demás cuestiones se someten a Comisiones de Conciliación, dotadas de amplísima competencia, y si éstas no llegan a un arreglo, se recurre en última instancia al Consejo de la Sociedad instituido con ese fin por el mismo Pacto.

## LA SEGURIDAD

El elemento seguridad, como base de las relaciones internacionales y condición de una posible reducción de los armamentos, fué estudiado a la luz de diferentes criterios en las últimas Asambleas de la Sociedad de Naciones que dieron a luz y enterraron, sucesivamente, el famoso *Protocolo de Ginebra*, otro documento histórico de extraordinaria influencia en el desarrollo de los ideales pacifistas, que no fue nunca ratificado ni puesto en vigor, como los consabidos "*Protocolos del Istmo*" y como el tratado de alianza propuesto por Wilson y Lansing a las Cancillerías americanas en 1916.

Ya he tratado más atrás del arbitraje y el desarme, los dos primeros términos de la trilogía que Mac. Donald y Herriot consagraron en 1924, en sus discursos de Ginebra, como condiciones sacramentales para la seguridad de las naciones; solo que ellos diferían en su manera peculiar de encarar o enforzar el problema. La *seguridad* que para Herriot era el primer término de la trilogía, para Mac. Donald no era sino el último, cediendo el paso en importancia al arbitraje y el desarme. Concesiones de parte y parte, sin embargo, hicieron posible un avenimiento que dió vida al Protocolo de Ginebra. Desahuciado éste más tarde por el cambio político operado en Gran Bretaña como resultado de las elecciones generales de 1924, pronto despuntaron los albores de los "acuerdos particulares" preconizados por Chamberlain y firmados más tarde en Locarno. Pero los diferentes puntos de vista que se manifestaron en las discusiones de 1924 se reprodujeron exactamente en las discusiones de la Asamblea de 1925. Painlevé los imputaba a diferencias fundamentales entre el espíritu latino, inclinado a elevarse de los principios generales a los hechos particulares, y el espíritu anglo-sajón, inclinado a proceder en sentido inverso: de lo particular a lo general.

Precedencia del elemento seguridad o del arbitraje, método sintético o método analítico, poco importa; el resultado final han sido los acuerdos particulares de Locarno, llamados a difundir en el mundo un espíritu de paz que tiende a eliminar toda causa de guerra.

Como en 1924, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones proclamó nuevamente en 1925 que "la guerra de agresión debe constituir un crimen internacional", y los pactos de Locarno, nacidos al calor del Pacto de Versalles, han dejado de ser alianzas militares organizadas por unos estados contra otros para enderezarse únicamente contra un enemigo indeterminado: el agresor.

Francia ha permanecido fiel a su teoría de que la posibilidad del desarme depende de la *seguridad*, y por eso agita la cuestión del potencial de guerra, de los elementos *invisibles* del poder de los Estados, de las desigualdades industriales.

Inglaterra permanece fiel a su teoría de que la seguridad depende del desarme moral y material, y por eso se empeña en sostener que el estudio del potencial económico y político de los Estados es poco eficaz, que es imposible modificar la población y la riqueza por medio de negociaciones y que solo debe tenerse en cuenta, para los efectos del desarme, el poder militar disponible inmediatamente al momento de la movilización.

Más pacífico que el Viejo Mundo, el Nuevo no tiene todavía un mecanismo técnico tan perfecto como el de Ginebra para hacer encuestas universales de carácter tan complejo y delicado como las que exige la Comisión Preparatoria del Desarme, creada en desarrollo del artículo VIII del Pacto, por el cual los Miembros de la Sociedad de las Naciones reconocen que "el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales hasta el límite compatible con la *seguridad* nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común."

Bajo el rubro de *seguridad* precisa comprender también los acuerdos bilaterales o colectivos sobre garantía mutua pactados en el Congreso de Panamá, con sus interesantes antecedentes.

El artículo 2º del Gran Pacto propuesto por los Plenipotenciarios del Perú al Congreso de Panamá, decía:

“Se garantizan mutuamente sus territorios, libertad e independencia y prometen auxiliarse contra toda clase de opresión.”

El Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua de 1826 contiene cuatro artículos dignos de ser reproducidos aquí.

El 2º.—que dice:

“El objeto de este pacto perpetuo será sostener en común, defensiva y ofensivamente, si fuere necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las Potencias Confederadas de América.”

El 3º.—que dice:

“Las partes contratantes se obligan a defenderse mutuamente de todo ataque que ponga en peligro su independencia política.”

“Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a sostener y defender la integridad de sus territorios respectivos . . .”

El 21:

“Las partes contratantes se obligan solemnemente a sostener y defender la integridad de sus territorios respectivos.”

Y el 22:

“Las partes contratantes se garantizan mutuamente la integridad de sus territorios luego que en virtud de las convenciones particulares que celebrasen entre sí, se hayan demarcado y fijado sus límites respectivos.”

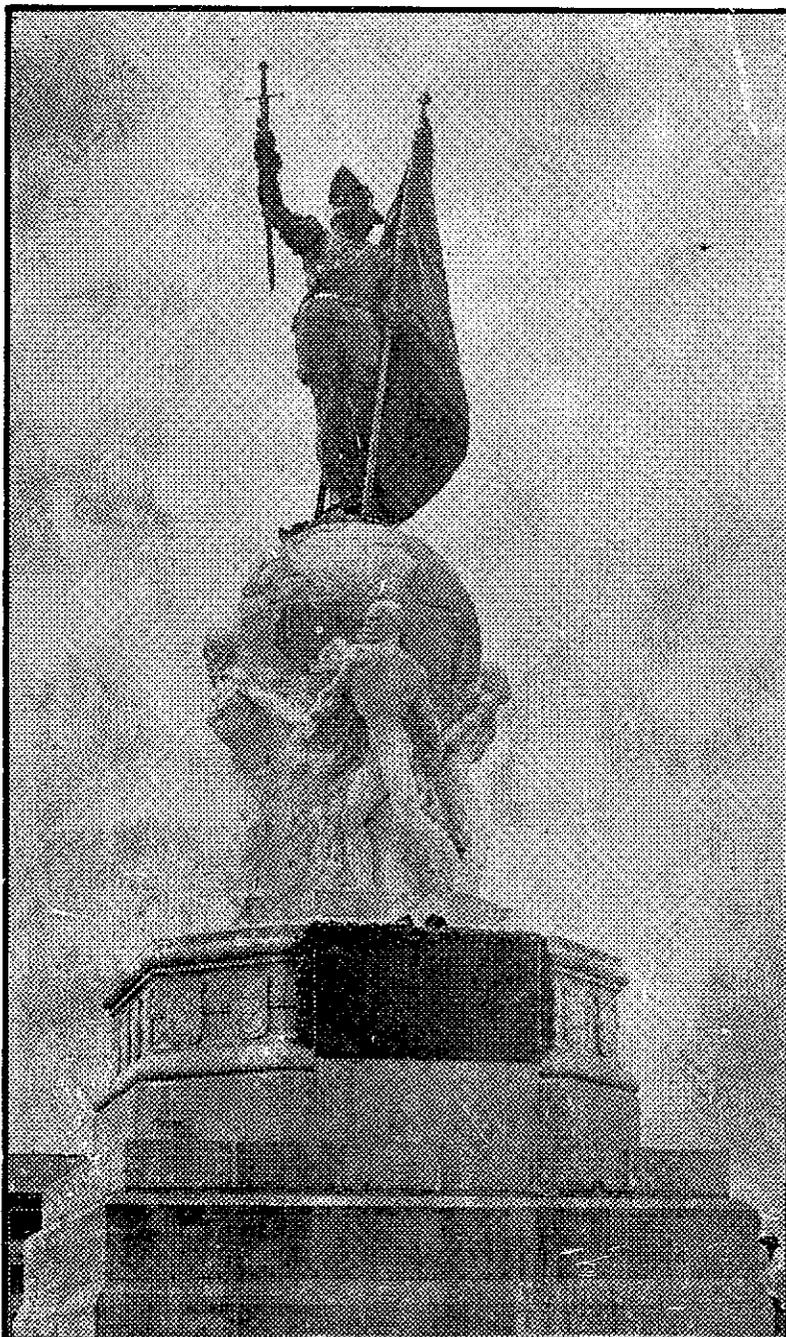
Antes de llegar al artículo X del Pacto de la Sociedad de las Naciones que dice:

“Los Miembros de la Sociedad se obligan a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los Miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo se ocupará de los medios propios a asegurar la ejecución de esta obligación.”

Conviene recordar el artículo de Tratado propuesto a las Cancillerías americanas por el Secretario de Estado Lansing, en 1916, y así formulado:

“Los Estados Unidos y la América latina garantizan a cada nación americana su integridad territorial y su independencia política.”

Pero con el eclipse del panamericanismo wilsoniano, la Unión Panamericana se ha quedado sin esta preciosa garantía que ha de ser uno de los primeros pasos en el sentido de organizar la asociación política de los estados americanos.



Monumento a VASCO NUÑEZ DE BALBOA. en la ciudad de Panamá.





## LA CODIFICACION

La codificación del Derecho Internacional fué una aspiración acariciada desde 1826 por los promotores y participantes del Congreso de Panamá.

Los Plenipotenciarios peruanos al Congreso de Panamá, presentaron en su plan de Gran Pacto y Confederación el proyecto siguiente:

“Artículo 6º.—Dos individuos se encargarán de presentar para el año próximo venidero el proyecto de un Código de Gentes americano, que no choque con las costumbres europeas.”

En armonía con estas ideas, el Plenipotenciario peruano Señor Vidaurre, en su discurso de apertura del Congreso de Panamá, como Presidente que fué de él, expuso:

“Formemos un Código de Derecho público que sea la admiración del mundo civilizado.”

Un Artículo Adicional al Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua firmado en Panamá en 1826, estatuye que las partes contratantes, luego que se obtenga la ratificación del Tratado “procederán a fijar de común acuerdo todos aquellos puntos, reglas y principios que han de dirigir su conducta” (en paz y en guerra) “a cuyo efecto invitarán de nuevo a las potencias neutras amigas para que si lo creyeren conveniente tomen una parte activa en semejante negociación y concurren por medio de sus Plenipotenciarios a ajustar, concluir y formar el tratado o tratados que se hagan con tan importante objeto.”

Ya desde 1910, en la IVª Conferencia Panamericana de Buenos Aires, se distribuyeron entre los Delegados de los Estados Americanos los proyectos de Código de Derecho Internacional Público y de Derecho Internacional Privado de que eran autores, respectivamente, los juristas brasileños Eptacio Pessoa y Lafayette Pereira. La evolución codificadora no se ha interrumpido desde entonces, y la última Conferencia Panamericana de Santiago resolvió convocar en Rio de Janeiro un Congreso Panamericano de Jurisconsultos encargado de revisar todo lo actuado en estas materias durante los últimos años y preparar los proyectos definitivos que deberán considerarse en 1928 en la VIª conferencia Panamericana de la Habana.

Los treinta proyectos de Convenciones sobre Derecho Internacional Público que constituirán el Código sobre la materia propiamente dicho, contienen en su preámbulo esta declaración:

“Las Repúblicas Americanas son de opinión que para preservar la paz es necesario estudiar cuidadosamente las causas de guerra a fin de prevenir su posible irrupción; basar las relaciones internacionales en la justicia mientras se extiende gradualmente el dominio del derecho y en cada caso arreglar pacíficamente los conflictos que puedan surgir entre naciones siempre con el debido respeto a su independencia, a su libertad y a su igualdad legal.”

El Proyecto de Convención N° 8 contiene una declaración sobre los derechos de las Repúblicas Americanas que establece, en caso de violación de sus estipulaciones, un recurso ante el Consejo de la Unión Panamericana, equiparado de esta suerte al Consejo de la Sociedad de las Naciones.

Esos treinta proyectos de Convenciones sobre Derecho Público Internacional en América, son la floración más espléndida de la simiente que prendió en el cerebro de Bolívar, cuando al reunir en un solo areópago a las Naciones libres e independien-

tes del Nuevo Mundo, quiso que las ligara entre sí "un cuerpo de leyes comunes que determinaran sus relaciones exteriores."

La Sociedad de las Naciones, a su turno, acordó en estos últimos años proceder a un estudio jurídico de las materias de Derecho Internacional Público y Privado que se hallen maduras para la condificación, y de esa resolución ha surgido una serie de monografías interesantísimas que todos los amantes de estas disciplinas han leído con positivo interés y fruición.

### SANCIONES

En materia de sanciones, los "Protocolos del Istmo", como decía Bolívar, establecen las siguientes:

"Cualquiera de las partes contratantes que en contravención a lo estipulado . . . rompiese las hostilidades contra otra, o que no cumpliese con las decisiones de la Asamblea en el caso de haberse sometido previamente a ellas, será excluida de la Confederación, y no volverá a pertenecer a la Liga sin el voto unánime de las partes que la componen en favor de su readmisión." (Artículo 19 del Tratado de Unión, Liga y Confederación perpétua.)

"Si alguna de las partes variase esencialmente sus formas de gobierno, quedará por el mismo hecho excluida de la Confederación, y su gobierno no será reconocido, ni ella readmitida en dicha Confederación sino por el voto unánime de las partes que la constituyen o constituyesen entonces." (artículo 29 del mismo Tratado.)

Uno de los artículos del Tratado que el Presidente Wilson proponía a las Cancillerías americanas en 1916 obligaba también a todas éstas a mantener la forma republicana de gobierno", como el artículo 29 del Tratado de 1826.

Cualquiera que sea la opinión que se tenga acerca de la eficacia de las sanciones de 1826, hoy ni eso existe. Al producirse casos de agresión en América de esos que deben constituir crímenes internacionales, según los modernos principios del Derecho Internacional invocados en la Sociedad de las Naciones, la Unión Panamericana carecería de un Código o estatuto que fije a este respecto los derechos y obligaciones de sus Miembros, y las sanciones quedarían entregadas al azar de las circunstancias, a las veleidades de la fuerza o a las reglas generales y vagas del Derecho de Gentes.

Muy distinta es la situación que confrontan hoy los Miembros de la Sociedad de las Naciones. Para ellos, en caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo arbitra los medios de asegurar la ejecución de la garantía territorial y política consignada en el artículo X. Y si un Miembro de la Sociedad recurre a la guerra en violación de las disposiciones del Pacto, *ipso facto* queda convertido en agresor y enemigo de la Sociedad. Esta rompe entonces toda clase de obligaciones comerciales y financieras con el Estado en ruptura de pacto y hace cesar esas mismas relaciones, —además de las personales— entre los residentes de los Estados asociados y los del país agresor. El Consejo debe entonces recabar de los Gobiernos interesados los efectivos militares, navales y aéreos con que los Miembros de la Sociedad contribuyen respectivamente a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad. Los Estados Miembros toman también las disposiciones necesarias para facilitar el tránsito por su territorio de las fuerzas de todo Estado participante a esta acción común.

Por último, la pena de exclusión puede ser pronunciada contra todo Miembro de la Sociedad que viole los compromisos del Pacto, y en ese caso le toca pronunciar esa exclusión a todos los demás Miembros de la Sociedad representados en el Consejo (artículo 16 del Pacto).

Según el Tratado de 1826, en caso de conflicto entre un extraño a la Confede-

deración se imponían. Si éstos fracasaban, la Confederación juzgaba si había surgi-  
do o no el *casus foederis* y se resolvía o no la causa del confederado (artículo 19)

El deslinde territorial es la primera condición de las buenas relaciones entre estados limítrofes y algo debieron hacer los Plenipotenciarios de 1826 para preparar por ese medio una mejor inteligencia internacional y aún regional.

Después de cien años de vida política todavía nuestros pueblos vecinos y hermanos sacrifican por unos cuantos palmos de tierras incultas el tesoro incalculable de la amistad y la fraternidad. Bolívar tuvo la visión profética de una Confederación centro-americana cuando escribía:

“Los Estados del Istmo, desde Panamá hasta Guatemala, formarán talvez una Unión. Esa magnífica porción de América situada entre los dos océanos, será en su debido tiempo el emporio del Universo. Sus canales acortarán la distancia que separa a las Naciones de la Tierra y harán más estrechos y fuertes los vínculos comerciales entre Europa, América y Asia. Los tributos de las cuatro partes del mundo serán traídos como tributo a esa feliz sección del mundo. Acaso pudiera establecerse allá la verdadera capital de la tierra y hacer de ella exactamente lo que Constantino quiso que fuera Bizancio.”

El sueño del Libertador no se ha realizado hasta aquí en cuanto a la Unión Centro Americana con inclusión de Panamá, pero su vaticinio permanece en pie pues ignoramos los secretos que nos guarda el porvenir, y es doloroso al espíritu de solidaridad de raza y a los fines de la política continental sentir cómo en estas comarcas de los istmos y los canales ha crecido en vez de la ortiga en lugar de la oliva y el recolelo y la discordia en lugar de la confianza, la paz y el amor.

### PANAMERICANISMO

Cuando los Estados Unidos de América fueron invitados por las Repúblicas de Colombia y México a enviar Delegados al Congreso de Panamá de 1826, y el Presidente de los Estados Unidos refirió en consulta esa invitación al Senado, la Comisión de Relaciones Exteriores de este Cuerpo Legislador observó que el interés de la nación norte-americana era incompatible con alianzas comprometedoras con cualquier otra nación, aún con aquellas —decía— por cuyo bienestar hacía los votos más fervientes, y que no había causa suficiente para inducir a los Estados Unidos a abandonar ahora la línea de conducta que hasta entonces había observado, con tanta firmeza y felicidad, en materia de relaciones internacionales.

En 1846, al someter el Presidente Polk al Senado de los Estados Unidos el tratado firmado entre aquel país y la Nueva Granada, por el cual se garantizaba a esta Nación sus derechos de soberanía y propiedad sobre el Istmo de Panamá, y a los Estados Unidos el derecho de tránsito libre por el Istmo, el Presidente Polk creyó conveniente llamar la atención del Senado a la nueva política que ese tratado inauguraba, aparentemente inconsecuente con la tradición washingtoniana, refractaria a las alianzas comprometedoras.

Desde 1880 las gestiones del Departamento de Estado en Washington, favorables a una más estrecha relación entre los países americanos, mediante la reunión de Conferencias panamericanas periódicas, acentuaron más la nueva tendencia moderna a abandonar la tradicional política del *soberbio aislamiento*.

La celebración en 1903 de un Tratado con la nueva República de Panamá garantizándole a ésta su independencia, acentuó más aún la nota antitradicionalista de la política exterior de los Estados Unidos. Este movimiento alcanzó su climax en 1916, durante las sesiones del Segundo Congreso Científico Panamericano, al proponer la Cancillería Americana a las veinte cancillerías de la América las declaraciones conocidas sobre garantía territorial y política, sobre arbitraje, sobre interpretación de la Doctrina Monroe y sobre prohibición de tolerar o fomentar expediciones revolucionarias. Este último punto, principalmente, provocó algunas manifestaciones de inconformidad de parte de la prensa norte-americana. Para ejecutarlo, en efecto, los Gobiernos contratantes debían comprometerse a prohibir toda exportación de armas o pertrechos de guerra que no fueran consignados a los gobiernos legítimamente constituidos en América, y a adoptar después leyes de neutralidad que previnieran la formación de expediciones filibusteras para amenazar y organizar revoluciones en las repúblicas vecinas.

Esta aplicación de lo que en nuestros días ha dado en llamarse Doctrina Tovar tiene en nuestra historia internacional americana precedentes que arrancan desde el Congreso de Panamá. Los Plenipotenciarios del Perú llevaron a esa Asamblea entre otras instrucciones, la N.º 2.ª que dice:

“Uds. se esforzarán por obtener una declaración a efecto de que los Estados Americanos, lejos de fomentar y ayudar a sediciosos y ambiciosos perturbadores del orden público y la paz, cooperarán recíprocamente, por el contrario, y por todos los medios a su alcance, a defender y sostener todos los gobiernos legítimamente constituidos.”

Nada semejante se encuentra en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, en donde hallamos, en cambio, disposiciones nuevas, como las del artículo XVIII, que eran imposibles en 1826, de acuerdo con las ideas políticas predominantes en aquella época.

Al disponer que todo tratado o compromiso internacional concluido en lo sucesivo por un Miembro de la Sociedad sea inmediatamente registrado por la Secretaría y publicado cuanto antes, y que ningún tratado o compromiso internacional sea obligatorio sin la formalidad del registro, el Pacto le ha dado un golpe de muerte al antiguo sistema de los tratados secretos y de la diplomacia secreta que engendraba tantos gérmenes de desconfianza y discordia entre Naciones.

Esta ha sido sin duda una innovación feliz que la experiencia de la última guerra ha sugerido a los estadistas europeos y americanos y que sinceramente aplicada puede prevenir por sí sola muchos disturbios y guerras entre Naciones, en éste como en los demás continentes.

## EPILOGO

En las páginas que preceden se ha querido mostrar la enorme distancia recorrida ya (acaso sin una conciencia bien clara de la magnitud de la obra realizada) en el camino de constituir una Asociación política de todas las naciones americanas. Casi todos los elementos de orden diverso llamados a componer esa magna entidad internacional existen ya; solo requieren una labor final de ajuste y coordinación que es, más que todo, labor de paciencia y de buena voluntad. Algunos órganos esen-

ciales están todavía por crear, otros por reformar; pero la mayor parte del trabajo está terminado, esperando que la pequeña parte que falta se realice por sí misma o que la precipite, en un momento dado, el esfuerzo vigoroso de algunos prosélitos de la idea.

Es verdad que el panamericanismo del día ha retrocedido a las posiciones que ocupaba antes del advenimiento del Presidente Wilson al Poder, y es lástima, por que si algo le falta a la Unión Panamericana para convertirse en una Sociedad de Naciones organizada, con la amplitud de la de Ginebra, eso algo es más moral que material, es un abandono más completo por parte de la América ibérica de los recelos que le inspira la hegemonía anglosajona, y por parte de los Estados Unidos, el abandono de ese espíritu de soberbio aislamiento, que ha cohibido a veces sus más generosos arranques de altruismo.

Concediendo más amplias facultades políticas, arbitrales o judiciales al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, dotando a ésta de los grandes organismos técnicos y administrativos que todavía ha menester para intervenir rápida y eficazmente en todos los órdenes de ideas y actividades inherentes a la vida pública del Continente, dando vida a la Corte Permanente de Justicia interamericana, reuniendo con frecuencia las grandes Asambleas continentales que denominamos Conferencias panamericanas, coordinando, complementando y agrupando sus elementos dispersos e inconexos que flotan en el ambiente, muy pronto surgiría, con todos sus atributos y poderes, la Sociedad de las Naciones Americanas, llamada a realizar en este hemisferio —desde el punto de vista de nuestros problemas, necesidades y aspiraciones comunes— la obra de acercamiento, de convivencia, de amor y progreso que desenvuelve majestuosamente, dentro de una órbita de acción muchos más dilatada, la Sociedad universal de las Naciones en su sede de Ginebra. Así triunfaría la idea original del Libertador, ensanchada hasta el panamericanismo integral por la acción fatal del progreso y por la evolución irresistible de las ideas liberales en el mundo.

---

En consecuencia, propongo un proyecto de Resolución que diga más o menos así:

*El Congreso Panamericano de Panamá Conmemorativo del de Bolívar,*

CONSIDERANDO

Que los anhelos de paz, justicia y confraternidad no han cesado de hacerse sentir en el continente americano desde la reunión del Congreso de 1826, y que antes bien se han intensificado desde la terminación de la guerra mundial,

RESUELVE:

Dejar constancia de los votos fervientes que formula en pro de la creación de una Sociedad de Naciones Americanas organizada sobre el modelo de la Sociedad de las Naciones establecida en Ginebra, aprovechando para ello todos los elementos utilizables de la actual Unión Panamericana y llevándolos al más alto grado de desarrollo y eficacia.

---

## ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LA IDEA DE UNA LIGA QUE CORRESPONDA A LOS CONCEPTOS PANAMERICANOS DEL CONGRESO DE BOLIVAR

Por CRISTOBAL L. MENDOZA, delegado por Venezuela.

La celebración de este Congreso Pan-Americano, en conmemoración del centenario del que convocara el Libertador Simón Bolívar, obedece a un profundo sentimiento de solidaridad continental y corresponde a un criterio de trascendental conveniencia americana. La noble iniciativa del Gobierno panameño no representa un hecho aislado, sin antecedentes ni consecuencias, sino que es un magnífico jalón mas, engarzado en hora oportunísima y solemne, a la cadena de acontecimientos que han venido sucediéndose, sobre todo durante estos últimos lustros, en este con sobra de razón llamado Nuevo Mundo y cuyas finalidades constituyen el hecho histórico más importante que pueda sacudir a la América después del de la independencia. Era esencial, dentro del ambiente jurídico y político que ha venido desarrollándose en América, el que se reuniese una Asamblea constituida por todos los Estados de este Hemisferio para rememorar aquella otra, celebrada hace justamente cien años, y que se inspiró en los mismos principios americanistas que animan hoy a los pueblos del Continente, ya que aquel movimiento no obedeció a circunstancias del momento, ni fué caracterizado por móviles individualistas, sino que representó, por el contrario, la expresión de una necesidad histórica, surgida de las entrañas mismas de la Naturaleza e impulsada por los acontecimientos desde el instante preciso en que la Monarquía Española perdió el control del Gobierno de estos inmensos y aislados territorios.

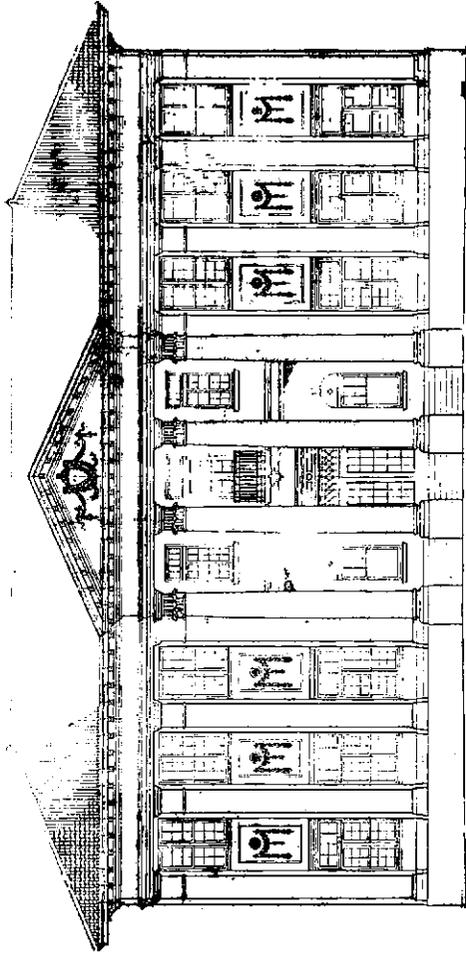
El Congreso Pan-Americano de Bolívar no fué una invención de su genio, ni una creación de su fogosa fantasía, ni un elemento más de satisfacción para su espíritu, seducido constantemente por el brillo de las grandes concepciones. Así como no concibió la libertad de Venezuela, su país natal, si no se aseguraba la de la Nueva Granada y resolvió triunfar primero en Boyacá para hacerlo luego en Carabobo, así como no concibió la independencia definitiva de la Gran Colombia ni la de las Repúblicas del Sur, sin la destrucción del poderío español en el Perú, que fué a abatir en Junín y en Ayacucho, a costa de gigantescas penalidades materiales y morales, así tampoco concibió el engrandecimiento futuro de las distintas entidades que componían el Continente HispanoAmericano, cuya falta de cohesión interna le era harto conocida y cuya tendencia al aislamiento lo espantaba ante la gravedad

más eficaces colaboradores de la obra de paz y de igualdad que está llamado a realizar el Continente Americano para bien de la humanidad entera, ya que esa obra no significa, en modo alguno, el aislamiento del resto del mundo ni entraña nuestro alejamiento y separación de la civilización europea, cuyos gérmenes profundos alimentaron la raíces mismas de nuestra civilización actual.

No parece, ciertamente, llegado todavía para el Continente Americano el momento de la cristalización, en una fórmula concreta con alcances perfectamente definidos, de los ideales pan-americanos. Por parte de los pueblos hispano-americanos que constituyen la inmensa mayoría numérica del Continente, podría decirse que gastaron casi toda la centuria en una lucha dentro de ellos mismos por la formación de esa unidad de pensamiento y de acción indispensables para poder exteriorizar luego un impulso colectivo y constante hacia una aspiración común, de índole internacional. Los múltiples elementos étnicos de tan variada condición y de tan diferentes valores, que entraron en la formación de estas nuevas nacionalidades, su especialísima situación política y social durante el régimen de la Colonia, el carácter devastador y las ruinosas consecuencias que tuvo en muchas de ellas la guerra por la emancipación y la inestabilidad que ha caracterizado, por espacios más o menos prolongados de tiempo, su vida de naciones independientes, consecuencia esta última de los factores anteriormente apuntados, han sido otras tantas causas retardatrices de ese movimiento espontáneo, natural, pudiéramos decir orgánico, que brota instintivamente del seno de aquellas, por su situación, por sus peculiares intereses y por afinidades de diversa índole, que tienden a formar un concepto común y a establecer entre ellas un conjunto de principios que regule sus actividades. "Es una completa calamidad, escribía Gual desde la ciudad de México en 1827, para los Estados de la América antes española, que al tiempo de crearse la Institución más hermosa que se vió jamás, una institución que iba a consolidar para siempre su existencia política, se hayan puesto la mayor parte de ellos en una confusión horrorosa. Buenos Aires lucha actualmente con un vecino obstinado que difícilmente reconocerá los derechos de aquella República a la Banda Oriental, y sin ésta es imposible que continúe existiendo como Nación. Chile no ha podido reorganizarse, y en el día es un campo en que se discuten acaloradamente todas las teorías de gobierno. La existencia de Bolívar es demasiado precaria. Se ignora hasta qué punto conducirán las pasiones y el sibaritismo al Perú. Centro América está siendo víctima de unas guerras intestinas entre San Salvador y Guatemala, y este país, aunque aparentemente tranquilo, va caminando rápidamente a su descomposición, por los abusos de los que están encargados del Gobierno. Cómo es posible, pues, que en el día se establezca una confederación de partes discordes y desorganizadas? Puede acaso ser la confederación medio eficaz de restablecer los males interiores de cada Estado? O debe esta misma confederación ser el resultado del buen orden y profundos cálculos de cada uno de ellos?" (1) Ha sido lentamente, a medida que la influencia adversa de los factores anotados ha ido alejándose por el concurso de otros más propicios y al paso, también, que la experiencia y el progreso e intercambio universales han ido comunicando mayor consistencia a estas entidades, las cuales demostraron desde un principio su capacidad virtual para el Gobierno propio, que se ha hecho posible obtener la colaboración estable de todos para desarrollar, en un ambiente de seguridad propia y de solidaridad continental, los principios que han de informar definitivamente el pensamiento pan-americano.

Pero ese pensamiento no es una noción simplista, cuyos elementos todos estén preparados de antemano por la naturaleza de las cosas y cuyas bases han fijado ya,

(1) Cartas Delegado de la Gran Colombia al 19 Revenga—O'Leary) Memorias—Tomo XXIV Pág. 388.



Escuela de Medicina de Panamá perteneciente a la Universidad Bolivariana.



de modo irrevocable, la Historia y la Política. Ese pensamiento es el resultado de las aspiraciones y de los anhelos de más de veinte pueblos en formación y si "la Naturaleza, al hacernos habitantes del mismo Continente nos ha unido, en cierto modo, dentro de los dictados de un patriotismo común" (1), no nos ha señalado de un modo preciso las fórmulas de ese común patriotismo, dejando a la capacidad de los Hombres de Estado del Nuevo Mundo y al patriotismo peculiar de cada pueblo, el cuidado de establecer esos dictados, el de interpretarlos y el de vigilar que sean bien y fielmente cumplidos.

La tarea es, ciertamente, compleja. Por una parte, hay que superar las naturales diferencias en el modo de sentir y de pensar de un numeroso grupo de pueblos entre los que existen desemejanzas étnicas y a los cuales su peculiar desarrollo, aún dentro del mismo origen histórico, ha impreso características distintas. Por la otra, hay que depurar la aspiración, el interés colectivo, de los intereses y aspiraciones propios de cada uno de ellos, ya que el pensamiento pan-americano para ser fecundo, para ser eficaz, para ser práctico, para constituir un poder influyente en los destinos del mundo, ha de representar la conciencia colectiva de todos y ha de ser la resultante de las fuerzas convergentes del conjunto. Esta es la parte más noble, más alta y de más trascendentales consecuencias en el desarrollo de la obra pan-americana, llamada a hacer en lo futuro un papel histórico y político cuyo alcance quizás apenas sospechamos todavía. Los sociólogos enseñan como principio axiomático que, al verificarse el fenómeno psico-físico del encuentro entre dos grupos sociales surgen, desde luego, entre ellos la noción de sus diferencias y el concepto de sus antagonismos, para derivarse de este choque entre dos recíprocas antipatías, la lucha de intereses de todo orden, que culmina en el triunfo del más audaz o del más fuerte. La tarea principal del pan-americanismo consiste, precisamente, en neutralizar de un modo eficaz, los efectos del precepto sociológico por la intensificación y desarrollo oportunos del fenómeno subsiguiente al del encuentro: el mutuo conocimiento de las afinidades de todo orden entre los grupos, el aprecio recíproco de sus capacidades, la mutua ayuda moral y material basada en el reconocimiento de intereses recíprocos, para concluir por el acuerdo e inteligencia de sus necesidades de cualquiera especie sobre la base del engrandecimiento colectivo.

Aún cuando los múltiples elementos y el variado material que se requieren para cristalizar definitivamente esta obra no estén del todo elaborados todavía, apesar de que la organización de los factores necesarios para llevar a cabo la tarea esté en su período de formación, todo nos da derecho a ser optimistas acerca de los resultados definitivos que serán la labor del tiempo y los efectos del concurso de los esfuerzos de los estadistas y publicistas de América. No se trata, ciertamente, de crear una institución que carezca de antecedentes ni de improvisar un proyecto que represente, con mayor o menor habilidad, un equilibrio de intereses encontrados: el material viene acumulándose desde el instante mismo en que los pueblos americanos manifestaron, por boca de sus más autorizados representantes, su voluntad de gobernarse por sí mismos y de trazarse a sí propios la regla de conducta que cada uno de ellos considerase más adecuada; el alto interés que se quiere satisfacer nació hace más de un siglo y ha venido haciéndose sentir, cada vez más intensamente, en el transcurso del tiempo, a medida que el progreso universal de las ideas ha hecho el ambiente más propicio para las grandes obras de civilización y de paz. Por ello se explica que uno de los temas del presente Congreso sea el de una Liga que corresponda a los conceptos pan-americanos del Congreso de Bolívar y por ello se explica también el hecho mismo de la celebración de este Congreso, conmemorativo

---

(1) Cartas de Maía a Jefferson—epígrafe de la obra de Joseph B. Lockey "Pan-Americanism—Its Beginnings."

del de 1826, con la asistencia de toda la América. Cuando un Continente entero se reúne para conmemorar un acontecimiento histórico, cuando de todas las naciones que lo componen acuden sus representantes, como en una peregrinación del patriotismo, en la que cada uno de ellos representa millones de hombres, es porque ese acontecimiento histórico no fué el resultado de un azar, ni el producto de la voluntad de un hombre, ni el resultado de una necesidad del momento, ni el espejismo de la ilusión de un grupo de pueblos que clamaban por la libertad enfrente de una coalición amenazante. En el corazón del Nuevo Mundo palpita el sentimiento de que al finalizar un siglo de haberse reunido aquella Asamblea, sus ideales están más vivos que nunca y que, si bien no hay adversarios que vencer con las armas, ni propagandas retrógradas que combatir con las ideas democráticas, restan siempre en pie los problemas inherentes a su situación en el mundo y al mayor desarrollo de sus relaciones recíprocas para el bien común y para el engrandecimiento de cada una de sus partes componentes como entidades soberanas.

“Es innecesario decir, sienta Lockey, que el Congreso de Panamá no satisfizo las altas esperanzas de su gran protagonista ni las de sus numerosos amigos y sostenedores que tomaron una parte menor en el esfuerzo por realizar sus nobles aspiraciones. Bolívar, en un momento de desconsuelo, lo comparó al griego loco que, en la antigüedad, se sentó sobre una roca en el medio del mar y desde ella trataba de dirigir los barcos que navegaban a su alrededor. El hecho de que el Congreso no produjera resultados palpables, fué suficiente para que se le viese pasar con indiferencia o para que se le caracterizase como ilusorio y fuése, como tal, condenado. La grandeza, la benevolencia, la humanidad de su designio, parecieron no haber impresionado las imaginaciones de los hombres. El simple hecho de una reunión de los Estados Americanos no atrajo, como lo predijo Henry Clay, la atención ni de esa generación ni la de las que la siguieron inmediatamente. Sin embargo la idea central, solidaridad continental, no cesó en ningún tiempo, de ser una fuerza en los asuntos americanos.”

“Esta idea, llamada hoy Pan-Americanismo, está adquiriendo una más amplia extensión y una mayor importancia de la que ella poseyó en los tiempos de Bolívar. Y el movimiento es ahora impulsado principalmente por Estados que, hace noventa años, o fueron indiferentes o apenas espectadores interesados en los esfuerzos del Libertador por establecer un sistema político americano. Las repúblicas que él fundó y las que se adhirieron sin reservas al Congreso de Panamá, están hoy lejos de ocupar la posición influyente que él aspiró a que ocuparan en los asuntos internacionales del Hemisferio Occidental. La estructura que se está levantando hoy adopta, sin embargo, un aspecto diferente de la que él le habría dado. Pero se basa sobre el mismo fundamento de interés común y de comunes ideales de la que se propuso construir en Panamá. Y como el edificio se engrandece hacia la perfección, es posible reconocer en su aspecto general muchas de las líneas trazadas por la mano del arquitecto original. Así, la posteridad estará siempre más y más obligada a buscar los orígenes de la política americana, quizás no en los protocolos del Istmo, pero sí en los ideales políticos de Simón Bolívar.” (1)

Un ideal profundamente democrático y de solidaridad continental impulsó al Libertador en su concepción política del Congreso de Panamá. Si bien el brillo deslumbrador de la Gran Colombia que servía de pedestal a su gloria y los éxitos fulgurantes de su espada, pudieron sugerir la idea de que la finalidad que se proponía la Asamblea eran la consagración de la hegemonía en Hispano-América de aquella su propia creación y la de asegurarse, en provecho personal, un poderío

(1) Lockey—Obra citada Págs. 416 y siguientes.

casi sin antecedentes en la Historia, nada dió pábulo a la sospecha ni confirmó la suposición, ya que ni los antecedentes del Congreso, ni la actitud que asumieron en él los Delegados de la Gran Colombia, ni el mismo criterio personal del Libertador tántas veces expresado desde mucho tiempo atrás, suministraron base alguna para hacer semejante inducción.

“Después de quince años, decía el Libertador en su circular a los Jefes de Estado Hispano-Americanos de sacrificios consagrados a la libertad de América, por obtener el sistema de garantías que en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos.”

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

“Profundamente penetrado de estas ideas invité en 1822, como Presidente de la República de Colombia, a los Gobiernos de México, Perú, Chile y Buenos Aires para que formásemos una confederación y reuniésemos en el Istmo de Panamá u otro punto, elegible a pluralidad, una Asamblea de Plenipotenciarios de cada estado “que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias.” (1)

En una hoja inédita del Archivo de Bolívar, que halló el doctor Vicente Lecuna hace algunos años y que reprodujo con motivo de la celebración del Segundo Congreso Científico Pan-Americano, que se reunió en Washington en 1916, estan contenidos los siguientes conceptos del Libertador sobre las causas y el alcance del Congreso Pan-Americano:

“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 jénero humano daría mil bendiciones a esta liga de salud y la América como la Gran Bretaña cojerían cosechas en beneficios.”

“Las relaciones de las sociedades políticas recibirían un código de derecho público por regla de conducta universal.”

“1º.—El Nuevo Mundo se constituiría en naciones independientes, ligadas todas por una ley común que fijase sus relaciones esternas y les ofreciese el poder conservador de un Congreso jeneral y permanente.”

“2º.—La existencia de estos Nuevos Estados obtendría nuevas garantías.”

“3º.—La España haría la paz por respeto a la Inglaterra y la Santa Alianza prestaría su reconocimiento a estas naciones nacientes.”

“4º.—El orden interno se conservaría intacto entre los diferentes estados, y dentro de cada uno de ellos.”

“5º.—Ninguno sería débil con respecto a otro; ninguno sería más fuerte.”

(1) O'Leary: *Memorias*—Tomo XXIV Pág. 251.

"6º.—Un equilibrio perfecto se establecería en este verdadero nuevo orden de cosas."

"7º.—La fuerza de todos concurriría al auxilio del que sufriese por parte del enemigo estérno o de las facciones anárquicas."

"8º.—La diferencia de origen y de colores perdería su influencia y poder."

"9º.—La América no temería mas a ese tremendo monstruo que ha devorado a la isla de Santo Domingo; ni tampoco temería la preponderancia numérica de los primitivos habitantes."

"10.—La reforma social, en fin, se habría alcanzado bajo los santos auspicios de la libertad y de la paz pero la Inglaterra debería tomar necesariamente en sus manos el fiel de esta balanza."

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

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

"2º.—La América le 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 mutuas 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 el Universo —la federal."

"Tales ideas ocupan el ánimo 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."

Diáfanos, fulgurantes, como lo fueron siempre los pensamientos del Libertador aparecen de sus expresiones el alcance que quiso dar al Congreso y el concepto que se formó de su influencia en los destinos de América: asegurar, desde luego, la recién conquistada independencia por medio de una acción común que neutralizase la acción, no sólo de la Monarquía Española, sino de la coalición que la apoyaban afirmando ante el mundo la inquebrantable, la irrevocable voluntad de los pueblos americanos de ser completamente soberanos y de perpetuar la duración de sus gobiernos propios; imponer de una vez y para siempre este supremo criterio e imponerlo de un modo colectivo y unánime, a fin de desvanecer en Europa toda esperanza de reconquista de cualquiera de las partes que integraban el conjunto de las naciones americanas es, en el concepto del Libertador la necesidad primordial, el interés apremiante y por ello piensa también en la liberación de Cuba y Puerto Rico como complemento indispensable de la emancipación. En la mente de aquel, esta idea de la Independencia no se liga con la de ninguna atenuación que pudiera afectar su ilimitada amplitud. Profundo admirador de las costumbres y de las instituciones de los ingleses, de cuyo carácter es fervoroso e incansable propagandista, no piensa sin embargo, ni remotamente, que la Gran Bretaña pueda intervenir en los asuntos domésticos de América apesar de que vé en aquella, no sólo el único apoyo eficaz para obtener el reconocimiento de la libertad del Nuevo Continente por parte de la Europa legitimista, sino también el modelo que han de imitar las jóvenes nacionalidades americanas para formar escuela de buenos ciudadanos. Por el contrario, apesar de las inconmensurables diferencias que encuentra entre aquella y estas

piensa que las relaciones mutuas entre Inglaterra y América deben ser unas mismas. Y si los superiores intereses de la causa de la independencia y las imperiosas necesidades de la guerra lo conducen a él mismo, en cierto modo, a una especie de intervenciones en los países que liberta con su esfuerzo individual y con los soldados de la Gran Colombia, ese intervencionismo tiene un carácter personalísimo y protesta siempre ardientemente que es sagrado el derecho de cada pueblo a gobernarse por sí mismo, sin ninguna intervención extraña haciendo de este principio la profesión de fé que animó toda su obra.

Surge, en segundo lugar, del pensamiento del Libertador la idea de que el Nuevo Mundo "se constituiría en naciones independientes ligadas todas por una ley común que fijase sus relaciones externas y les ofreciese el poder conservador de un Congreso general y permanente." Aparece aquí la visión certera de Bolívar acerca de la necesaria solidarización, sobre bases democráticas, del Continente Americano, llamado a tener una identidad de ideales que brotan de las más profundas raíces de su composición política y de su constitución social. Sociólogo sagaz y profundo a la vez que eminente estadista, el Libertador se penetró perfectamente, quizás como nadie mas lo ha hecho hasta hoy, de las necesidades, tanto internas como externas, de los países americanos y por ello clamó con vehemencia que prefería cien veces el título de Libertador a todos los imperios de la Tierra. El comprendió que en el terreno híbrido e inestable de las nuevas nacionalidades, no podía prosperar ninguna organización aristocrática ni oligárquica, como no podía tampoco ser en los Estados Unidos del Norte por razones de otra índole. El Nuevo Mundo se hallaba, además, separado de los otros Continentes por océanos dilatados y tenía una historia peculiar que lo eximía de las cadenas de tradiciones seculares originadas en épocas remotas. Debía, pues, existir lo que él llamaba un verdadero nuevo orden de cosas sobre el cual tenían que cimentarse necesariamente las relaciones entre los pueblos americanos. Por ello agragaba, al referirse a la confederación, que "la reforma social se habría, en fin, alcanzado bajo los santos auspicios de la libertad y de la paz." El poder conservador que insinuaba sería la expresión colectiva de ese estado de cosas peculiar a la América y representaría la excelsa Institución de Derecho, encargada de regular las relaciones de los diferentes Estados entre sí, para evitar los conflictos y solucionar las diferencias. Esta concepción tenía una base profunda, esencialmente democrática, y de su adopción amplia y sincera dependía el éxito en el ánimo del Libertador. Por esta razón y buscando hasta en sus orígenes mas hondos la causa del acuerdo americano establecía también que las diferencias de origen y de colores perderían su influencia y poder, presentando así un ejemplo casi sobrehumano de perfección democrática, inaccesible para los pueblos que, por su estructura hereditaria, no estuviesen en aptitud de adoptar el principio en toda su amplitud. Por ello el concepto boliviano de la confederación de los Estados del Nuevo Mundo es netamente americano en sus raíces, en su organización, en su alcance y en el espíritu mismo que, según su generoso y elevado pensamiento, debía inspirar a los que concurriesen a tan augusta Asamblea.

"Ninguno sería más débil con respecto a otro, ninguno sería más fuerte. Un equilibrio perfecto se establecería en este verdadero nuevo orden de cosas," escribe el Libertador y con este pensamiento, que proclama en los momentos en que la gloria de su nombre y la de su obra alcanzan el punto máximo de la trayectoria, deja gravada en la conciencia de las nacientes nacionalidades la noción de que el principio vital de su existencia, la perspectiva de su desarrollo físico y moral, la posibilidad de su engrandecimiento futuro, están basadas en la más completa igualdad, en el mas absoluto respeto a los derechos soberanos de los demás, a fin de que cada cual desenvuelva libremente las propias características de su genio y las que espontáneamente le imprima el peculiar desenvolvimiento de su historia. Que algunos

marchen mas rápidamente que los otros por sus especiales condiciones etnológicas o geográficas o por determinados accidentes históricos, no importa. El concepto es uno y tan exclusivo en la mente del Libertador, que unas pocas palabras bastan para expresarlo en toda su vasta latitud. El genio del Libertador, tantas veces acusado como un nido de planes imperialistas y dictatoriales, concibió la igualdad en una escala no soñada jamás por ningún estadista, tuvo de ella el concepto absoluto del término y la predicó y la sembró en el Continente con las fuerzas irresistibles de su corazón y con los inagotables recursos de su cerebro. Igualdad de clases sociales, igualdad de razas, igualdad de naciones, todo formó en su mente un solo conjunto inseparable. Y cuando los éxitos obtenidos en los campos de batalla consolidan la existencia de los nuevos Estados y le permiten dar expresión definitiva a un sueño que ha sido, como dijo Mitre, el hilo de la trama de toda su vida, vé llegada la hora de consagrar a través de todo el Continente el principio fecundo de que en América no hay débiles ni fuertes, sino que en ella reinará un verdadero nuevo orden de cosas que traería consigo el más perfecto equilibrio. Colonias que carecían de todo derecho propio y que eran administradas en provecho exclusivo de sus dueños, se habían erigido en entidades independientes con facultades exclusivas para gobernarse a sí mismas; razas apartadas de la marcha progresiva de las colectividades hacia el perfeccionamiento común, habían sido llamadas a colaborar en la obra del engrandecimiento general; clases sociales excluidas de toda función habían sido admitida a tomar parte en las actividades nacionales de cada una de aquellas. Dentro de este nuevo orden de cosas, que se extendía por encima de las fronteras de cada estado, no podía concebirse ninguna desigualdad, ni interna ni externa, porque ello afectaría directamente las bases mismas que la historia y la naturaleza habían echado desde un principio para cimentar la inteligencia americana.

Desde 1822, fecha en que inicia formalmente su campaña por la confederación americana, el Libertador sintetiza magistralmente el concepto que se forma de la proyectada Asamblea de Plenipotenciarios, diciendo que ésta se halla destinada "servir de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias." Es el principio abstracto del Arbitraje y de la cooperación interamericanos en su más ilimitada amplitud, en su expresión más noble, en su más perfecta eficacia para corresponder a las apremiantes necesidades que acosaban a las nuevas naciones, las cuales se encontraban al nacer ante una coalición amenazante y distanciadas unas de otras por agudos problemas locales, nuncios de guerras que ensangrentarían luego los recién libertados territorios, abriendo a raíz de la emancipación una era de graves preocupaciones para la causa americana. El arbitraje es, en la mente del Libertador, la consecuencia inmediata y primordial de la confederación, apartada de la conservación de la independencia, ya que ese principio, al mantener la paz y fomentar la concordia entre las naciones del Continente, aseguraría entre todas una cordial cooperación práctica y espiritual, prenda positiva del engrandecimiento común. En la actuación internacional de Bolívar, que se desarrolla progresivamente desde la constitución definitiva de la Gran Colombia hasta culminar en el congreso de Panamá, zenit de su gloria, la idea del Juez Arbitro que dirima pacíficamente los conflictos americanos, lo acompaña como una obsesión y mucho antes de que la libertad de la América hispana sea un hecho cumplido, la propone formalmente a los gobiernos de las demás antiguas colonias de España, por medio de los Plenipotenciarios que se apresurara a enviar a aquellas en su anhelo por ver realizada cuanto antes la unión americana.

Todos estos ideales del Libertador fueron defendidos con fidelidad e inteligencia en el seno de la Asamblea de Panamá por los delegados de la Gran Colombia, los venezolanos Gual y Briceño Méndez, cuya actuación en las deliberaciones del

Congreso constituyó una nota resaltante de desinterés y de patriotismo americanos. Las circunstancias impidieron que la reunión diera todos los resultados tan apetecidos por su iniciador y sus esperanzas por ver establecidas de una vez y para siempre y en toda su amplitud los grandes principios que habían de dar calor y fuerzas a la vida americana, quedaron frustrados prácticamente. Empero, si no se logró todo lo que el Libertador se prometía de la Asamblea, sí quedaron establecidos como principios esenciales del acuerdo americano, junto con el de la independencia de todo poder o intervención extraña, base primordial de todo el edificio, el de la más completa igualdad entre las entidades componentes del conjunto y el del Arbitraje, como medio para solucionar entre sí los conflictos que pudieran suscitarse.

Los artículos 1º, 2º y 3º del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpararon la *independencia* y la *igualdad* sin limitaciones, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 1º.—Las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mejicanos, se ligan y confederan mutuamente en paz y en guerra, y convienen para ello en un pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de las dichas partes.”

“Artículo 2º.—El objeto de este pacto perpetuo será sostener en común defensiva y ofensivamente, si fuere necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América, contra toda dominación extranjera, y asegurarse desde ahora, para siempre, los goces de una paz inalterable y promover al efecto la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos, ciudadanos y súbditos respectivamente, como con las demás potencias con quienes deban mantener o entrar en relaciones amistosas.”

“Artículo 3º.—Las partes contratantes se obligan y comprometen a defenderse mutuamente de todo ataque que ponga en peligro su existencia política, y emplear contra los enemigos de todas o alguna de ellas todo su influjo, recursos y fuerzas marítimas y terrestres, según los contingentes con que cada una está obligada.”

Respecto al *Arbitraje*, los Delegados por la Gran Colombia propusieron resueltamente al Congreso la adopción del principio con carácter obligatorio como único recurso eficaz para conjurar las tormentas que ya se iniciaban y como el medio más adecuado para consolidar la unión entre las repúblicas americanas. La anticipada oposición de Méjico no permitió sancionar el principio con toda la latitud con que había sido propuesto. Pero, sin embargo, quedó sancionado formalmente en el Tratado para honra y gloria de la Asamblea. Los artículos 16, 17, 18 y 19 de aquél estipularon lo siguiente:

“Artículo 16.—Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a transigir amigablemente entre sí todas las diferencias que en el día existan o puedan existir entre algunas de ellas; y en caso de no terminarse (entre las potencias discordes), se llegará con preferencia a toda vía de hecho, para procurar su conciliación, al juicio de la Asamblea, cuya decisión no será obligatoria si dichas potencias no se hubieran convenido explícitamente en que lo sea.”

“Artículo 17.—Sean cuales fueren las causas de injurias, daños graves y otros motivos que alguna de las partes contratantes pueda producir contra otra u otras, ninguna de ellas podrá declararles la guerra ni ordenar actos de represalias con la República que se crea la ofensora, sin llevar antes su causa, apoyada en los documentos y comprobantes necesarios con una exposición circunstanciada del caso, a la decisión conciliatoria de la Asamblea General.”

“Artículo 18.—En el caso de que una de las potencias confederadas juzgue conveniente declarar la guerra o romper las hostilidades contra una potencia extraña a la presente Confederación, deberá antes solicitar los buenos oficios, interposición

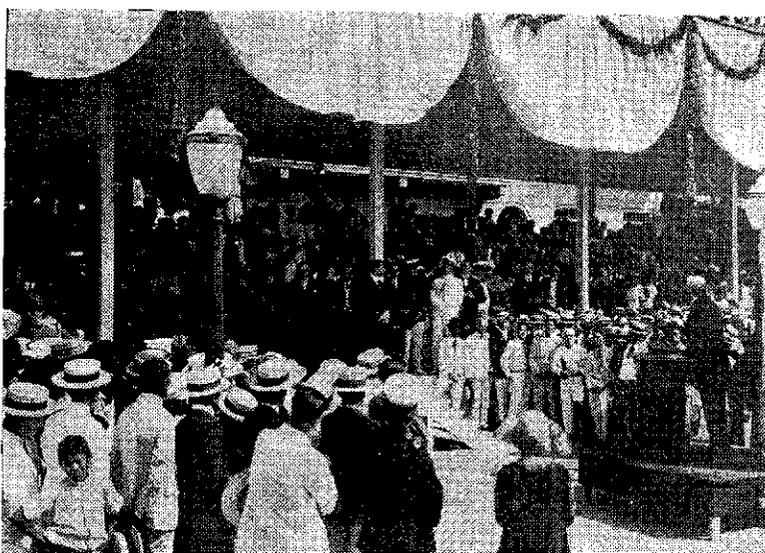
y mediación de sus aliados y éstos están obligados a emplearlos del modo más eficaz posible. Si esta interposición no bastare para evitar el rompimiento, la Confederación deberá declarar si abraza o no, la causa del confederado; y aunque no la abraza no podrá, bajo ningún pretexto o razón, ligarse con el enemigo del confederado.”

“Artículo 19.—Cualquiera de las partes contratantes que en contravención a lo estipulado en los tres artículos anteriores, rompiese las hostilidades contra otra, o que no cumpliera con las decisiones de la Asamblea en el caso de haberse sometido previamente a ellas, será excluida de la Confederación y no volverá a pertenecer a la Liga sin el voto unánime de las partes que la componen en favor de su readmisión.”

Y en el informe que el General Briceño Méndez, uno de los Delegados por la Gran Colombia al Congreso, presenta a su Gobierno como síntesis de las deliberaciones de aquel, se lee lo siguiente:

“Bastará decir que nuestro proyecto fué admitido casi generalmente, habiéndosele extraído los siete artículos que acompaño. De estos, unos no fueron rechazados sino refundidos y su sustancia se halla en otros de los que constan en el Tratado: algunos solo fueron corregidos. Puede decirse que no han sido rechazados sino los dos que establecían la libertad del tráfico y comercio terrestre y marítimo entre los confederados, impidiendo el establecimiento de barreras, el que atribuía a la Asamblea el derecho de resolver definitivamente en juicio de conciliación todas las diferencias de los confederados y el que fijaba en Panamá la residencia de la asamblea. Todos tres fueron excluidos por el voto de la legación mejicana, excepto el último que fué objetado no solo por ella, sino también por la central.”

“En compendio diré a U. S. que las objeciones principales fueron: al primero, que los artículos de comercio hacían innecesaria ya toda otra convención sobre esta parte de nuestras relaciones, que él por sí solo las abrazaba a todas, del modo más extenso y liberal, y que la legación que hablaba, (la mejicana), no estaba autorizada para concluir semejante convención, porque todavía no había dado el congreso las bases a que debía arreglarse el ejecutivo en esta especie de negociaciones. Contra esta última razón casi no había que replicar. Así fué, que en vano nos esforzamos para que se fijase de alguna manera positiva nuestro comercio, aunque no fuese sino dando la base primordial. Todo lo que pudimos rebabar fué lo que aparece del artículo 25 del Tratado, con la oferta positiva de que los confederados obtendrían ventajas comerciales que no se concederán a ninguna otra nación. En confirmación de esta oferta se nos dijo, que la razón de no haberse concluido los tratados de comercio que están negociando tanto tiempo ha, la Gran Bretaña y los Estados Unidos del Norte, era porque estas potencias pretendían equipararse a las aliadas, y el gobierno mejicano estaba decidido a sostener sus principios de preferencia a favor de los cohermanos. Relativamente el 2º era fácil preveer que no sería admitido, puesto que la fuerza definitiva que se pretendía dar a él a los juicios de conciliación de la Asamblea, la sacaba de la clase de conciliatoria para colocarla en la de arbitro, atribución que le había sido negada positivamente por el Congreso mejicano al ratificar el tratado de liga con Colombia. No aceptando México el arbitramento, debimos nosotros reformar en esta parte nuestras convenciones con el Perú y Centro América, porque nos parecía indigno de nuestro honor y nuestra gloria someter nuestras diferencias definitivamente al juicio de una asamblea cuyos miembros todos no estuviesen ligados con un mismo compromiso. Así fué que rehusamos prestarnos a la proposición hecha por los señores ministros centrales al aceptar nuestra declaración para que quedase vigente también esta parte de la convención de Bogotá de 15 de marzo de 1825. Apesar de todo, los artículos 16, 17, 18 y 19 del tratado verá U. S. que conseguimos no solo establecer el juicio de conciliación respecto a las diferencias que ocurrieran entre los confederados sino también la interposición



Fotografía de la tribuna presidencial en la Plaza de Bolívar, durante la inauguración del Monumento al Libertador.





y mediación más eficaces entre éstos y las potencias extrañas, dejando en el primer caso abierta la puerta para que la conciliación tenga fuerza de arbitramento, y obligando, en el segundo a la confederación a que declare desde luego si se liga o no con el confederado, sin poderse ligar nunca en contra de él, y castigando la infracción en ambos casos con la pena mayor que U. S. nos autorizó a estipular. Era lo más que a mi ver, podía alcanzarse después de haberse pronunciado tan explícitamente contra el arbitramento el Gobierno mejicano, y a la verdad, yo hallo que la confederación ha ganado con las modificaciones, 1º porque se ha conciliado y convenido con ellas el deseo de conservar la paz con el derecho de hacerse la guerra de un modo, que, a la vez hace si no imposible, a lo menos muy difícil el rompimiento, sin que para esto se hayan impuesto los confederados el penoso sacrificio de un derecho tan precioso como esencial de la soberanía. Por lo que respecta al 3º, puede asegurarse a U. 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. La insalubridad del clima, la carestía del país y las pocas habitaciones de la ciudad para recibir a tantos Ministros y proporcionarles alguna comodidad, eran razones demasiado obvias, para que pudiesen ocultársenos. Cumpliendo sin embargo con nuestro deber sostuvimos la proposición, y no cedimos cuando todas las otras Legaciones estuvieron acordes en la opinión de la traslación y después que desechados igualmente Guayaquil y Quito, se manifestó claramente el ardiente deseo de la Legación mejicana porque pasase el Cuerpo a su territorio. U. S. conoce perfectamente bien la importancia de Méjico en la Unión americana, y las grandes ventajas que le reportarán de que este aliado llene fielmente sus compromisos. Acaso la residencia de la asamblea dentro de su seno presta alguna garantía para esperar lo así, y contribuye en bastante manera a consolidar las instituciones de aquella República, que pueden considerarse como vacilantes todavía. En lugar del número 1º de la copia B., la Legación mejicana presentó el que se ve en el tratado bajo el artículo 21. Se creyó cortar de este modo las graves dificultades que concurriría cada vez que por desgracia era necesario usar de la palabra límites. A esta sola voz variaban de aspecto todas las discusiones. Al ver que ella sola bastaba para convertir en serias y acaloradas las conferencias en que regularmente reinaban a sangre fría, la moderación, la fraternidad y la franqueza más admirables podría decirse que ella ejercía sobre la Asamblea una influencia mágica e irresistible. La Legación del Centro aducía al instante sus derechos sobre la provincia de Chiapas contra Méjico, y sobre las costas de Mosquitos contra Colombia. La del Perú protestaba porque ella no podía pasar ni una sola sílaba sobre la materia, porque su Gobierno se lo había expresamente reservado. La de Méjico sostenía viva y firmemente la incorporación de Chiapas, y aún llegó a anunciar que tal vez el Congreso habría decretado ya la posesión por la fuerza, del cantón de aquella provincia que había permanecido en la unión del Centro. No crea U. S. que fuese suficiente la ambigüedad de nuestro propuesto artículo para acallar tanta pretensión. Se trató de variar de cien maneras la redacción, sin que jamás se consiguiese unanimidad en la aprobación; fué pues, forzoso prescindir de este punto y conformarnos con la garantía estipulada en el artículo 21 del tratado contra las colonizaciones extranjeras. Afortunadamente al rever el proyecto en las conferencias formales, pudimos convenir en la inserción del artículo 22 no sin grandes dificultades. U. S. verá bien que este artículo no da sino la expectativa a un derecho cuya consecuencia es de temer que sea precedida de hostilidad.”

“La Legación mejicana introdujo además los artículos 15, 20, 27, 29 y 30 y el adicional del tratado. El 15 estaba concebido en términos tan absolutos y generales

que anulaba del todo y estaba en abierta contradicción con el 14, cuando el objeto de él era modificarlo solamente. La condición que finalmente se le insertó y lo convenido en el artículo 18, hace sin duda peligrosa la reserva pretendida por aquella República, pero ella encierra siempre el germen de la disolución de la conferencia, así como el 3º prueba claramente que Méjico no desea una liga perpetua sino transitoria, sin más duración que la de la guerra actual. La primera redacción con que se presentó el artículo no nos dejó dudar un momento de que tales eran los sentimientos del Gobierno Mejicano relativamente a la unión. Proponían sus ministros que tal tratado concluyese con la guerra y que entonces se formase otra acta de unión siempre que todos los aliados conviniesen en ello unánimemente. Nosotros dijimos que esto sería cambiar absolutamente el carácter y la naturaleza del tratado, y contradecirse abierta y vergonzosamente con lo establecido en los artículos 1º y 2º. No fué el menor de nuestros sucesos en el curso de la negociación, haber conseguido que este artículo se modificase del modo que aparece en el tratado. En cuanto a los artículos 21 y 27, nosotros creíamos que sus contenidos podían ser objeto de estipulación general entre las potencias americanas, fuesen beligerantes o neutrales, y por esta consideración los omitimos en el proyecto; pero insistiendo las demás legaciones en mirar como conveniente su inserción en el acta de unión, hubimos de ceder luego que obtuvimos en el 27 una modificación importante a la claridad e inteligencia del artículo, y luego en lugar de las demás condiciones que fijaba el proyecto, se limitó a referirse a un convenio especial que se concluirá cuando convenga a los gobiernos. Una corrección mayor aún sufrió el 29. La primera redacción de este artículo tendía a establecer una especie de intervención de la liga en la organización interior de los estados, porque según él, ninguno de los aliados podía variar sus actuales formas de gobierno, y el que lo hiciese no sería reconocido por los demás, y sería excluido para siempre de la confederación. Semejante principio nos pareció demasiado peligroso y perjudicial a los estados, escandaloso y de funesta trascendencia respecto a la política europea. Lo combatimos, pues, hasta que tuvimos la satisfacción de que se reformase, suprimiéndole lo que podía interpretarse como intervención y concibiéndole en términos que, si bien garantiza y afirma mas las presentes instituciones de cada confederado, los deja también a salvo el imprescriptible derecho de constituirse como más le convenga, sin imponerles mas pena que la misma establecida por los artículos del tratado."

"El artículo adicional ha sido una de las pruebas de la más alta deferencia que pudimos dar a la Legación de Méjico, porque en nuestro sentir él no entra en los objetos del tratado de liga, y hace diferir demasiado la conclusión de los trabajos que se habían asignado a la asamblea en las convenciones de Colombia con cada uno de los confederados. Además de esta objeción, nosotros expusimos que por este artículo se cambiaba notablemente el carácter y fin de aquellas estipulaciones, puesto que en su origen no tuvieron otro que el de definir entre las naciones de este continente los principios controvertibles del derecho público, para alejar todo motivo de rompimiento; que asociar ahora en esta saludable obra al antiguo Mundo, era poner dilaciones, complicarla, embarazarla y quizás malograrla, exponiéndola a todos los resultados de una negociación en que ciertamente tendremos desventajas. Lo único que pudimos alcanzar fué que el artículo no se insertase en el cuerpo del tratado y que se omitiesen algunas cláusulas que daban margen a interpretaciones siniestras o exageradas." (1)

Puede, pues, asegurarse que esos tres grandes principios, Independencia, Igualdad, Arbitraje constituyeron las bases fundamentales del concepto pan-americano

(1) Vekardó y Escobar—El Congreso de Panamá en 1826—Fégs. 126 y siguientes.

del Congreso de Bolívar. Y tan profunda fué la concepción, tan ajustada estuvo ella a la naturaleza misma de las cosas, tan fielmente correspondía a las necesidades de orden permanente del Continente Americano, que ellas constituyen hoy mismo los fundamentos necesarios de la obra panamericana. El alcance de las ideas que iban a desarrollarse en el seno de la Asamblea y su probable adopción por ésta, no pasaron desapercibidos a los estadistas de los Estados Unidos del Norte. Sin hablar de Henry Clay, quien había sido el apóstol fervoroso de la causa del reconocimiento de la independencia de Hispano América, no podríamos dejar de citar en este punto de nuestras reflexiones, el mensaje del Presidente Adams a la Cámara de Representantes, fechado el 15 de marzo de 1826; "Pero objetos de la más alta importancia no sólo para el futuro beneficio del conjunto de la raza humana, sino que se refieren directamente a los intereses especiales de esta Unión serán materia de las deliberaciones del Congreso de Panamá, estemos nosotros o no representados en él. Otros temas, si estamos nosotros representados, pueden ser ofrecidos por nuestros Plenipotenciarios para su consideración, teniendo en vista estos dos grandes resultados: nuestros propios intereses y el mejoramiento de la condición del hombre sobre la tierra. Puede suceder que en el lapso de muchas centurias ninguna otra oportunidad tan favorable se presente al Gobierno de los Estados Unidos para cumplir los benévolos designios de la Divina Providencia, para corresponder a las prometidas bendiciones del Redentor de la humanidad; para promover el predominio, en las futuras edades de la paz sobre la tierra y de la buena voluntad para el hombre, como la que ahora tiene en sus manos por medio de la participación en las deliberaciones de este Congreso. Y a vuelta de una extensa serie de consideraciones y alegatos impregnados de un vívido calor, sobre la situación de los Estados Unidos con respecto a la América Hispana por una parte y a la Europa por la otra, a los temas del Congreso y a la discreta actitud que tomarían en éste los Delegados estadounidenses y después de haber ponderado la importancia de la reunión y la conveniencia de concurrir a ella, Adams sintetiza así el pensamiento de sus compatriotas dirigentes de la época: "Las bendiciones del Cielo pueden enrumbarlo (al Congreso) en el sentido del mejoramiento humano. Accidentes imprevistos o fatalidades que no son de preverse pueden frustrar sus elevados propósitos y defraudar sus más favorables expectativas. Pero el designio es grande, es benévolo, es humano. El tiende hacia el mejoramiento de la condición del hombre. Es congénito con ese espíritu que impulsó la Declaración de nuestra Independencia; que inspiró el preámbulo de nuestro primer tratado con Francia; que dictó nuestro primer tratado con Prusia y las instrucciones bajo las cuales fué negociado; que alentó los corazones e inflamó las almas de los inmortales fundadores de nuestra Revolución."

No es nueva, pues, tampoco en el seno de la poderosa democracia del norte esta tendencia que felizmente hemos visto ir robusteciéndose en estos últimos años hacia una más y más cordial inteligencia, basada en los mismos principios que alentaron desde sus orígenes el sentimiento y la conveniencia de los pueblos de América, puesta en evidencia por la primera vez, de un modo preciso y solemne, en la inmortal Asamblea de Panamá. Y si algo hay que sentir es que la evolución de ese proceso no haya sido más rápida, ya que su etapa final ha de corresponder, necesariamente, al alto objetivo que se propuso su iniciador y primer propulsor, Simón Bolívar.

Exponiendo el sentido del pan-americanismo actual en su obra "Pan-Americanism - Its Beginnings.", el acucioso escritor estadounidense, Joseph B. Lockey, a quien puede considerarse como uno de los publicistas más autorizados y mejor informados en estas cuestiones, dice lo siguiente:

"No puede decirse que el progreso así alcanzado haya producido algún órgano de gobierno claramente definido. Las Conferencias Internacionales de las Repúblicas Americanas pueden considerarse como un órgano tal, en el más vago y más

tenne sentido del término. Pero detrás de esta organización existe una unión moral de los estados Americanos fundada sobre un cuerpo de principios que surgen de la lucha común por la independencia. Es a este cuerpo de principios a que debemos ocurrir por el sentido del Pan-Americanismo. Ellos son:

"1º.—*Independencia*. No independencia meramente nominal quedando pendientes adherencias con el Viejo Mundo; sino independencia en el sentido de la completa separación política, no interviniendo los estados Americanos en los asuntos de las potencias Europeas ni permitiendo que esas potencias intervengan en los suyos propios. Estos principios, proclamados formalmente primero por Washington en su alocución de despedida y por Monroe en su mensaje de 1823, recibieron después la sanción de los estados Hispano-Americanos por tácito asentimiento y por expresa acción gubernamental. El establecimiento de la Liga de las Naciones tiende a confirmar mas bien a invalidar este principio."

"2º *Comunidad de Ideales Políticos*. El hecho de que los estados Americanos sean todos repúblicas no es tanto el lazo de unión entre ellos, como el hecho de que todos acaricien comunes ideales políticos. Es el espíritu de sus gobiernos más bien que su forma lo que les sirve para unirlos. No es verosímil que si el Brasil hubiese continuado como una monarquía constitucional el progreso del Pan-Americanismo hubiese sido seriamente retardado."

"3º. *Integridad Territorial*. Los estados de este hemisferio consideran como inadmisibles en derecho público Americano el principio de la conquista. El *uti possidetis* de 1810 fué generalmente adoptado como una regla para la solución de la cuestiones de límites entre los nuevos estados y aún cuando la aplicación de la regla ha dado lugar a numerosos conflictos internacionales y que importantes cesiones de territorios han sido hechas como un resultado de guerras que surgieron por otras causas, el espíritu de conquista no ha prevalecido generalmente entre los estados americanos. Las repetidas declaraciones de los Estados Unidos al efecto de que ellos no ambicionan el territorio de sus vecinos ni buscan engrandecerse por medio de la conquista, da una sanción adicional a la regla. Roosevelt, diciembre 3, 1901; Root, Julio 31 1906; Knox, febrero 28 y marzo 6 de 1912; Wilson, octubre 27, 1913; Lansing, diciembre 27, 1915."

"4º. *Ley en vez de Fuerza*. Los estados Americanos confían en el derecho y en los arreglos amistosos para solucionar sus dificultades internacionales, más bien que en la fuerza. En sus conferencias internacionales las decisiones se adoptan por consentimiento unánime. En lo que concierne a ellos mismos, se deja a cada estado en libertad de oponer una negativa a cualquier medida que pueda considerar perjudicial a sus intereses. El lema de requerirse el consentimiento unánime ha tendido a impedir el desarrollo de la idea del balance de poder en este Continente. El sistema de votar por mayoría absoluta tiende a la formación de dos grupos, más o menos igualmente divididos en línea seccionales o económicas y esto, a su vez, tiende a la formación del balance del poder. Además, si la voluntad de la mayoría tiene que prevalecer, ella debe ser apoyada por la fuerza. El consentimiento unánime impide el uso de la fuerza. Aunque esta regla ha tenido definitiva aplicación solamente desde la organización de las Conferencias Pan-americanas, ella no ha dejado de prevalecer en espíritu desde un principio."

"5º. *No Intervención*. Creyendo que "cada nación tiene el derecho a la independencia en el sentido de que ella tiene el derecho a la persecución de la felicidad y es libre para desenvolverse así misma sin interferencia o control de otros estados," los poderes Americanos no han intervenido jamás, como un cuerpo, en los asuntos de ningún estado o estados, particularmente. Ha habido en los últimos años una inclinación hacia el empleo conjunto de los buenos oficios, pero no tendencia hacia la intervención dictatorial."