

EL TRATADO DE UNIÓN, LIGA Y CONFEDERACIÓN PERPETUA

Antonio Rodas Pozo*



Las características y demandas jurídico-económicas del mundo contemporáneo no deben ser impedimentos para reflexionar sobre los ideales de unidad expuestos por preclaros hombres de siglos pasados; pensamientos que han sido actualizados y continúan siendo válidos hasta hoy en día. América Latina, respetando las individualidades de cada país, debería ser una

sola nación. Ese fue el visionario sueño de Simón Bolívar; por conseguir su ideal de manera generosa y ausente de todo egocentrismo entregó sus bienes y su vida.

La necesidad de alcanzar unidad había sido expuesta por El Libertador en numerosos documentos y, de manera especial, en la lúcida Carta de Jamaica.

Tras largos años de lucha, sangre y sufrimientos y lograda la in-

dependencia de gran parte de América del Sur, El Libertador que era a la sazón Presidente de la Gran Colombia (los actuales Estados de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela) y Jefe Supremo del Perú, mediante Circular firmada en Lima y fechada el 7 de diciembre de 1824, dirigida a las máximas autoridades de los nacientes Estados - México, América Central, las Provincias Unidas de Buenos Aires (Argentina), Chile y Brasil-, convocó a un excelso Congreso de Plenipotenciarios, para analizar los intereses y relaciones comunes a fin de encontrar los medios que conduzcan a la ansiada unidad. La asamblea, a criterio de Bolívar, se podía reunir en seis meses el Itsmo de Panamá¹. La libertad definitiva de América del Sur se logró dos días después con el triunfo de Antonio José de Sucre en Ayacucho.

Los primeros cimientos *concretos* de la unidad habían sido firmados por la Gran Colombia, con Perú, México y Chile en 1822 y 1823, respectivamente; eran entendimientos de "unión, liga y confederación". Posteriormente, en 1825, se suscribió un tratado de similares características con la República de Centro América (los Estados actua-

les de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador).

En 1996 se cumplen los 170 años de la instauración del Congreso de Panamá. A través de estas líneas procuro realizar un *recorderis* de tan magno esfuerzo, que ha servido de base para numerosos anhelos de integración y de entendimiento entre nuestros pueblos.

No obstante que hasta la presente fecha no hemos alcanzado la visionaria meta, considero que es nuestro deber seguir las profundas huellas dejadas por El Libertador. Ojalá hayamos superado los recelos, temores y egoísmos de otros tiempos para poder escapar de la lapidaria sentencia de Bolívar dicha contra sus detractores. "Mientras yo pierdo mi tiempo predicando la unión, estos sietemesinos me acusan de conspirador"².

La Carta de Jamaica -dirigida por un americano meridional a un caballero de la isla- fue escrita por Simón Bolívar el 6 de septiembre de 1815, cuando se hallaba proscrito en Kingston. Es un formidable análisis de las realidades mundiales y americanas de aquella época; es fuente del Derecho Internacional. Además, expresa en ella, entre otras aspiraciones y tomando en

1) Fue el Encargado de la Presidencia colombiana, General Francisco de Paula de Santander, quien invitó a los Estados Unidos de América a enviar representantes al Congreso de Panamá. Las relaciones del Libertador con dicho General y el asunto de la invitación, son fuentes de controvertidas interpretaciones entre los historiadores.

2) Gabriel García M. (1989). *El General en su Laberinto*, Editorial La Oveja Negra Ltda., Bogotá, p.149.

consideración las similitudes de origen, idioma, costumbres y religión de las colonias liberadas, sus deseos de ver"... formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad (...) ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuera para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! (...) esta unión no nos vendrá por prodigios divinos sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos"³.

Los antiguos griegos se reunían en las denominadas Consejerías de Hellas en Corinto, para buscar unidad frente al enemigo común; los persas. Pasado el peligro, las rivalidades de Atenas con Esparta y las Tebas con Corinto, continuaban.

La idea del Libertador iba más allá de la anficiónía (Liga) griega. Estaba convencido que la unidad latinoamericana debía ser profunda y permanente y no sólo por razones del momento o coyunturales como diríamos actualmente; como podía



ser el deseo de la Santa Alianza de reconquistar las tierras americanas liberadas. El pensamiento de unidad lo expuso hasta en los últimos días de su vida, en el fatídico camino de Bogotá a Santa Marta y a San Pedro de Alejandrino, en varias comunicaciones enviadas al Jefe del Gobierno de Colombia, General Rafael Urdaneta. Simón Bolívar aún enfermo y abandonado quería iniciar todo de nuevo por lograr su caro objetivo, ya que para aquel entonces, 1830, la Gran Colombia se había disuelto.

3) Simón Bolívar. (1815). *Carta de Jamaica*, Reproducción hecha del documento escrito en Kingston, Jamaica, por El Libertador, Ministerio de Educación de la República de Venezuela, Talleres de Imprenta del Ministerio de Educación, Caracas, 1977, p.27,35 y 38.

El Congreso de Panamá se instaló el 22 de junio de 1826 en la Sala Capitular del antiguo convento de San Francisco de la ciudad de Panamá. Estuvieron presentes delegados de la Gran Colombia (Pedro Gual), República de Centro-América, México y Perú; hubo observadores de la Gran Bretaña y Holanda. Los representantes de los otros Estados invitados, no asistieron por problemas internos y/o recelos del liderazgo colombiano; la distancia impidió que otros llegasen a tiempo. Bolivia había sido recién creada; designó delegados demasiado tarde. Paraguay seguía una política aislacionista.

La agenda preliminar que se refería, entre otros aspectos, a la ratificación y ampliación de los acuerdos alcanzados en años pasados entre varias de las Partes, luego de arduas discusiones, fue modificada y ampliada.

El protocolo Final aprobado en la sesión de clausura del Congreso el 15 de julio de 1826, se convirtió en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las repúblicas legalmente representadas. Se dispuso que las ratificaciones sean canjeadas en la villa de Tabacuya, cerca de la ciudad de México, dentro de 8 meses o antes de ser posible de la fecha de la firma.

Además, del documento antes citado, se firmó, al tenor de lo estipulado en el Artículo 3ro. del mismo, la denominada Convención de Contingentes, cuyo objetivo fue de presentar un solo frente ante las posibles actitudes hostiles del Rey de España.

El Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, tiene 31 Artículos. Existe un Artículo Adicional que se refiere a la paz entre todas las naciones del universo; fundamento para la denominada codificación jurídica, ya que dispone que los signatarios -luego de ratificado el Tratado- se reunirán para fijar de común acuerdo las normas para dirigir su conducta en paz y en guerra. Se dice que el Artículo Adicional "...tendrá la misma fuerza como si se hubiese insertado palabra por palabra en el Tratado firmado hoy; será ratificado, y las ratificaciones serán canjeadas dentro del mismo término"⁴.

No obstante que el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua fue ratificado únicamente por la Gran Colombia, la filosofía del derecho en la que él se basa y sus normativas son de tan egregia naturaleza, que el panamericanismo se nutre de él. A nivel mundial también han sido utilizados como guía. Además, El Tratado contiene

4) Jesús María Yepes. (1955). *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954 El Genio de Bolívar a Través de la Historia de las Relaciones interamericanas*, Talleres de CROMOTIP C.A., Caracas. p.128.

disposiciones sobre defensa conjunta, comportamiento ético de las partes y principios para preservar la libertad y la democracia.

De la normativa del Tratado cabe destacar en forma puntual y en principio, lo siguiente:⁵

- Artículos 11, 12 y 13.- Creación de una Asamblea General como suprema autoridad de la Confederación. Este cuerpo colegiado podía pronunciarse sobre cualquier asunto que sus miembros considerasen oportuno.

- Artículo 16.- Se refiere a la solución amigable de las diferencias entre las Partes. Hoy, esta actitud es conocida como Solución Pacífica de Controversias, hito inamovible de la política exterior ecuatoriana.

- Artículo 22.- Asegura la estabilidad de los territorios de los Miembros a través de convenciones que celebren entre sí; se trataba de prevenir conflictos. Este tema está vinculado con el *Uti Possidetis Juris* de 1810.

- Artículos 23 y 24.- Legisla sobre los derechos de los ciudadanos a nivel de la Confederación. Si se es ciudadano de un Estado se debe también ser de los demás; los expertos en Derecho Internacional

Americano denominan a esta posibilidad *cives americanus sum*.

Concluidas las negociaciones en Panamá, pocos fueron los delegados que se trasladaron a México; consideraron que no había razón para ello. Además, la situación política interna en varias regiones americanas era caótica. La cita de Tacubaya fue un fracaso.

Desde aquellas lejanas épocas varios y de diverso orden han sido los intentos por lograr entendimientos civilizados y apegados a derecho. El objetivo ha sido imponer el diálogo en lugar de la fuerza.

Así, el espíritu bolivariano nos ha impulsado a crear, entre otras, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR-1947), la Organización de Estados Americanos (OEA-1948) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU-1945). Si bien estos acuerdos pueden tener sus falencias son la luz que brilla al fondo del túnel del Derecho de Gentes. Tenemos que seguir estos caminos, reformándolos si es necesario.

Finalmente recordemos la grandeza del Libertador cuando señala que "Mis últimos votos son por la felicidad de la patria. Si mi

5) Para un análisis pormenorizado del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua ver: Francisco Cuevas Cancino (1955). *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954. El Genio de Bolívar a través de la Historia de las Relaciones Interamericanas*, Tomo I, Capítulo 3, Editorial "Ragon" C.A., Caracas.

muerte contribuye para que cesen los partidos y se consolide la Unión, yo bajaré tranquilo al sepulcro."⁶

Quito, 3 de junio de 1996

Bibliografía

- Arciniegas G. (1986). *Bolívar y la Revolución*, Trejos Hnos. Suc. S.a., San José, Costa Rica.

- Bolívar S. (1815). *Carta de Jamaica*, Ediciones de la Presidencia de la República, Prensas Venezolanas de Editorial Arte, Caracas, 1972.

- (1815). *Carta de Jamaica*, Ministerio de Educación de la República de Venezuela, Talleres de Imprenta del Ministerio de Educación, Caracas, 1977.

- Cuevas C.F. (1955). *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954. El Genio de Bolívar a través de la Historia de las Relaciones Interamericanas*, Tomos I y II, Editorial "Ragon" C.A., Caracas.

- García Márquez G. (1989). *El General en su Laberinto*, Editorial La Oveja Negra Ltda., Bogotá.

- Mijares A. (1987). *El Libertador*, Academia Nacional de la Historia, ediciones de la Presidencia de la República, Italgráfica, S.R.I., Caracas.

- Yepes J.M. (1955). *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954. El genio de Bolívar a través de la Historia de las Relaciones interamericanas*, CROMOTIP C.A., Caracas. 2 Tomos.

**"Circular de invitación Dirigida por Simón Bolívar.
Libertador de Colombia y Encargado del Mando Supremo del
Perú a los Gobiernos de Colombia, México, la América Central,
las Provincias Unidas de Buenos Aires, Chile y el Brasil",
Lima, diciembre 7 de 1824.⁷**

Grande y buen amigo:

Después de quince años de sacrificios consagrados a la Libertad de América para 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 sólo calme nuestras intemperstades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios

6) Augusto Mijares. (1987). *El Libertador*, Academia Nacional de la Historia, Ediciones de la Presidencia de la República, Italgráfica, S.R.I., Caracas, p.559.

7) Idem nota 4, Vol. 1, págs. 49 a 52.

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, Chile, Perú 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 de los tratados públicos, cuando ocurran dificultades y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias.

El Gobierno del Perú celebró el 6 de junio de aquel año un tratado de alianza y confederación con el plenipotenciario de Colombia y por él quedaron ambas partes comprometidas a interponer sus buenos oficios con los gobiernos de la América antes española, para que, entrando todos en el mismo pacto, se verificase la reunión de la asamblea general de la Confederación. Igual tratado concluyó con México, a 3 de octubre de 1823, el envío extraordinario de Colombia en aquel Estado, y hay fuertes razones para esperar que los otros gobiernos se someterán al consejo de sus más altos intereses.

Diferir más tiempo la asamblea general de los plenipotenciarios de las repúblicas, que de hecho están ya confederadas, hasta que se verifique la acción de las demás, sería privarnos de las ventajas que produciría aquella asamblea desde su instalación. Estas ventajas se aumentan prodigiosamente, si se contempla el cuadro que nos ofrece el mundo político, y muy particularmente, el continente europeo.

La reunión de los plenipotenciarios de México, Colombia y el Perú se retardaría indefinidamente, si no se promoviese por una de las mismas partes contratantes, a menos que se aguarde el resultado de una nueva y especial Convención sobre el tiempo y lugar relativos a este gran objeto. Al considerar las dificultades y retardos por la distancia que nos separa, unidos a otros motivos solemnes que emanan del interés general, me determiné a dar este paso, con la mira de promover la reunión inmediata de nuestros plenipotenciarios, mientras los demás gobiernos celebran los preliminares que existen ya entre nosotros como el nombramiento e incorporación de sus representantes.

Con respecto al tiempo de la instalación de la asamblea, me atrevo a pensar que ninguna dificultad puede oponerse a su realización en el término de seis meses, aun contando el día de la fecha, y también me atrevo a li-

sonjear de que el ardiente deseo que anima a todos los americanos de exaltar el mundo de Colón disminuirá las dificultades y demoras que exigen los preparativos ministeriales y la distancia que media entre las capitales de cada Estado y el punto central de reunión.

Parece que si el mundo hubiese de elegir su capital, el Istmo de Panamá está señalado para este augusto destino, colocado como está en el centro del globo, viendo por una parte el Asia, y por otra el África y la Europa. El Istmo de Panamá ha sido ofrecido por el Gobierno de Colombia para este fin en los tratados existentes. El Istmo está a igual distancia de las extremidades, y por esta causa podría ser el lugar provisorio de la primera Asamblea de los Confederados. Difiriendo, por mi parte, a estas consideraciones, me siento con una gran propensión a mandar a Panamá los diputados de esta República apenas tenga el honor de recibir la ansiada respuesta de esta Circular. Nada, ciertamente, podría llenar tanto los ardientes votos de mi corazón como la conformidad que espero de los gobiernos a realizar este augusto acto de la América.

Si vuestra excelencia no se digna adherir a él, preveo retardos y perjuicios inmensos, a tiempo que el movimiento del mundo acelera todo, pudiendo también acelerar en nuestro daño.

Tenidas las primeras conferencias entre los plenipotenciarios, la residencia de la asamblea, como sus atribuciones, pueden determinarse de un modo solemne por la pluralidad, y entonces todo se habrá alcanzado.

El día que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes se fijará en la historia diplomática de la América una época inmortal.

Cuando después de cien siglos, la posteridad busque el origen de nuestro Derecho Público y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los Protocolos del Istmo. En ellos se encontrará el plan de las primeras alianzas, que trazarán la marcha de nuestras relaciones con el universo. ¿Qué será entonces el Istmo de Corinto, comparando con el Panamá?

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

Vuestro grande y buen amigo,

Simón Bolívar."

