

## FRANCISCO CUEVAS CANCINO

Originario de la ciudad de México, en donde nació el 7 de mayo de 1921.

Abogado, internacionalista, diplomático, ha publicado las obras siguientes: *La nullité des actes juridiques* (1950); *Bolívar, el ideal panamericano del Libertador* (1951); *La doctrina de Suárez sobre el derecho natural* (1952); *Roosevelt y la buena vecindad* (1954); *William Robertson y su visión de América* (1958), y otros trabajos en revistas especializadas. *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas* (1955); Varios ensayos y artículos en: *Miscelánea Lecuna, Revista de la Sociedad Bolivariana de Venezuela, Anuario Jurídico Interamericano, Revista de la Academia de Historia y Geografía*.

Fuente: Francisco Cuevas Cancino. *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954. El genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones internacionales*, 2 v. Caracas, Talleres de la Editorial Ragon, C. A. 1955. I-139-151.

### EL CONGRESO DE TACUBAYA

Tacubaya, a poco de realizarse la independencia, era una villa cercana a la capital mexicana donde acostumbraban veranear el arzobispo y algunas familias acaudaladas. En población semejante, aislada y toda vez no desconectada de la vida de la Ciudad de los Palacios, se pensó instalar un oasis que dentro del bullente caldero de intranquilidades, ambiciones e inexpressos deseos que era entonces la América Latina, sirviera de asiento a la asamblea anfictiónica.

Tacubaya no estaba destinada a sustituir al Istmo. Si Panamá conserva la gloria de haber sido la sede del primer congreso interamericano, Tacubaya tiene a deshonra haber sido mudo testigo del ocaso y muerte del intento anfictiónico inicial. En los anales americanos el nombre de esta villa —hoy día uno de los suburbios de la ciudad de México— lleva el estigma de representar, bien inocentemente, el triunfo de las pasiones intraestatales y egoístas. Panamá, idealizada por la pluma mágica del Libertador como un nuevo Corinto, que luce con un esplendor semejante al dado a la iglesia de esta

ciudad por las epístolas paulinas, es el cenit de la primera y la madre de todas las posteriores ligas y anfictionías; Tacubaya, en cambio, escogida quien sabe por qué decisión de ignoto personaje, ofrece el nadir de los intentos confederativos del hemisferio.

En Tacubaya convergen, en efecto, las dos causas fundamentales que pusieron fin al intento bolivariano: objetiva la una, el desbocamiento de las fuerzas centrífugas de los países hispanoamericanos, junto con la anarquía producto de los partidos que demandaban un lugar hasta entonces negado por los grandes caudillos independientes; subjetiva la otra, el convencimiento, por parte del propio Libertador, de la inutilidad de sus esfuerzos anfictionícos. El primero se revela dolorosamente en la correspondencia y actas relativas a las negociaciones tenidas en Tacubaya; el segundo adquiere las tonalidades de un nuevo Eclesiastés al cantar otro Isaías la muerte de los ideales de la independencia. Coinciden ambos en su ocaso, y al firmar Bolívar las cartas de retiro de Gual, en octubre de 1828, concluye un período de la historia de las relaciones interamericanas.

Autores hay, como el jurisconsulto Alvarez, que cierran la primera era de la vida independiente del Nuevo Continente con la muerte de Bolívar y la desintegración de la Gran Colombia. En una historia de las relaciones interamericanas, ciertamente parece preferible la de enero de 1829, cuando finiquitados los esfuerzos tacubayenses, partieron Gual y Larrazábal del territorio mexicano. Al fracaso de la propuesta asamblea se unía, tremendo, el poniente del genio; si aquél, en otras ocasiones, nada significó, ahora, perdido el gran capitán de las nuevas repúblicas hispanas, se mostraba pesante e inevitable.

En un principio, la continuación de la Asamblea pareció probable. Junto con los plenipotenciarios mexicanos, Gual por Colombia y Larrazábal por Centroamérica se trasladaron a la capital mexicana; Van Veer, el holandés, también acudió, y si bien Pérez de Tudela encontró dificultades impeditivas, por parte de los Estados Unidos el presidente Adams informó al Congreso de que su país estaría representado en Tacubaya, cosa que llevó a cabo Sergeant al presentarse en enero de 1827.

El optimismo de los plenipotenciarios, de haber existido, fue de poca duración. Ese mismo año de 1826 el Ejecutivo mexicano presentó al Congreso, para su aprobación, los tratados firmados en Panamá; pero éste clausuró sus sesiones ese

año sin ocuparse de considerarlos. Y para un observador atento, seguramente era mal presagio el que en su informe de 26 de septiembre de 1826 a los secretarios de la Cámara de Senado mexicano, el encargado del despacho de Relaciones tuviera que extenderse largamente sobre las razones que hubo para trasladar la Asamblea a Tacubaya cual si se tratara de convencer a los representantes de que había sido una medida inevitable. No fue extraño que el plazo fijado para el canje de ratificaciones, el 15 de marzo de 1827, pasara sin que ninguna se hubiere verificado. Más grave aún fue la ignorancia con que lo trataron los representantes del gobierno huésped, quienes no hicieron comunicación alguna con ese motivo; fue Gual quien los visitó, para asegurarles la próxima ratificación que haría su gobierno de los convenios panameños.

El representante estadounidense y el observador holandés pronto se impacientaron. Este, asignado por su gobierno a otro puesto, sin ostentación partió en julio de ese año. Dirigió aquél varias comunicaciones a los otros plenipotenciarios procurando enterarse de los planes para la reunión de la Asamblea. Su primera nota, enviada a Michelena el 16 de enero, se limitó a inquirir acerca de la reunión, y le fue contestado que nada se haría hasta transcurrido el plazo para la ratificación. Más insistente fue su segunda nota, de 19 de marzo. Sergeant insistió en obtener dichos informes, pues quería, en cumplimiento de su misión y "de acuerdo con la invitación recibida, procurar cooperar con las naciones americanas por medio del Congreso, en aquellos arreglos que tiendan a consolidar las relaciones de amistad que felizmente existen, y a fortalecer los fundamentos de paz y de amistad futuras, tan conducentes a la felicidad humana". Michelena contestó el 24 de ese mismo mes, indicando su creencia de que se celebraría "esa augusta reunión tan luego que los plenipotenciarios que concurrieron al Istmo se presenten aquí con los tratados ratificados por sus respectivos gobiernos". Que Washington no consideró grande la probabilidad de la reunión lo hacen patente sus siguientes movimientos. El 30 de abril de 1827 el ministro estadounidense en México, Poinsett, comunicaba su nombramiento como plenipotenciario ante el Congreso (por cierto resolviendo sin previa consulta el delicado problema de la compatibilidad entre su carácter de ministro ante el gobierno mexicano y de representante ante la Asamblea) y en junio siguiente, se despedía Sergeant.

El gobierno mexicano fue singularmente tardo en ocuparse de las cosas del Congreso; hasta el 21 de mayo de 1827 fijó el presidente Victoria sueldos a los plenipotenciarios y a los miembros de la legación, y sólo el siguiente agosto comenzaron a girarse algunas órdenes destinadas a sufragar los gastos de instalación de la Asamblea, procurando poner a disposición de los plenipotenciarios el palacio arzobispal de Tacubaya. Larrazábal, por oficio de 11 de abril de ese año, se hizo eco de la incertidumbre que había respecto a la actitud del gobierno de México; sin la acidez que Gual empleó después con tanta frecuencia, es su opinión clara y concluyente. No consero esperanza, dice a su Ministerio, de que México ratifique los tratados del Istmo: "la ninguna franqueza y el misterio que se nota en este punto; la poca importancia que se da a la alianza con unas repúblicas que suponen débiles o despedazadas por los partidos; el resfrío o indiferencia que generalmente se advierte, la ninguna noticia que se tiene de los ministros del Perú, todo me hace desconfiar de nuestra unión. . ."

No había, en efecto, noticias de los peruanos, ni las habría de los otros sudamericanos o de ellos mismos. A poco de salido el Libertador de aquel país, sus enemigos se posesionaron del gobierno, y una clara oposición a todos los proyectos y propósitos del gran hombre fue la que se llamó política. Baste citar, como ejemplo, el oficio que dirigió a Clay el cónsul estadounidense en Lima, con fecha 15 de junio de 1827. Manifiesta en efecto que interrogó a Luna Pizarro sobre el envío de sus representantes a Tacubaya, a lo que le respondió éste por la negativa. Como causas, citó la miseria y pobreza del país, que no estaba para ocuparse de misiones diplomáticas, las cuales, además, calificó como iniciadas "para satisfacer el capricho y miras privadas de Bolívar". Concluía con razón el cónsul indicando que el "Perú será muy indiferente" al futuro de la Asamblea.

En junio de 1827 iniciaron los plenipotenciarios mexicanos una correspondencia que parecía indicativa de la próxima apertura de la Asamblea. Se dirigieron en efecto a sus colegas interrogándolos sobre "si se hallan suficientemente habilitados y en disposición de reunirse y continuar las conferencias en la asamblea"; fundaban su pregunta en la próxima apertura de sesiones, la cual calificaban de "un suceso ruidoso que llame la atención universal". Larrazábal se limitó a contestar que estaba suficientemente habilitado, pues consideraba

como válidas y suficientes sus credenciales ante el Congreso panameño. Mas Gual por su parte promovió acre polémica que indica, mejor que cualesquiera otros documentos, la gran incertidumbre en que se hallaban los representantes acerca de su estatuto, después de Panamá, y de lo que serían las funciones de la Asamblea en Tacubaya. Gual alegaba la improcedencia de las reuniones de los plenipotenciarios en tanto no tuvieran éstos el fundamento que les daría la aprobación del convenio de traslación de la Asamblea; asimismo, daba particular relieve al carácter, harto dudoso, de la utilidad de dichas reuniones si no las precedía la ratificación de los cuatro convenios panameños por parte de todos los confederados.

El intercambio de notas pierde, en parte, su carácter fundamental al interpretar los representantes mexicanos las primeras objeciones de Gual como debidas a una falta de considerarla de su personería diplomática, lo que sin duda alegaba, pero de modo muy incidental, puesto que se trataba del convenio mismo que restablecía el consejo anfictiónico. Readquiere, sin embargo, su carácter trascendental al discutirse el punto de la necesidad de la ratificación de los convenios panameños como requisito previo a la reunión de la Asamblea.

Al efecto argüían los mexicanos que, no siendo la ratificación "peculiar, única y exclusivamente de los ministros de México, sino de todos los que ajustaron y firmaron los tratados de Panamá, debe ser ciertamente punto propio para tratarse en nuestra concurrencia a Tacubaya, en caso que merezca la consideración de la Asamblea... (además) porque la reunión de la Asamblea no depende de los tratados del Istmo, sino de los preexistentes a la apertura de las conferencias en Panamá que hasta hoy se hallan en su fuerza y vigor, y cuyo cumplimiento es mutuamente obligatorio..." Gual, haciendo su opinión lo menos ofensiva posible, no coincidió con este argumento, y recurriendo a sus bien enraizados ideales panamericanos, se esfuerza en solicitar, al menos, una garantía de que al tiempo de la reunión de la Asamblea se podía presuponer la ratificación del tratado de confederación por parte de México; de otro modo, indica su convicción de la completa inutilidad de las negociaciones, pues el congreso plenipotenciario carecería de toda estabilidad y consistencia.

Hubo, no obstante, una causa externa que motivó, informalmente, la iniciación de las reuniones de los plenipotenciarios. Centroamérica se veía envuelta en una lucha intestina, en la

cual el gobierno central, en Guatemala, contendía con una facción que tenía su centro en San Salvador. A solicitud del presidente Victoria los plenipotenciarios mexicanos procuraron, por nota de 23 de agosto de 1827, efectuar una reunión que considerara dicha querrela. Gual asintió, e hizo notar que la paz de sus vecinos interesaba a su gobierno; quiso, no obstante, se celebrara una conferencia previa e informal que debatiera la posible mediación de la Asamblea. Larrazábal, que al pronto se manifestó sin poderes, contestó el 28 de septiembre, bajo nuevas instrucciones, que le permitían participar en negociaciones previas. Cabe observar que en todos estos intercambios, no se dio a Poinsett participación alguna.

En forma que se antoja inexplicable, nada hizo el gobierno mexicano después de la aceptación de Larrazábal, y fue hasta fines de diciembre cuando se realizó la primera junta informal. El objetivo primordial de ocuparse de una lucha civil que interesaba a todas las naciones hispanoamericanas, se vio entonces deslucido. Días antes, y en vista de que otra vez el Congreso mexicano había clausurado sus sesiones sin ocuparse de los tratados ístmicos, Gual había presentado una nota de despedida, en la cual indicaba, velada pero claramente, la responsabilidad del gobierno de México como causante del fracaso de la Asamblea. Estas ideas las había participado a los representantes mexicanos en una entrevista que tuvieron el 25 de noviembre de 1827, durante la cual anunció la ratificación que había hecho Colombia de los pactos de Panamá, y acusó al gobierno huésped de "negligencia... en cumplir oportunamente lo que exige la buena fe y su honor tan solemnemente comprometido".

Tal parece (aunque no constan las instrucciones al respecto) que el presidente mexicano, deseoso de evitar la disolución de la Asamblea, ordenó como último recurso el examen de la situación centroamericana. Y en la reunión del 24 de diciembre trataron los plenipotenciarios del problema de las guerras intestinas y de las facultades del Consejo para intervenir en ellas. Gual indicó que finalidad semejante existía en los tratados propuestos por Colombia con antelación a Panamá, pero había quedado suprimida; restaba sólo la facultad de arbitrar o mediar, a solicitud de las partes, por lo que hizo notar el silencio observado por parte de los salvadoreños. En conjunto, los plenipotenciarios se mostraron muy vacilantes acerca de sus facultades y de la posibilidad de auxiliar de

algún modo al gobierno legítimo del estado miembro. Larrazábal, sin embargo, en el curso de una segunda conferencia celebrada el 12 de enero, una vez recibidas nuevas instrucciones, expuso claramente los esfuerzos infructuosos hechos por su gobierno acerca de San Salvador, y concretamente pidió a México que auxiliara al gobierno central por medio de tropas enviadas desde Chiapas. Los representantes mexicanos ofrecieron noticiar lo tratado al presidente Victoria, mas el mes de enero transcurrió sin que nada se decidiera sobre el particular.

Fatigados de esta actitud, que cada vez con mayor convencimiento adscribían a lo que Larrazábal calificaba como "una idea demasiado exagerada del poder y recursos de esta república (mexicana)", los plenipotenciarios colombianos y centroamericanos visitaron a Victoria el 2 de febrero de 1828 para despedirse. Este les instó a quedarse, asegurándoles que la ratificación mexicana quedaría ultimada durante ese mes. Accedieron a ello, y con evidente —aunque inconfesada— conexasidad, el 6 de ese mes tuvo lugar una tercera conferencia sobre la situación centroamericana, la cual tal vez prometió el propio Victoria. Los plenipotenciarios consideraron en ella los informes remitidos por el ministerio de guerra de México, los cuales concurrían en la necesidad de enviar tropas para conservar el orden. La reunión concordó pues en que la intervención era más necesaria que nunca, y si bien se elevó la consideración de la medida al presidente mexicano, no se tomó ninguna resolución al respecto. La posibilidad de que la Asamblea se hubiera mostrado un cuerpo activo, al tomarla bajo su protección una potencia fuerte, quien sostendría a los gobiernos legítimos, con todos sus implícitos peligros y todas sus ventajas, pasó sin aprovecharse; en apariencia, esa oportunidad se perdió por la desidia de Victoria y la incapacidad de su ministro de Relaciones.

Pudiera conjeturarse que esta actitud se debió al deseo del gobierno mexicano de no comprometerse antes de haber el Congreso ratificado los tratados panameños; si esta fue la razón, cometió lamentable error al presumir que serían aprobados. La Cámara de Diputados, que primero se ocupó de ellos, recibió de su Comisión de Relaciones un dictamen por el cual se aprobaba el tratado de confederación, con algunas modificaciones de forma y con exclusión del artículo XIV (el cual prohibía contraer alianzas con estados no miembros sin la

previa aprobación de los confederados); devolvía sin aprobar, en cambio, los relativos a contingentes y al traslado de la Asamblea. Ante presión del Ejecutivo, la Cámara aprobó el 10. de mayo de 1828, sin modificaciones esenciales, el Tratado de Confederación y el relativo a la sede, mas no así los de contingentes, pues, dijeron los legisladores, "nuestros compromisos son muy abundantes en el interior y exterior, y por lo mismo debe meditarse mucho antes de sellar estos tratados".

El veredicto de la Cámara baja pasó al Senado, cuya Comisión de Relaciones emitió un dictamen contrario a los tratados, el cual fue aprobado el 28 de julio en primera lectura. El sentido crítico que la mayoría de los senadores mexicanos tenía hacia lo hecho en Panamá es indudable, pues entre otras cosas se hizo ver que aquella época no era la más oportuna para la reunión anfictiónica, que las repúblicas miembros sufrían variaciones internas que hacían muy dudoso su apoyo al cuerpo unitario, que los convenios contenían multitud de artículos improbables, que se hablaba de ejércitos y armadas inexistentes y sin posibilidad de existir, y que además tal como estaban concebidos, podrían ser objeto de disensiones. Esta opinión preocupó mucho a la administración del presidente Victoria, y mediante un informe directo que hizo el ministro de Relaciones a la comisión respectiva del Senado, se varió la votación. Fue el 10. de noviembre de 1828 cuando el Senado dictaminó, y señalando los dudosos límites jurisdiccionales entre las dos Cámaras, calificó de inaceptable en su integridad el dictamen de la Cámara baja, a la cual se devolvieron los tratados, haciendo lo propio a la de la Secretaría de Relaciones para que a la luz de los debates iniciase las negociaciones procedentes con los países partícipes.

El dictamen del Senado puso fin a la larga odisea de los plenipotenciarios colombiano y centroamericano en México. Gual, quien ya había recibido sus cartas de retiro, y Larrazábal, autorizado a partir al mismo tiempo que aquél, ni siquiera lo aguardaron para dar aviso de su partida. En vano los representantes mexicanos intentaron concertar otra junta para avalorar la cuestión centroamericana, pues para entonces ni aún Larrazábal conservaba ilusión alguna sobre el prestigio de la Asamblea y su ninguna eficacia. Fue inevitable que se reunieran los cuatro plenipotenciarios en una conferencia final, en la cual no dejaron de hacerse graves acusaciones contra el gobierno de México. En esa ocasión, el 9 de octubre de



1828, expresó Gual su “convicción plena e irresistible del poco o ningún interés que los Estados Unidos Mexicanos tomaron por la reunión de los plenipotenciarios americanos en su territorio según se había estipulado en Panamá”, e interpretó como anodantes de la gestión confederativa “los dictámenes, resoluciones y contrarresoluciones de las honorables Cámaras del Senado y de representantes de los Estados Unidos Mexicanos”. Gual insistió en la favorable disposición de su país para renovar las negociaciones anfictionicas cuando las condiciones fueren más favorables, pero no dejó lugar a duda de que había decidido reintegrarse a su país. De tal convicción participó Larrazábal, quien hizo además hincapié en la negociación sobre Centroamérica, y quien afirmó al terminar que su país “conserva siempre la misma idea de la utilidad e importancia de la Confederación y los más vivos deseos de concurrir a ella”, y que enviaría sus plenipotenciarios cuando se reuniese con mayores probabilidades de éxito.

Inútil fue que los plenipotenciarios mexicanos propusieren cambiar la residencia de la Asamblea a otro punto de la república, que apelaren al patriotismo de sus colegas, que diesen diversa interpretación a lo hecho por las Cámaras; habían en verdad desempeñado un papel muy difícil, y a fines de 1828 carecían de todo argumento cuyo poder de convencimiento impidiera la interrupción —que sería definitiva— de la asamblea de plenipotenciarios. Partieron pues los otros representantes, no volvió a ocuparse de los tratados el Congreso mexicano, y fuera de la ratificación de Colombia, no tuvo lo hecho en Panamá ninguna consecuencia positiva. Finalizados los intentos tacubayenses, no hubo sino una acción posterior: la consideración que el Congreso centroamericano hizo, en julio de 1830 y con vistas a ratificarlos, de dichos tratados. Mas para entonces Molina y Larrazábal afirmaron la poca urgencia del caso, la necesidad de efectuar consultas previas con los demás países, y nada se llegó a hacer.

Gual y Larrazábal, entristecidos por el fracaso, acusaron sin reserva al gobierno de México, haciéndolo exclusivamente responsable. Mas no es justo cargar a este país toda la responsabilidad. Ciertamente que el traslado a Tacubaya se había convenido dentro del entendimiento, expreso o implícito, de un claro apoyo por parte del gobierno mexicano, pero no por ello pueden ignorarse hechos supervenientes que no se previeron en Panamá: la escisión de la Gran Colombia era clara en Tacu-

baya; al tiempo de disolverse, Perú había tomado las armas contra su antigua libertadora; centroamérica dividiase en facciones, y los enemigos de Bolívar predominaban en el continente. Ya no podía soñarse en extender la Confederación hasta cubrir el Nuevo Mundo; en verdad, la cuestión se había reducido a saber si convenía ratificar los paupérrimos hechos de Panamá.

Los legisladores mexicanos decidieron no hacerlo. No se debió tanto su determinación —como pudiera reputarse siguiendo a Gual o a Larrazábal— a ideas de superioridad nacional o de desprecio hacia otros países ya divididos en contiendas intestinas. Fue más bien la primacía, absoluta e incontrolable, de lo interno, de políticas de campanario sobre las continentales o incluso mundiales. No era que los mexicanos despreciaran a Colombia o a Bolívar, sino que por el momento, les parecían (humana y desgraciadamente), mucho más importantes las hazañas de Poinsett, la división de la masonería en los ritos yorkino y escocés, y el predominio de los intereses de cada cual y de cada quien. Ignoraron pues lo general; pero no por ello deben adscribirseles motivos ilegítimos. Tal como indica contemporáneo actor, egoísmo y miopía, los hubo; soberbia y orgullo, no.

Se halla el nombre de Bolívar tan íntimamente ligado a las negociaciones del Istmo, como lo está su gloria a la victoria de Ayacucho. Indirectas, unas y otra son fruto indudable de su genio. Y si repitiéramos aquella leyenda, credo de las tropas peninsulares durante el siglo de oro, de la presencia del apóstol Santiago en los grandes combates, igual podríamos afirmar que en la Sala Capitular de Panamá y en los campos al pie del Cundurcunca, presente estaba la sombra augusta de Bolívar.

Todo lo contrario sucede en Tacubaya. La villa mexicana parece haberse impregnado del entonces incipiente sentimiento antibolivariano, pues en parte alguna encontramos huellas del gran hombre. Su paternidad del anfictiónico proyecto se ignora, se desprecian sus posibles deseos, no procura investigarse su opinión sobre el rumbo posible de las negociaciones y, en una palabra, se trata de confirmar la anfictiónía sin siquiera preguntar a su autor el sentido de su pensamiento fuente.

Doble causa tiene la ausencia de Bolívar en esta segunda

parte del primer intento confederativo: subjetiva es la primera y más importante, consistente en la oposición que el gran estadista había demostrado a lo hecho en Panamá y a las realizaciones del que fuera el gran ideal de su vida; la segunda, tiene su raíz en que por entonces Bolívar prohibaba un segundo proyecto, en cierta forma opuesto al anfictiónico, el de la federación andina. Los diplomáticos de Tacubaya estaban, pues, profundamente alejados del Libertador; no podían ver en él al gran capitán de esa inmensa lucha por la integración americana y democrática, ni tampoco podían entonces aceptar sus directivas como válidas. Si Gual callaba, al hablarse del parangón del ideal continental, los otros delegados mal podían fundarse en el pensamiento bolivariano para indicar la ruta que las deliberaciones deberían seguir.

Por parte del Libertador, se guarda un mismo silencio. Salvo el comentario que hizo a Briceño Méndez desde Guayaquil, a raíz de recibir los tratados panameños, cuando se mostró opuesto al traslado a México, ninguna otra citación del embrionario congreso se encuentra en la correspondencia de Bolívar. Bien numerosa es por cierto, pero ni una carta dirigida a Gual durante esta época se conoce, ni una mención que hiciera a algún otro de sus colaboradores sobre esta continuación del anfictiónico proyecto se descubre.