

LOS CONGRESOS HISPANOAMERICANOS EN EL SIGLO XIX: IDENTIDAD, AMENAZAS EXTERNAS E INTERESES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL REGIONALISMO

José Briceño Ruiz*

Resumen

En este trabajo se analiza el proceso de construcción del regionalismo latinoamericano en el siglo XIX a través del estudio de los Congresos Hispanoamericanos. Cuestionando el argumento que señala que la existencia de una identidad común es el factor centralmente causal del regionalismo entonces denominado hispanoamericano, se destaca la importancia de las variables sistémicas asociadas a la política mundial de la época. También se subraya la importancia de los procesos políticos domésticos, en particular el proceso de formación de preferencias nacionales, que determinó el éxito o fracaso de las fuerzas favorables a la unidad regional.

Palabras claves: regionalismo, integración, cooperación, América Latina, siglo XIX, Congresos Hispanoamericanos.

Abstract

This paper analyzes the process of construction of Latin American regionalism in the 19th century through the study of the Hispanic American Congresses. By questioning the argument that states that the existence of a common identity is the centrally causal factor to explain the so called Hispanic American regionalism, this article highlights the importance of systemic variables associated to the international politics of that period. The importance of the domestic political processes, in particular the process of formation of national preferences, which determined the success or failure of the forces favorable to regional unity, is also highlighted.

Key words: regionalism, integration, cooperation, Latin America, 19th century, Hispanic American Congresses.

* Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence (Sciences Po Aix), Francia. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Este trabajo es parte de una investigación mayor realizada durante mi estadía como profesor investigador visitante en el Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI) del Conicet, nodo IIHES, en la Universidad de Buenos Aires. El autor agradece al CONICET, por su financiamiento a través de su programa de “Becas para pasantías de investigadores y/o expertos extranjeros durante periodos sabáticos” 2014. También agradece a Mario Rapoport, Noemí Brenta y Andrés Musacchio por su apoyo durante la estadía en el IDEHESI.

Existe una larga tradición de regionalismo en América Latina que remonta a sus años iniciales de vida independiente. Ya en el siglo XIX, se desarrolló en América Latina un fuerte movimiento regional que tuvo al menos dos oleadas. La primera de ellas se produjo en el marco de las guerras de independencia, destacando las figuras de Francisco de Miranda, Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo O'Higgins, Bernardo de Monteagudo, José Cecilio del Valle y Francisco Morazán, líderes que concibieron el tema de la separación de España no sólo como una cuestión nacional, sino como un tema regional. Bolívar destaca por su concepción de unidad regional descrita en la Carta de Jamaica de 1815. Propuestas como la Gran Colombia o la Confederación de los Andes, ambas de cuño bolivariano, son ejemplos de este movimiento integracionista. Esta fase concluye tras el fracaso del Congreso de Panamá en 1826 y la disolución de la Gran Colombia en 1830. Una segunda etapa es la de los Congresos Hispanoamericanos, que se inicia en 1847 con el primer Congreso de Lima y concluye con el segundo Congreso de Lima de 1864-1865.

En este periodo de formación del regionalismo de lo que actualmente se conoce como América Latina, se pueden observar las bases materiales y de las ideas que se presentarían como justificación para promover iniciativas de cooperación e integración entre las antiguas colonias españolas. Se analizan aquí estos Congresos Hispanoamericanos, pero además las discusiones que se dieron en esos encuentros o al análisis de los documentos aprobados en ellos, sino que se examina cómo variables como la identidad, las amenazas provenientes del sistema internacional y la dinámica política nacional de los diversos Estados incidieron en su construcción.

Este trabajo parte de la premisa que aunque las ideas cuentan, no es tan claro que hayan sido el factor "causalmente central" en la formación del regionalismo en la entonces denominada América Hispana. La afirmación puede parecer polémica, pero se basa en argumentos y datos empíricos que se presentan en este trabajo. Ciertamente, el factor ideacional, cuyo fundamento era la identidad de lengua, religión e historia compartida durante los siglos del periodo colonial, estuvo presente en las diversas convocatorias a los congresos americanos del siglo XIX. Sin embargo, esta narrativa se activó con mayor fuerza para impulsar los congresos regionales sólo cuando existían reales amenazas externas que podían poner en riesgo la seguridad, autonomía o incluso la soberanía de los aún jóvenes Estados. En otras palabras, se activó mayormente cuando estaban en riesgo intereses materiales de los países involucrados.

No se está señalando que las narrativas de unidad regional sólo existían cuando se percibían amenazas externas. No es ese el argumento. Por un lado, la sola existencia de una amenaza externa no fue suficiente para activar procesos de cooperación regional. Como se analiza en este artículo, diversos Estados enfrentaron agresiones externas y no por ello requirieron el apoyo de los otros países de la región. El análisis de esta actitud poco "regionalista" de algunos países obedece a la forma como sus élites o clases dirigentes concebían sus proyectos nacionales y su lugar en el mundo. Por otro lado, no se puede desconocer que intelectuales o políticos rescataron en diversos momentos la idea de una historia e identidad común como base de una nación común.

El argumento es que al momento de “promoverse” o “activarse” la cooperación o integración regional a través de los congresos hispanoamericanos, las amenazas externas fueron su detonante, y en ciertos momentos fueron tan importantes como el discurso identitario, o quizás incluso más significativas. Un ejemplo de esto es la exclusión de Brasil del movimiento regionalista, por su condición lusitana y monárquica. Sin embargo, el intercambio epistolar de los representantes de Brasil en países como Chile o Perú en los años anteriores a la convocatoria del primer Congreso de Lima, evidencia que este país fue varias veces invitado y en algún momento consideró participar¹. Esto finalmente no aconteció, pero queda la evidencia de que el movimiento hispanoamericanista no se negaba completamente a invitar a su vecino de habla y cultura lusitana.

El artículo se inicia con una discusión sobre los debates teóricos existentes en torno a la construcción del regionalismo; posteriormente, analiza el escenario internacional de la América Hispana en los años inmediatamente posteriores a la obtención de su independencia y cómo éste incidió en la convocatoria de iniciativas regionalistas; finalmente investiga cómo las variables ideacionales, en particular identitarias, las amenazas externas y los intereses, delimitaron las propuestas de unidad regional en el siglo XIX.

La construcción de regiones internacionales

En la literatura especializada, la identidad es una variable en la construcción de regiones internacionales, sea a través de procesos formales de regionalismo o procesos societales de regionalización. Así, por ejemplo, se argumenta que las regiones están “definidas subjetivamente”², es decir, son resultado de experiencias histórico culturales compartidas. Peter Katzenstein, por ejemplo, asevera que “el regionalismo puede ser definido en términos tanto de factores socio-culturales internos como de factores externos a la región.”³ Iver Neumann, por su parte, adopta lo que Jeffrey Checkel⁴ describe como un “constructivismo crítico/radical”, que destaca el papel del lenguaje en la construcción de la realidad, y la forma como la dominación y el poder están implícitos en el lenguaje. Neumann identificó dos tendencias tradicionales en su explicación de la construcción de una región. A la primera de ellas la describió como “enfoques *inside-out*” (de adentro hacia afuera), pues tendían a considerar a las regiones como preestablecidas, como resultado de una unidad de identidad o por factores culturales que existen en un espacio geográfico determinado, como la tradición, el idioma, la religión. La otra tendencia fue

¹ Cf. Centro de História e Documentação Diplomática – Fundação Alexandre de Gusmão, “A política do Império na América Latina: as reuniões do Congresso Americano”, *Cadernos do CHDD*, año 2, no. 3, 2º semestre 2003, pp. 7-198.

² Hurrell, Andrew, “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, *Review of International Studies*, vol. 21, no. 4, octubre, 1995, p. 335.

³Katzenstein, Peter J., *Regionalism in Comparative Perspective*, ARENA Working Papers WP 96/1, UIO, Faculty of Social Sciences, ARENA Centre for European Studies, disponible en: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers1996/wp96_1.htm, p. 5 (consulta: 4 de diciembre de 2012).

⁴Checkel, Jeffrey T., *Constructivist approaches to European integration*, ARENA Department of Political Science, University of Oslo, Working Paper, 2006, febrero, p. 6.

descrita como un enfoque geopolítico u “*outside-in*” (de afuera hacia adentro), en la que se conciben a las regiones como resultado de fuerzas externas, como las luchas de poder de las potencias mundiales y las reacciones locales que esto genera. Este enfoque también considera a la geografía y los paisajes naturales como variables explicativas.⁵

Neumann establece un tercer enfoque que describe como “genealógico”, según el cual las regiones son construidas como proyectos políticos, a través de narrativas que destacan la geografía, la historia compartida o las amenazas externas. Neumann parte de la idea que las regiones son “comunidades imaginadas”⁶ en cuya construcción existen actores (normalmente Estados) que actúan como constructores de región o “*region builders*”. Acudiendo a las propuestas de Benedict Anderson⁷, según las cuales el nacionalismo es un mecanismo para “inventar naciones” que no existen, Neumann argumenta que un proceso similar explicaría el surgimiento de las regiones internacionales.

El proceso está en manos de los “constructores de región”, que son las fuerzas que erigen estas comunidades regionales imaginadas, en particular las elites políticas y académicas. Aunque los pensadores e intelectuales establecen elementos que definen una región, son los políticos quienes le dan existencia en sus discursos políticos, le otorgan denominaciones específicas y crean mapas cognitivos en los cuales se incluyen o excluyen ciertas áreas como parte de una región y se les excluye de las que circundan⁸. En palabras de Neumann: “La existencia de regiones es precedida por la existencia de ‘constructores de región’, actores políticos quienes, como parte de algún proyecto político, imaginan una identidad espacial y cronológica para una región, y diseminan esta identidad imaginada a otros.”⁹

Los “constructores de región” no solo proponen sus visiones, sino que tratan de eliminar a proyectos rivales en competencia en el proceso de construcción de una región¹⁰. En este sentido, los constructores de región “usan el otro” en su estrategia, es decir, usan un referente externo cuya “condición de otro” u “otredad” (“*otherness*” en inglés), permite desarrollar discursos identitarios para caracterizar a la región en construcción¹¹. En síntesis, este enfoque constructivista, destaca que los “constructores de región” actúan mediante prácticas discursivas. En otras palabras, “las regiones son definidas en términos de actos discursivos”¹².

⁵Neumann Iver B., “A region-building approach to Northern Europe”, *Review of International Studies*, vol. 20, 1994, p. 58.

⁶Neumann, Iver B., “A Nordic and/or a Baltic Sea Region? The Discursive Structure of Region-Building”, en: Wellmann, Christian (ed.), *Baltic Sea Region: conflict or cooperation?*, Kiel: Kiel Peace Research Series, 1992, pp. 69-70.

⁷Cf. Anderson, Benedict, *Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Londres-Nueva York, Verso, 2006.

⁸*Ibidem*, pp. 69-71.

⁹Neumann, “A region-building approach”, p. 58.

¹⁰Neumann, “A Nordic and/or a Baltic”, pp. 132-133.

¹¹Cf. Neumann, Iver B. *Uses of the Other: “The East” in European identity*, Manchester University Press, 1999.

¹²Neumann, “A region-building approach”, p. 59.

El papel de las ideas y los discursos en la construcción de los procesos en el sistema internacional, y en particular en el regionalismo, es analizado de una forma distinta por otros autores de tradiciones ajenas al constructivismo. Andrew Moravcsik, por ejemplo, señala que “que los actores en los asuntos internacionales tienen ideas en sus cabezas, las ideas colectivas son como el oxígeno o el lenguaje, es esencialmente imposible para los humanos funcionar sin ellas. Están siempre presentes y son herramientas necesarias para coordinar la vida social. Nadie duda o niega que cualquier organización compleja, hasta y más allá de un sistema político nacional, se base en innumerables convenciones lingüísticas, normas, procedimientos de operación, *standards*”.¹³ Sin embargo, para Moravcsik, las decisiones más importantes se explican acudiendo a variables que alteran el instrumental de los cálculos de los actores sociales y los Estados: los intereses económicos, el poder relativo y la necesidad de compromisos creíbles. Estas variables no excluyen que los individuos o los gobiernos tengan ideas que puedan incidir en sus intereses racionales o sus estrategias, pero tales ideas “no son causalmente centrales”¹⁴.

Esta complejidad de los procesos regionales evidencia que existe una diversidad de motivaciones, algunas de tipo “ideacional”, otras vinculadas a los intereses de los actores que los promueven y otras asociadas al funcionamiento del sistema internacional. A esto se debe sumar la importancia del elemento geográfico-espacial. En este trabajo se aceptan algunas de las propuestas de Neumann sobre la importancia de los “constructores” de región y la dimensión discursiva en la creación de una región internacional. Igualmente, se destaca que la idea de “otredad” es crucial en el proceso de construcción de una región internacional. Sin embargo, se argumenta que una interpretación que excluya los intereses de actores y la influencia del sistema internacional es incompleta. La acción de los “constructores de región” está influenciada por sus ideas y narrativas, por intereses económicos y de poder, así como por estructuras propias del sistema internacional, que se han formado a través de largos procesos históricos y que delimitan y moldean el funcionamiento de aquellas variables.

En este sentido, se parte del supuesto que aunque las motivaciones ideacionales importan, no son “causalmente centrales” en la formación de los procesos regionales. Las ideas y las narrativas basadas en éstas son más bien “variables intervinientes” para explicar el regionalismo, cuya lógica depende más bien (variable independiente) de los intereses de los constructores de región y la influencia de las variables sistémicas. En los discursos y las estrategias de los constructores de región permean intereses económicos, preocupaciones geopolíticas y de seguridad, así como restricciones u oportunidades que imponen tanto el sistema internacional como el sistema político nacional del cual son parte.

Las unidades de análisis son, en consecuencia, el sistema internacional en su totalidad, pues procesos como la expansión económica de las potencias o el imperialismo, el cambio de la estructura de poder mundial, la interdependencia o las relaciones transnacionales, inciden de forma sustantiva en la configuración de los procesos

¹³Moravcsik, Andrew, “Bringing Constructivist Integration Theory of EU out of the Clouds: Has it Landed Yet?”, *European Union Politics*, vol. 2, no. 2., 2001, p. 229.

¹⁴*Ibidem*.

regionales. También los agentes del sistema internacional constituyen una unidad de análisis, y entre ellos ya no sólo se incluye a los Estados nación, sino a otros actores como las empresas transnacionales o grupos empresariales domésticos y actores de la sociedad civil. En este estudio, no obstante, el análisis se concentra en las posiciones de los gobiernos y de algunos intelectuales durante la convocatoria de los Congresos Hispanoamericanos.

Las próximas secciones de este trabajo examinan cómo los factores ideacionales y materiales delimitaron el periodo de construcción del regionalismo entre los antiguos territorios coloniales a través de los Congresos Hispanoamericanos. El periodo histórico analizado comprende desde 1830, cuando se cerró el ciclo de las guerras de independencia, hasta fines de la década de 1860, cuando se inició el declive de este movimiento, que fue sustituido a partir de la década de 1880 por una etapa de panamericanismo hegemonizado por Estados Unidos.

El contexto regional después de la independencia

Al cierre del ciclo de las guerras de independencia, los países de la América hispana iniciaron un periodo caracterizado, por un lado, por la inestabilidad interna y guerras civiles, y por otro lado, por las intervenciones y agresiones externas. Estas últimas comenzaron a aparecer en la década de 1830 y, a diferencia de los temores existentes en la década anterior, no provenían de España.

En el Cono Sur, Gran Bretaña despojó a Argentina de las Islas Malvinas en 1833. Las intervenciones de Francia en América fueron notorias, como el bloqueo del Río de la Plata entre marzo de 1838 y octubre de 1840, que se resolvió con el Tratado Arana-Mackau. Posteriormente, una flota anglo-francesa intervino en Argentina en 1845, con la excusa de asegurar la libre navegabilidad del Paraná. Es cierto que Juan Manuel de Rosas y los hacendados que él representaba, al margen de este incidente, tuvieron una cordial relación con Gran Bretaña, pero el bloqueo que iniciado en 1845 reiteraba un tipo de actuación de potencias europeas en la América Hispana. Esta intervención ocurría en el contexto de la Guerra Grande en el Uruguay (1839-1851), conflicto civil que enfrentaba a unitarios y federales, pero que tenía implicaciones externas, debido al apoyo de Rosas a Manuel Oribe o la simpatía del líder unitario uruguayo Fructuoso Rivera con los separatistas brasileños, que en 1837 habían establecido la República Riograndense en el actual estado de Rio Grande do Sul. Esto supuso la intervención del Imperio Brasileño en el conflicto. En medio de esta compleja situación regional, potencias externas, en particular Gran Bretaña, querían imponer por las armas la libre navegabilidad de los ríos de La Plata y Paraná y garantizar su libre comercio, pero a través de estas acciones intervenían también en el conflicto existente. Con el bloqueo se buscaba auxiliar a la provincia argentina de Corrientes, opuesta a Rosas, y a Paraguay, que Buenos Aires no había reconocido como independiente. De esta manera, se garantizaba a Montevideo, ciudad en ese momento sitiada, el comercio con Paraguay y con las provincias del litoral de la Confederación Argentina, que rechazaban el mandato de Rosas. Sin embargo, en el fondo la preocupación británica y francesa era garantizar la libre navegabilidad de los ríos para promover sus intereses comerciales. Es bien conocido que en la decisión de impulsar

este bloqueo, incidieron las presiones de los comerciantes de Liverpool y Londres.¹⁵ Esto generó la reacción del gobierno argentino, cuyo canciller, Felipe Arana, señaló:

¿Con qué título la Inglaterra y la Francia vienen a imponer restricciones al derecho eminente de la Confederación Argentina de reglamentar la navegación de sus ríos interiores? ¿Y cuál es la ley general de las naciones ante la cual deben callar los derechos del poder soberano del Estado, cuyos territorios cruzan las aguas de estos ríos? ¿Y que la opinión de los abogados de Inglaterra, aunque sean los de la Corona, se sobrepondrá a la voluntad y las prerrogativas de una nación que ha jurado no depender de ningún poder extraño?¹⁶

México, por su parte, comenzó a sufrir a mediados de la década de 1830 un largo ciclo de agresiones externas. Esto se inició en el territorio de Texas, en el cual colonos anglosajones que habían sido autorizados a establecerse desde 1819, pronto se convirtieron en la mayoría de la población y decidieron declarar la independencia en 1835, alegando su rechazo a la Constitución centralista aprobada por Antonio López de Santa Anna. Esto condujo a una acción militar contra los rebeldes texanos por el ejército mexicano, que tras su victoria en 1836 en el Álamo, fue derrotado en la batalla de San Jacinto por tropas lideradas por Samuel Houston, que apresaron a Santa Anna. El resultado fue el reconocimiento de la independencia de Texas por Santa Anna en los Tratados de Velasco, que, firmados en cautiverio por Santa Anna, nunca fueron ratificados por el gobierno mexicano. Se generó así un tema de conflicto del cual era de algún modo parte Estados Unidos, país al cual estaban ligados los colonos texanos. Cuando el Congreso de Estados Unidos decidió incorporar Texas a la Unión en 1845, la crisis se agravó y se convirtió en una de las causas de la Guerra de 1846-1848, en la que México perdió gran parte de su territorio (Nuevo México y California).¹⁷

Además de la compleja situación en su frontera norte, México también enfrentó otras agresiones foráneas. En 1838 Francia atacó el territorio mexicano y bloqueó el puerto de Veracruz en reclamo del pago de indemnizaciones de cerca de 800 mil pesos a sus ciudadanos por daños sufridos debido a la inestabilidad interna. Este conflicto, conocido luego como la Guerra de los Pasteles, se extendería hasta inicios de 1839, cuando debido a la mediación británica, el gobierno mexicano aceptó un pago de 600 mil pesos.¹⁸ Casi dos décadas más tarde, México sería objeto de una nueva agresión francesa, esta vez durante el reinado de Napoleón III, quien aprovechando la guerra civil en

¹⁵Sobre las intervenciones de Francia y Gran Bretaña en el Río de la Plata, Cf. Puentes, Gabriel A., *La intervención francesa en el Río de la Plata*, Teoría, Buenos Aires, 1958; Cady, John F., *La intervención extranjera en el Río de la Plata (1838-1850)*, Losada, Buenos Aires, 1943.

¹⁶Citado en Pigna, Felipe, *Los mitos de la historia argentina*, Buenos Aires, Planeta, 2008, pp. 221-222.

¹⁷¹⁷Sobre la guerra entre México y Estados Unidos, existe una amplia literatura. Cf. Alcaraz, Ramón et al., *Apuntes para la historia de la Guerra entre México y Estados Unidos*, México, Tipografía de Manuel Payno, 1848; Smith, Justin H.; *The war with México*, New York, The Macmillan Company, 1919, II Volúmenes; Conway, Christopher (ed.), *The US Mexican war. A binational reader*, Indianapolis, Hackett Publishing Company, 2010.

¹⁸Cf. Muñoz, Rafael Felipe, *La Guerra de los Pasteles*, México, SEP-Conasupo, 1981.

*Los Congresos Hispanoamericanos en el siglo XIX:
la identidad, amenazas externas e intereses en la construcción del regionalismo*

Estados Unidos, impuso entre 1864 y 1867 una monarquía encabezada por Maximiliano de Habsburgo.¹⁹

América Central, por su parte, vivió décadas de enorme inestabilidad y conflicto regional. El istmo nació como una sola unidad política, primero las Provincias Unidas de América Central, disuelta en 1824, año en el que se constituyó la República Federal de Centro América. Sin embargo, durante su existencia la Federación debió enfrentar diversos retos internos y conflictos civiles, que condujeron finalmente a su disolución en 1839 y a la muerte de su líder Francisco Morazán en 1842.²⁰ Disuelta la Federación, los países centroamericanos no dejaron de vivir siempre complicados procesos internos y fueron además objeto de agresiones externas, en particular de Gran Bretaña y Estados Unidos, países que incluso compitieron para convertir al istmo en una de sus áreas de influencia.

Entre 1837 y 1849, periodo en que la Federación enfrentó, por un lado, una guerra civil que condujo a su disolución y, por otro lado, los nuevos Estados resultado de esta separación daban sus primeros pasos de vida independiente, Gran Bretaña establecía un Protectorado en la Mosquitia, región costera de Nicaragua. Ya en el siglo XVIII los británicos intentaron establecerse en esa zona, aludiendo a una alianza con los indios mosquitos, pero después de 1786 se retiraron. Sin embargo, en la tercera década del siglo XIX desempolvaron sus aspiraciones en la zona y en 1841 reconocieron al Reino Mosquitio, que quedaba sometido a un protectorado del Reino Unido.²¹ Surgió igualmente una competencia con Estados Unidos en cuanto al interés de construir un canal interoceánico en Nicaragua, resuelto en 1850, con la firma del Tratado Clayton-Bulwer, que además de regular el asunto del proyectado canal, convirtió al istmo centroamericano en un área de influencia anglo-estadounidense.

América Central enfrentó una agresión externa mayor en 1856, cuando el filibustero estadounidense William Walker se proclamó Presidente de Nicaragua, el punto final de una invasión que se había iniciado en 1855 aprovechando la guerra civil entre liberales y conservadores. Walker, que en 1853 había invadido el territorio mexicano de Baja California intentando establecer un gobierno esclavista, tenía ya una historia como filibustero en busca de apoderarse de territorios para sumarlos al sur esclavista estadounidense. Formalmente, las acciones de Walker no respondían al mandato de Estados Unidos, pero las acciones del gobierno de este país frente a sus actuaciones en Nicaragua fueron confusas. Así, por ejemplo, antes que Walker se declarase presidente ejercía ya el poder *de facto* durante el mandato de Patricio Rivas. Debido a su influencia, Walker logró que se designara al sacerdote Agustín Vijil como Ministro Plenipotenciario del Gobierno de Nicaragua en Washington. Vijil fue recibido por el Presidente estadounidense Franklin Pierce, quien reconoció al gobierno de Rivas. Esto en alguna forma significó un apoyo a las acciones de Walker. Y por ello, como señala Nuernberger,

¹⁹Al respecto Cf. Ollivier, Emilio, *La intervención francesa y el imperio de Maximiliano en México*, Guadalajara, Tipografía de la Escuela de Artes del Estado, 1906;

²⁰Sobre la Federación Centroamericana Cf. Karnes, Thomas L., *The Failure of Union: Central America, 1824-1960*, Chape Hill, NC, North Carolina University Press, 1961.

²¹Cf. Ghotme, Rafat, "El Protectorado británico en la costa Mosquitia 1837-1849", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá, vol. 7, no. 1, enero-junio 2012, pp. 45-74.

esta recepción de Vijil por Pierce confirmaba las sospechas de algunos países hispanos, en particular Costa Rica, de que “Estados Unidos era el promotor oficial del filibustero.”²² Posteriormente, Estados Unidos retiró el reconocimiento a Vijil, pero ya Walker se había afianzado en el poder y solo sería expulsado por la acción conjunta de los ejércitos de los países centroamericanos.

En la costa del Pacífico y la región andina de América del Sur, la mayor amenaza provino del General Juan José Flores, el activador del Congreso de Lima de 1847-1848. Flores había sido el Presidente de Ecuador después de su separación de la Gran Colombia, pero fue derrocado en 1845 y partió al exilio en Europa. En su estadía en España, comenzó a planificar una invasión para restablecer la monarquía en su país, proyecto que contaba con la simpatía de Andrés de Santacruz, entonces exiliado en Francia. Flores convenció a la monarquía española de su proyecto de restauración, que se haría a través de la coronación de Juan, que tenía 10 años y era el heredero la Reina Madre y Regente de la corona, María Cristina. Una vez obtenida esta aquiescencia en España, Flores inició una intensa actividad en Francia y Gran Bretaña para obtener su apoyo. También logró recursos con los que comenzó a comprar barcos, armamentos y a enlistar soldados para su expedición.²³ Debido al descuido de mantener discreción en sus planes, las acciones de Flores fueron pronto bien conocidas en Madrid, y no tardarían mucho en difundirse en América del Sur.

Las acciones expansionistas desde Estados Unidos no se detuvieron con el desmembramiento de México, sino que se expandieron través de las acciones ya descritas de los filibusteros en Baja California o Nicaragua. Nuevos filibusteros intentaron apoderarse de otro territorio deseado por Estados Unidos desde la época de Jefferson: Cuba. Narciso López invadió la isla en 1850, aunque debido a la falta de apoyo popular fue expulsado por las tropas españolas. Otras acciones de Estados Unidos preocupaban a algunos países sudamericanos. Entre ellas destacaban el interés en las Islas Lobos en el noroeste de Perú o la firma de un acuerdo con Ecuador en 1855, en el cual este país otorgaba a Estados Unidos concesiones en el comercio de Guano en las Islas Galápagos. Este acuerdo alarmó a varios países, pero particularmente a Chile, que consideraba que amenazaba el equilibrio de poder en la región. Sin embargo, la mayor preocupación de Chile era que “tarde o temprano (...) Ecuador perdería su independencia y se convertiría en una posesión más de Estados Unidos.”²⁴

La década de 1860 se caracterizó por un renovado intervencionismo europeo en la América Hispana. España re-anexó a la República Dominicana en 1861. Dos años más tarde, tropas francesas invadieron a México y Maximiliano fue coronado como emperador, con el apoyo de Napoleón III. En Ecuador, el Presidente Gabriel García Moreno propuso convertir a su país en un protectorado de Francia. Aunque sea

²²Nuermberger, Gustave A., “The Continental Treaties of 1856: An American Union exclusive of the United States”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 20, no. 140, 1940, p. 40.

²³Una revisión amplia del proyecto de Flores se realiza en: Van Aken, Mark J, *King of the Night. Juan José Flores and Ecuador, 1824-1864*, Berkeley – Los Angeles – Londres, University of California Press, 1989, pp. 209-233.

²⁴Burr, Robert R., *By reason or force: Chile and the balancing of power in South America, 1830-1905*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1974, p. 84

anecdótico, se debe recordar el intento del aventurero francés Orélie Antoine de Tounens de crear un reino en la Araucanía y la Patagonia. Finalmente, en 1865 una flota española se apoderó de las Islas Chinchas y bloqueó el puerto de Callao. La respuesta de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú fue unir sus fuerzas en contra de España, dando inicio a la guerra Hispano-Suramericana.

La respuesta regional a las amenazas: los Congresos Hispanoamericanos

La respuesta a algunas de estas amenazas externas fue promover la unidad regional a través de la convocatoria de congresos regionales. El movimiento hispanoamericano fue promovido en primer lugar por México, en particular por su canciller Lucas Alamán. Es preciso recordar que en el Congreso de Panamá se acordó continuar las negociaciones regionales en Tacubaya, en las afueras de la Ciudad de México.²⁵ Esto no se pudo cumplir, entre otras razones, debido a la negativa del Congreso mexicano a aprobar los Tratados acordados en Panamá. No obstante, a lo largo de la década de 1830, Alamán realizó varias acciones diplomáticas y envió emisarios a Centroamérica y América del Sur para promover lo que denominó un “Pacto de Familia.”²⁶ Perú y Chile también realizaron gestiones entre 1839 y 1845 para convocar un nuevo encuentro hispanoamericano.

Sin embargo, fueron los planes del General Flores los que condujeron a la convocatoria del Congreso de Lima en 1847. El proyecto restaurador de Flores era particularmente preocupante para Perú, que por su contigüidad con Ecuador se convertía en un posible blanco de ataque, temores que adquirirían mayor fuerza debido a la participación del General Santacruz en el proyecto restaurador. Es por ello que Perú retomó con intensidad las gestiones que estaba realizando desde fines de la década anterior para convocar un nuevo congreso de los Estados hispanoamericanos. En 1846, el canciller peruano José Gregorio Paz Soldán envió una nota diplomática a los gobiernos de Ecuador, Bolivia, Chile, Nueva Granada, Argentina, Uruguay, Venezuela, Brasil, América Central, México y Estados Unidos, invitándolos a formar una alianza para repeler agresiones que amenazaban a las naciones americanas. El texto de la invitación señalaba:

Hace tiempo que las Repúblicas Americanas han conocido la necesidad de asegurar su Independencia y sus Instituciones, formando, para ello, un Congreso de Plenipotenciarios que, por acuerdo de los Gobiernos que aceptaron el proyecto, debía reunirse en [Lima]. Circunstancias imprevistas dejaron sin realizarse aquella medida. Mas, los últimos sucesos de la Península y la invasión del Ecuador bajo los auspicios del Gobierno Español, han venido a descubrir que los pueblos Sud-Americanos tienen necesidad de

²⁵German de la Reza realiza un detallado e interesante análisis sobre las vicisitudes de continuación del Congreso de Panamá en Tacubaya. Cf. De la Reza, German A., “El traslado del Congreso anfitriónico de Panamá al poblado de Tacubaya (1826-1828)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, no. 1, 2006, pp. 68-94.

²⁶Sobre el Pacto de Familia Cf. Vázquez, Josefina Zoraida, “El Pacto de Familia. Intentos mexicanos para la integración hispanoamericana: 1830-1847”, *Revista de Indias*, vol. LX, no. 193, 1991, pp. 545-570.

unirse y de formar alianzas para repeler pretensiones extrañas y azarosas a la causa americana.²⁷

El Congreso se realizó en Lima entre diciembre de 1847 y marzo de 1848, pero de los países invitados solo asistieron Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada y Perú. En el Congreso se aprobó un Tratado de Confederación, un Tratado de Comercio y Navegación y una Convención Consular. Sin embargo, sólo la Convención Consular fue ratificada por todos los Estados, y apenas Nueva Granada ratificó el resto de los tratados.

Una vez que la aventura de invasión de Flores fracasó, la amenaza externa desapareció y el ímpetu de unidad regional se debilitó. No obstante, lo que no disminuyó en la región fue la persistente agresión externa, que como ya se analizó, en el caso de América Central y el Caribe se reactivó en la década de 1850 a través de las agresiones filibusteras provenientes de Estados Unidos. Como respuesta, los países suramericanos iniciaron una nueva movilización política para organizar un nuevo congreso hispanoamericano. Una de las primeras acciones en esta dirección fue tomada por el Canciller de Venezuela, Jacinto Gutiérrez, quien envió en 1857 una circular a los países suramericanos para que reuniesen en Panamá a discutir las acciones de Walker en América Central.²⁸ De igual manera, Nueva Granada circuló entre los países hispanoamericanos una circular contra el reconocimiento de Pierce a Vijiil.²⁹ Al mismo tiempo, el Ministro de Relaciones Exteriores de Perú contactó al gobierno chileno para negociar un tratado de defensa. Ecuador se sumó a este proceso, cuyo resultado fue la firma el 15 de septiembre de 1856 del denominado *Tratado Continental*, suscripto por los mencionados tres países, bajo el supuesto que los otros Estados hispanoamericanos serían subsecuentemente invitados a adherirse.

Por otro lado, por iniciativa del Ministro peruano Juan de Osma y del Ministro guatemalteco Antonio José de Irisarri en Washington, se logró reunir al cuerpo diplomático de los países hispanoamericanos en la sede de la embajada de Perú en la capital estadounidense.³⁰ Como resultado de este encuentro, representantes de Nueva Granada, Guatemala, El Salvador, Perú, México y Venezuela firmaron el 6 de noviembre de 1856 un tratado de alianza denominado *sub spe ratis*, es decir un acuerdo que sería condicionado a su futura ratificación.

²⁷Nota Circular de Invitación para el Congreso Americano de 1847, enviada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, José Gregorio Paz Soldán, a los Ministros de relaciones Exteriores de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Estados Unidos, Centro América, México y Brasil. Lima, 9 de noviembre de 1846. Ministerio de Relaciones Exteriores, en: *Acuerdos de Integración Latinoamericana 1826 – 1881*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2010, p. 308.

²⁸Soler, Ricaurte, *Idea y cuestión nacional latinoamericanas de la independencia a la emergencia del imperialismo*, 3 ed., México, Siglo XXI editores, 1987, p. 165.

²⁹Nuermberger, *op. cit.*, p. 42.

³⁰Townsend, Andrés, “Patria Grande, pueblo, parlamento e integración”, en Vallenas, Hugo (ed.) *Andrés Townsend. Libertad e integración en América Latina, Textos Esenciales*, Lima, Fondo Editorial del Congreso, 2004, pp. 228-229; Guerra Vilaboy, Sergio y Maldonado Gallardo, Alejandro, *Laberintos de la integración latinoamericana*, Caracas, Editorial Comala, 2006, pp. 56-57.

El último intento para crear una liga o confederación hispanoamericana fue el segundo Congreso de Lima. Éste se realizó en 1864, en el marco de una serie de acciones que reactivaban el intervencionismo europeo en México, el Caribe y América del Sur. Estados Unidos estuvo al margen de esta nueva oleada intervencionista debido a la guerra civil entre el sur esclavista y el norte industrial. De estos hechos, dos particularmente activaron las acciones en favor de la unidad regional. La invasión de México condujo desde 1863 a diversas acciones diplomáticas peruanas para establecer una alianza defensiva con el fin de rechazar la intervención extranjera en ese país.³¹ La toma de las Islas Chinchas, un territorio rico en guano y muy importante para la economía peruana, y el bloqueo del Puerto de Callao fueron percibidos como serias amenazas para los países de América del Sur. Se debe recordar que la independencia de Perú aún no había sido reconocida por España en ese momento. En consecuencia, el gobierno peruano, ante la amenaza de la acción española, inició varias acciones diplomáticas que concluyeron con una invitación formal a Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela para reunir un nuevo congreso hispanoamericano. Argentina y los países de América Central fueron invitados después.

El Congreso se realizó entre noviembre de 1864 y marzo de 1865. Colombia, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, El Salvador y Venezuela asistieron al Congreso, mientras Domingo Faustino Sarmiento representó *ad referendum* a Argentina. Su resultado fue la firma de un Tratado de Unión y Alianza Defensiva y un Tratado para la Conservación de la Paz entre las Naciones Aliadas, con el objetivo de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de las naciones hispanoamericanas y la solución pacífica de los conflictos entre ellos. Sin embargo, estos tratados sufrieron la misma suerte que los firmados en Panamá, Lima y Santiago: nunca fueron ratificados.

Identidad y los congresos americanos: el hispanoamericanismo y sus problemas

La cuestión identitaria hispanoamericana se fundamenta en la historia compartida durante el periodo colonial español. Sin embargo, durante éste no se generó una interdependencia entre los diversos territorios, sino más bien un aislamiento. La lucha por la independencia significó una ruptura, aunque fuese temporal, de ese aislamiento colonial y el surgimiento de redes regionales. Se trató de una coyuntura crítica en la cual se asumió que para poder tener éxito en las aspiraciones de independencia de España era precisa la acción conjunta. Resulta al menos curioso que desde las periféricas (en el orden colonial español) Capitanía General de Venezuela y Virreinato del Río de la Plata, Bolívar y San Martín hayan logrado formar “ejércitos regionales” que consiguieron poner fin al dominio colonial.

El éxito de este movimiento creó la “coyuntura crítica” para el regionalismo de las décadas siguientes, en el sentido de forjar una narrativa en la cual la unidad debía promoverse para garantizar la independencia, la soberanía y la autonomía de los nuevos Estados. La unidad no existía en verdad, y por ello se construyó discursivamente por

³¹Cf. Frazer, Robert W., “Latin-American Projects to aid Mexico during the French intervention”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. XXVIII, 377-388; De la Reza, German, “La Asamblea Hispanoamericana de 1864-1865, último eslabón de Anfictionía”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, no. 39, 2010, pp. 71-91.

“constructores de región” mediante la idea de Hispanoamérica. Ya en 1788, en la *Gaceta Literaria de México* se refería a “nuestra nación hispanoamericana” y Miranda usó el término en 1801 en su “Proclamación a los pueblos del continente colombiano, alias Hispanoamérica”³². Posteriormente, Bolívar, San Martín y O’Higgins usaron expresiones como “América” o “América meridional” para referirse a los territorios que pugnaban por separarse de España, pero también se comenzó a emplear, aunque con menos frecuencia que los anteriores, “Hispanoamérica”. Y así como los nombres para designar la región variaban, también lo hacía el gentilicio que utilizaban los líderes de la época. En los años previos a la declaración de independencia, “españoles americanos” era de uso corriente. Durante las guerras de independencia se utilizó “americanos” (expresión empleada en el Congreso de Panamá). En las décadas que siguieron, americano e hispanoamericano tuvieron un uso en cierta forma intercambiable, hasta que americano fue apropiado por Estados Unidos. Toda esta cuestión nominativa es ya un indicio de la complejidad de la variable identitaria en las décadas iniciales del siglo XIX. No se trataba sólo de que los países tuvieran escasa interdependencia, sino que tampoco existía consenso sobre el nombre a utilizar para describirse.

Sin embargo, en esa coyuntura crítica se comenzó a consolidar la idea de una identidad hispanoamericana como el elemento para justificar las iniciativas regionales. La visión identitaria destacaba que América y lo americano “estaba condicionado por el rompimiento del vínculo colonial que se tenía con España.”³³ Este hispanoamericanismo, aunque rechazaba el orden político colonial español y la monarquía, rescataba la existencia de una comunidad cultural entre las antiguas colonias, dada por la lengua y cultura de los criollos.³⁴ En la medida en que la lucha por la independencia se fue profundizando, se agudizó este recurso de “construcción de lo americano, entendido como la necesidad de formar una identidad política continental.”³⁵ Desde Venezuela, Miranda primero y Bolívar después, fueron los mayores proponentes de la unidad regional, aunque luego Juan Egaña y O’Higgins en Chile, San Martín y Monteagudo en Argentina, José Cecilio del Valle y Morazán en América Central integraron este movimiento.

Los “constructores de región” en la fase posterior a la independencia serían, en la década de 1830, Lucas Alamán en México; en la década de 1840, el gobierno de Ramón Castilla en Perú y su canciller José Gregorio Paz Soldán, actores fundamentales en la convocatoria del Congreso de Lima. Castilla, actuando de nuevo como Presidente del

³²Rojas Mix, Miguel, *Los cien nombres de América*, Barcelona, Editorial Lumen, 1991, p. 64.

³³Granados García, Aimer, “Congresos e intelectuales en los inicios de un proyecto y de una conciencia continental latinoamericana, 1826-1860”, en: Granados García, Aimer y Carlos Marichal (compiladores), *Construcción de las identidades latinoamericanas. Ensayos de historia intelectual: Siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 2004, p. 50.

³⁴Rojas Mix, *Los cien nombres*, p. 65.

³⁵*Ibidem*, p. 42.

Perú, sería otra vez actor principal en la firma del Tratado Continental³⁶, mientras Chile y su representante Manuel Montt fueron figuras centrales del segundo Congreso de Lima³⁷.

A estos actores, asociados al mundo político, se sumaron algunos intelectuales, en particular en Chile, donde la *Sociedad para la Unión Americana*³⁸ estuvo muy activa en el rechazo a la agresión a Perú durante la ocupación de las Islas Chinchas y en promover la unidad continental. Figuras como Justo Arosemena, Francisco Bilbao, Juan Manuel Carrasco Albano o José María Torres Caicedo también fueron constructores de región, y la mayor parte de ellos acudieron al argumento identitario.

Este enfoque identitario como base de la identidad regional fue descrito de forma clara por Álvaro Covarrubias, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, en una carta enviada el 28 de mayo de 1865 al embajador de España en Santiago:

Las repúblicas americanas de origen español forman en la gran comunidad de las naciones, un grupo de Estados Unidos entre sí por vínculos estrechos y peculiares. Una misma lengua, una misma raza, formas de gobierno idénticas, creencias religiosas y costumbres uniformes, multiplicados intereses análogos, condiciones geográficas especiales, esfuerzos comunes para conquistar una existencia nacional e independiente: tales son los rasgos que distinguen a la familia hispanoamericana. Cada uno de los miembros de que ésta se compone ve más o menos vinculado su prospera marcha, su seguridad e independencia a la suerte de los demás. Tal mancomunidad de destinos ha formado entre ellos una alianza natural, creándoles derechos y deberes recíprocos que imprimen a sus mutuas relaciones un particular carácter. Los peligros exteriores que vengan a amenazar a alguno de ellos en su independencia y seguridad, no deben ser indiferentes a ninguno de los otros: todos han de tomar parte en semejantes complicaciones, con interés nacido de la propia y común conveniencia. Este interés será tanto más vivo, cuanto una inmediata vecindad lo haga más legítimo y fundado.³⁹

El uso de la identidad común hispanoamericana para convocar acciones mancomunadas frente a peligros externos fue una constante en las cinco décadas siguientes a la independencia. En este sentido, el discurso identitario pretendía ser la base del consenso regional. Ahora bien, lo curioso era que inicialmente se percibía que el peligro externo mayor provenía del país del que se habían adquirido los elementos de la hispanoamericanidad: España.⁴⁰ Para Rojas Mix, durante el siglo XIX, el enemigo

³⁶Cf. Garibaldi, Rosa, *La política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla: Defensa Hemisférica y Defensa de la jurisdicción nacional*, Lima, Academia Diplomática Peruana, 2010.

³⁷Cf. Wagner de Reyna, Alberto, "La misión de Manuel Montt y el Congreso de Lima de 1864", *Anales de la Universidad de Chile*, no. 109-110, enero 1958, pp. 440-479.

³⁸La Sociedad de la Unión Americana fue establecida en 1862 y en ella participaron intelectuales como Victorino Lastarria, Benjamín Vicuña Mackenna, Francisco Bilbao, Manuel Antonio Matta, entre otros.

³⁹El Ministro de Relaciones Exteriores de Chile al Ministro Residente de S.M en Chile. Santiago 28 de mayo de 1864, en *Documentos Diplomáticos presentados a la Cortes 1865*, Madrid, Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneyra, 1865, p. 51.

⁴⁰Rojas Mix distingue el primer hispanoamericanismo posterior a la independencia, del segundo hispanoamericanismo que se desarrolló después de la guerra hispano-estadounidense de 1898, en la cual España perdió el control de Cuba, Puerto Rico y las Filipinas. Mientras que en el primer

externo era básicamente España, lo cual era cierto para los años finales de las guerras de independencia y entre las décadas de 1830 y 1840. El temor a que España solicitase a la Santa Alianza iniciar una iniciativa militar para restablecer el orden colonial a fines de los años 1820 es un ejemplo de esta percepción y una de las causas de la convocatoria del Congreso de Panamá por parte de Bolívar. La posterior negativa de España a reconocer la independencia de los nuevos países o el apoyo en 1846 a la iniciativa del general Juan José Flores de establecer la monarquía española en Ecuador a través de una iniciativa militar, también evidencian esa percepción de España como el enemigo externo.

Sin embargo, ya en la década de 1850 era claro para algunos intelectuales que la amenaza externa no sólo provenía de España o, quizás, ésta ya ni siquiera era la amenaza más seria. Las nuevas amenazas distintas provenían de “otros” que se percibían como una amenaza a la “raza hispanoamericana”, que a veces se denominaba española o incluso latinoamericana, expresión que comenzó a ser usada por intelectuales como Francisco Bilbao. Este idea de raza estaba muy en boga en esos años y se convirtió, junto a la lengua, religión e historia común, en un elemento clave del discurso identitario utilizado para justificar la unidad frente a las nuevas amenazas.

Juan Manuel Carrasco Albano, por ejemplo, escribía en 1853 una tesis presentada en la Universidad de Chile, en la que destacaba el elemento identitario como base de la unión regional al argumentar que “el otro” de donde provenía la amenaza era Estados Unidos. Albano destacaba la existencia de una separación racial en el continente americano, entre lo anglosajón, representado por Estados Unidos, y lo hispano, que personificaban las antiguas colonias españolas. Influida por los resultados de la guerra mexicano-estadounidense, Carrasco argumentaba que existía un antagonismo entre esas dos razas y se preguntaba. “¿Cuál será el resultado del antagonismo de estas dos razas? Tejas i California responden elocuentemente: la raza española perecerá en América, si permanece en el *statu quo*, mientras la anglosajona toma mayor vigor i crecimiento. De aquí, señores, la necesidad del Congreso Jeneral Sud-americano”⁴¹ [así en el original]. Para Carrasco, el objetivo era impedir la absorción de la “raza española” en América y estrechar los vínculos que unían a la América española.⁴²

Otro caso es Francisco Bilbao, quien publicó en 1856 *La iniciativa para la América, Idea de un Congreso General de las Repúblicas*, folleto resultado de un discurso dado en París, en el cual denunció el creciente intervencionismo de Estados Unidos en América, recordando no sólo la guerra de despojo contra México, sino las acciones del filibustero Walker ese mismo año en América Central. Afirmaba Bilbao:

hispanoamericanismo existía un fuerte sentimiento en contra del gobierno español, en el segundo los países americanos se solidarizan con España y rescatan la idea de ser parte de una comunidad. Cf. Rojas Mix, *Los cien nombres*, op. cit., pp. 67-69.

⁴¹Carrasco Albano, José Manuel, “Memoria presentada ante la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile sobre la necesidad i objetos de un Congreso Sud-Americano”, en: José Victorino Lastarria, Álvaro Covarrubias, Domingo Santa María and Benjamín Vicuña Mackenna, *Unión y Confederación de los pueblos hispanoamericanos*, México, Unión de Universidades de América Latina, 1979, pp. 201-202. Original 1853.

⁴²*Ibidem*.

Vemos imperios que pretenden renovar la vieja idea de la dominación del globo. El imperio Ruso y los Estados Unidos, potencias ambas colocadas en las extremidades geográficas, así como lo están en las extremidades de la política, aspiran, el uno por extender la servidumbre Rusa con la máscara del Paneslavismo, y el otro la dominación del individualismo yankee. La Rusia está muy lejos, pero los Estados Unidos están cerca. La Rusia retira sus garras para esperar en la acechanza; pero los Estados Unidos las extienden cada día en esa partida de caza que han emprendido contra el sur. Ya vemos caer fragmentos de América en las mandíbulas sajonas del boa magnetizador, que desenvuelve sus anillos tortuosos. Ayer Texas, después del Norte de México y el Pacífico saludan a un nuevo amo. Hoy las guerrillas avanzadas despiertan el Istmo, y vemos a Panamá, esa futura Constantinopla de la América, vacilar suspendida, mecer su destino en el abismo y preguntar: ¿seré del sur, seré del norte?.

He ahí un peligro. El que no lo vea, renuncia al porvenir. ¿Habrán tan poca conciencia de nosotros mismos, tan poca fe de los destinos de la *raza Latinoamericana*, que esperemos a la voluntad ajena y a un genio diferente para que organice y disponga de nuestra suerte? ¿Hemos nacido tan desheredados de los dotes de la personalidad, que renunciemos a nuestra propia iniciativa, y sólo creamos en la extraña, hostil y aún dominadora iniciación del individualismo? No lo creo, pero ha llegado el momento de los hechos. Ha llegado el momento histórico de la unidad de la América del Sur; se abre la segunda campaña, que a la independencia conquistada, agregue la asociación de nuestros pueblos. El peligro de la independencia y la desaparición de la iniciativa de *nuestra raza*, es un motivo. El otro motivo que invoco no es menos importante.⁴³ [cursivas nuestras].

El colombiano de la entonces provincia de Panamá, Justo Arosemena, también advertía de las nuevas amenazas y acudía a la idea de raza:

...para nuestras fraccionadas y débiles nacionalidades, para nuestra raza, tenidas en menoscabo, para nuestras sociedades é instituciones á, medio consolidarse, hay otros peligros en este continente contra los cuales forzoso es también precaucionarse. No siempre rijen los destinos de la gran República hombres moderados y probos como los que forman la administración Lincoln; allí hay partidos cuyas doctrinas pueden ser fatales para nuestras mal seguras nacionalidades, y no debemos echar en olvido las lecciones del tiempo pasado...⁴⁴ [así en el original]

Continuaba señalando Arosemena:

...Conviene aquí llamar la atención hacia una de esas inconsecuencias ó veleidades á que es tan propensa la raza hispano-americana. Cuando sus pueblos se han creído amenazados por Europa, han buscado con ahínco el amparo de los Estados Unidos, y cuando han visto el peligro viniendo de este lado, han fincado esperanzas en la protección europea. Si hemos de juzgar por la esperiencia de medio siglo (y no hay otra base de buen criterio) no se debe esperar ni se debe temer todo de una sola procedencia. Los fuertes, llámense

⁴³Bilbao, Francisco, *La iniciativa para la América, Idea de un Congreso General de las Repúblicas*, México. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios Latinoamericanos – Facultad de Filosofía y Letras – Unión de Universidades de América Latina, Cuadernos de Cultura Latinoamericana, no. 3, 1979, pp. 9-10. Original 1856.

⁴⁴Arosemena, Justo, *Estudio sobre la idea de una liga americana*, Lima, Impresa Huarte y Cia., 1864, pp. 111-112.

Europeos ó americanos, se sienten inclinados al abuso en sus contiendas con los débiles...⁴⁵ [así en el original].

Otros pensadores, constructores del saber integracionista latinoamericano, como José María Torres Caicedo o Eugenio María de Hostos, advirtieron sobre los nuevos peligros. Torres Caicedo lo hizo a través de la poesía en sus “Dos Américas”, que también es un documento político en el que describe la incompreensión entre la América Hispana y la América Sajona y el expansionismo de Estados Unidos. Posteriormente, a raíz de la invasión francesa a México, Bilbao publicó *La América en peligro*, en el cual el peligro volvía a proceder de Europa, aunque ya relativizó su discurso racial.

Los hechos y la reflexión de los pensadores de la época evidenciaban la nueva realidad de la región, en la cual España ya no representaba el mayor peligro. Ello ayudó a mantener la base del hispanoamericanismo entre las décadas de 1830 y 1860. Es decir, se percibía a España como un enemigo político (que ahora convivía con otras amenazas externas), pero también, especialmente para muchos de los miembros de las élites políticas e intelectuales, se mantenía como la referencia identitaria de las nuevas naciones. Esto ciertamente se modificaría en a partir de la década de 1860, cuando bajo el influjo positivista y la idea de progreso, España y “lo hispano” comenzaron a percibirse como decadentes y surgieron nuevas referencias como Gran Bretaña, Francia o Estados Unidos (criticado por su expansionismo, pero admirado por su éxito y desarrollo como país). Sin embargo, antes que la región aceptase el nombre de América Latina y que Sarmiento, Mitre, Guzmán Blanco o García Moreno mostrasen su admiración por lo británico, francés o estadounidense, la idea de ser una comunidad de naciones hispanoamericanas era dominante en la región.

Bilbao, figura fundamental en el movimiento contra el intervencionismo estadounidense, fue también uno de los pioneros en marcar el cambio del referente identitario de lo “hispano” a lo “latino”, y el primero en usar la expresión “América Latina” en su texto *La iniciativa para América* citado arriba. Existe un debate sobre este tema. John Leddy Phelan, a fines de la década de 1960, argumentó que la denominación “América Latina” fue usada por primera vez por el francés Michel Chevalier en su *Lettres sur l'Amérique du Nord*, libro publicado en 1837, y luego utilizada por la Francia de Napoleón III, para justificar su panlatinismo e incluir a los países de América en ese movimiento, iniciado en México con el Imperio de Maximiliano.⁴⁶ Arturo Ardao considera que fue el colombiano José María Torres Caicedo en su poema *Las dos Américas*, publicado en 1856, quien por primera vez denominó América Latina a la región.⁴⁷ Miguel Rojas Mix⁴⁸, en cambio, señala que el primero en usar esa expresión fue Francisco de Bilbao, en *La Iniciativa para América*, texto también de 1856, pero anterior a la obra de Caicedo. No es posible en este trabajo abordar este debate, pero lo cierto es que a partir de la década de 1860, “americano” se usaba cada vez menos para referirse a

⁴⁵*Ibidem*, p. 112.

⁴⁶Cf. Phelan, John Leddy, “Pan-Latinism, French Intervention in Mexico (1861-1867) and the genesis of the Idea of Latin America”, en *Conciencia y autenticidad históricas. Escritos en homenaje a Edmundo O’Gorman*, México, UNAM, 1968, pp. 279-298.

⁴⁷Ardao, Arturo, *América Latina y la latinidad*, México, UNAM 1993, pp. 53-73.

⁴⁸Rojas Mix, Los cien nombres, *op. cit.*, pp. 343-356.

la región, y se comenzó a aplicar a “lo estadounidense.”⁴⁹ Esto ocurrió una vez que Estados Unidos completó su expansión territorial, y por ello Rojas Mix señala que también el término americano “fue invadido, anexado, usurpado, igual que los dos millones de kilómetros cuadrados de que fue desposeído México y que hicieron de Estados Unidos un continente que va del Atlántico al Pacífico.”⁵⁰

Al mismo tiempo, Hispanoamérica comenzó a ser sustituida por América Latina, que en el fondo significaba un cambio de referente identitario. Francisco de Bilbao es muy claro a este respecto: “Ya sabemos cuál debe ser nuestra conducta: continuar la obra de *desespañolización* que empezó con la revolución de la independencia. Pero es necesario que la desespañolización no consista solamente en abolir las leyes e instituciones de la conquista. No es sino una parte que podemos llamar desespañolización exterior. La grande obra, el trabajo magno, consiste en el nuevo espíritu que debe animar a la nueva personalidad del americano. La desespañolización del alma es pues lo principal.”⁵¹

En este contexto, lo latino aparece primero como opuesto a lo sajón o, si se quiere, la América Latina como opuesta al expansionismo de Estados Unidos. Michel Gobat argumenta que el expansionismo de los filibusteros generó un movimiento que condujo a los gobiernos a “forjar la alianza anti-estadounidense más larga de la historia.”⁵² Gobat asocia la creación de lo latino más a la necesidad de formar esa alianza defensiva frente a Estados Unidos que a cualquier asociación con la panlatinidad promovida por Francia. Rojas Mix⁵³ y Álvaro García San Martín⁵⁴, por su parte, señalan que en *La Iniciativa para América*, lo latino en Bilbao se asoció a la lucha contra el expansionismo, pero después de la imposición de Maximiliano en México, en 1862, Bilbao cuestiona la latinidad propuesta por Francia, pues se trataba de un argumento para justificar sus acciones imperialistas. No obstante, ello significó un abandono de la idea de lo latino como una definición identitaria. Sin embargo, en *La América en Peligro*, el objetivo de la unidad regional no era la defensa de una supuesta “raza latina”, sino enfrentar los designios imperiales de Francia. En este sentido, el argumento de Rojas Mix y San Martín complementan el de Gobat, que sólo se limita a analizar el expansionismo de Estados Unidos.

Esta discusión evidencia que en América, entre 1830 y 1860, los constructores de región se identificaron con distintas imágenes culturales: lo hispanoamericano, aunque sin el régimen político de la antigua metrópoli; lo americano, que para algunos incluía a

⁴⁹Rojas Mix señala que fue en un Documento del Vaticano del siglo XIX, que fue utilizado americano para referirse a lo estadounidense. Rojas Mix, *Los cien nombres*, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁰Rojas Mix, *Los cien nombres*, *op. cit.*, p. 24.

⁵¹Bilbao, Francisco, *El Evangelio Americano*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1988, p. 126. Original 1864.

⁵²Gobat, Michel, “The Invention of Latin America: A Transnational History of Anti-Imperialism, Democracy, and Race”, *The American Historical Review*, vol. 118, no. 5, 2013, p. 1346.

⁵³Rojas Mix, Miguel, “Bilbao y el hallazgo de América latina: Unión continental, socialista y libertaria”, *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, no. 46, 1986, pp. 35-47; García San Martín, Álvaro, “Francisco Bilbao, entre el proyecto latinoamericano y el gran molusco”, *Latinoamericana*, no. 53, 2013, pp. 141-162.

⁵⁴García San Martín, Álvaro, “Francisco Bilbao, entre el proyecto latinoamericano y el gran molusco”, *Latinoamérica*, no. 56, enero-junio 2013, pp. 141-162.

Estados Unidos; y lo latinoamericano, en principio teniendo como referente a Francia, pero luego como reacción al imperialismo que se escondía tras el panlatinismo. Por ello, es válido el argumento de Rojas Mix de que la región vivía “una angustia de identidad, de denominación”⁵⁵. En consecuencia, ¿puede considerarse la identidad la causa central por la cual se convocaron las iniciativas regionales entre 1845 y 1865? Éste es un primer problema que surge al adscribir a la identidad la condición de variable independiente al explicar el regionalismo de los congresos hispanoamericanos.

Para problematizar aún más el asunto, se debe considerar tres implicaciones que emanan del argumento identitario hispanoamericano como justificación del regionalismo, y patentizan las limitaciones de la narrativa identitaria como elemento causalmente central del regionalismo en América Latina.

La primera de esas implicaciones fue la compleja forma de percibir el papel de Estados Unidos en ese proceso. La identidad requiere “otredad”, es decir, el otro que es referente de la diferencia identitaria. En buena parte del siglo XIX no era claro si Estados Unidos era considerado parte de una comunidad de intereses con los países entonces hispanoamericanos. Bolívar, al convocar el Congreso de Panamá, descartó invitar a Estados Unidos y manifestó sus dudas sobre la Doctrina Monroe. En los congresos posteriores, Estados Unidos fue un asunto casi siempre presente, ya fuese para discutir si debía ser invitado, o percibido como una de las amenazas que convocaba a los esfuerzos de integración y cooperación regional, lo que planteaba un dilema de pertenecía u “otredad”. Aunque se suele alegar que en los Congresos Hispanoamericanos se proponía construir un regionalismo entre países con una identidad compartida, Estados Unidos fue invitado al Congreso de Lima de 1847-1848.

Esta invitación es un tema para el análisis. Por un lado, cuando el Congreso se realizó, el territorio mexicano estaba siendo atacado por tropas estadounidenses y, como se confirmaría una vez concluido el conflicto armado, el objetivo de Washington era lograr la anexión de Texas (cuya independencia había sido rechazada por México desde 1835) e incorporar Nuevo México y California a la unión estadounidense. Resulta, en consecuencia, al menos enigmático entender cómo se invitó a Estados Unidos a un congreso que se proponía justamente la defensa común frente cualquier agresión extranjera. Por otro lado, si el movimiento se atribuía un fundamento “hispanoamericano”, resulta difícil comprender la invitación al vecino anglosajón del norte.

La respuesta es que en 1847 todavía existía un debate sobre si la “solidaridad continental” debía incluir a Estados Unidos⁵⁶, lo que ya se había discutido al convocarse el Congreso de Panamá.⁵⁷ Los constructores de región parecía que no tenían muy clara la “condición de otro” de Estados Unidos, aunque Bolívar sí la tuviese veinte años antes. Por otra parte, si bien la guerra con Estados Unidos se mostraba ya injusta y desigual,

⁵⁵Rojas Mix, *Los cien nombres*, op. cit., p. 23.

⁵⁶Clayton, Lawrence A., *Peru and the United States: the Condor and the Eagle*, Athens, Ga. and London: University of Georgia Press, 1999, p. 35.

⁵⁷Bolívar no era favorable de invitar a Estados Unidos, pero el Vice-Presidente de Colombia, Francisco de Paula Santander, sí lo era, y finalmente decidió enviar una invitación al gobierno de Estados Unidos.

todavía no se conocían sus resultados fatales para los mexicanos. Cuando se materializó el despojo de casi la mitad del territorio mexicano, la imagen de Estados Unidos en la región comenzó a cambiar. Otra explicación es que Perú y sus aliados consideraban importante el apoyo estadounidense para enfrentar las acciones de Flores y sus aliados europeos.⁵⁸ Otros especialistas consideran que la invitación a Estados Unidos enviaba, a la vez, un mensaje a este país y a Europa. A los europeos se les quería mostrar que todo el continente americano estaba unido frente a cualquier amenaza externa, mientras que a Estados Unidos se le recordaba que uno de los objetivos del congreso era el respeto de la mutua integridad territorial.⁵⁹

El Presidente de Estado Unidos, James K. Polk, rechazó la invitación peruana, en parte porque no creía que el peligro de la invasión de Flores fuese real, pero seguramente para evitar cualquier discusión de su guerra contra México. En vez de ello, envió a J. Randolph Clay, como observador no-participante en el Congreso. Como señalan Leonard y Karnes: “irónicamente, Clay, el observador estadounidense, expresó gran satisfacción con las resoluciones de la conferencia relativas a la no colonización y el negarle a Europa el derecho de intervenir en los asuntos hemisféricos.”⁶⁰ Ese rechazo a la colonización se vindicaba en Lima, pero “la Conferencia concluyó justo cuando el congreso estadounidense estaba ratificando el Tratado Guadalupe Hidalgo, que despojó a México de sus vastos territorios norteños para que fueran anexados a los Estados Unidos.”⁶¹

Después del Congreso de Lima no se invitó de nuevo a Estados Unidos. El escenario regional había cambiado y también la percepción sobre los vecinos del norte del continente, que comenzaban a ser vistos como el “otro”, al lado de las potencias europeas. Como hemos dicho, la intelectualidad de la época comenzaba a criticar las acciones expansionistas de Estados Unidos. De hecho, el Tratado continental y el acuerdo *sub spe rati*, ambos de 1856, tuvieron como referencia acciones que provenían de Estados Unidos, mientras que el Congreso de Lima se realizó cuando Estados Unidos estaba en Guerra Civil.

Una fracción de la literatura considera a los Congresos iniciados en Panamá y continuados en Lima y Santiago⁶², como parte del movimiento panamericanista, mientras que otros especialistas piensan que que fueron un movimiento exclusivamente hispanoamericano⁶³. La invitación a los Estados Unidos al Congreso de 1847 afecta este

⁵⁸Clayton, *op. cit.*, p. 35

⁵⁹Leonard, Thomas M. y Karnes, Thomas L., *Panamericanism*, disponible en <http://www.americanforeignrelations.com/O-W/Pan-Americanism-Pan-americanism-to-1850.html> (consulta: 25 de abril de 2014).

⁶⁰*Ibidem*.

⁶¹*Ibidem*.

⁶²Cf. Padilla, Ezequiel, “El significado del panamericanismo”, *Foreign Affairs en español*, vol. 7, no. 4, octubre-diciembre, 2007 pp. 207-216; Whitaker, Arthur P., *The Western Hemisphere idea: its rise and decline*, Ithaca, Cornell University Press, 1954; Caicedo Castilla, José, *El panamericanismo*, Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1961, Yepes, Jesús María, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*, Caracas, Cromotip, 1955; 1955; Cuevas Cancino, Francisco, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*, Caracas, Sociedad Bolivariana de Venezuela, 1955.

⁶³Cf. Vasconcelos, José, *Bolivarismo y monroísmo*, Santiago, Editorial Ercilla, 1934; Lievano Aguirre, Indalecio, *Bolivarismo y monroísmo*, 4ª edición, Caracas, Grijalbo, 2007; Ardao, Arturo, “Panamericanismo

argumento y evidencia que la cuestión identitaria como base del regionalismo tenía sus flaquezas. En realidad, lo que muestra es que se impusieron los mismos sectores que en el Congreso de Panamá pensaban que existía una comunidad de intereses con Estados Unidos y consideraban que era posible crear un proceso regional en el cual este país y los nacientes Estados hispanoamericanos estarían en igualdad de condiciones. Sin embargo, eso no es propiamente el panamericanismo, que es un movimiento promovido, apoyado y organizado bajo el liderazgo de Estados Unidos y por ello su inicio real se remonta a las propuestas de James Blaine en la década de 1880. En Panamá en 1826 y en Lima en 1847, Estados Unidos era un invitado más, no se le percibía como un líder o *hegemon*. Lo que sí evidenció la invitación fue que, al menos en la década de 1840, la idea de identidad hispanoamericana como base del movimiento regionalista aún tenía sus fragilidades. Se consideraba el “otro” a España, aunque de este país provenían las bases culturales del hispanoamericanismo, y se invitaba a Estados Unidos, nación anglosajona que se apropiaba de parte de territorio de una nación de la alegada “comunidad hispanoamericana”.

La segunda implicación del movimiento hispanoamericano fue que durante este periodo Brasil, un espacio culturalmente lusitano y políticamente monárquico, no participó en los Congresos regionales. El tema de la “otredad” está también implícito en este asunto. Como en el caso de Estados Unidos, Bolívar tampoco se sintió inclinado a invitar a Brasil al Congreso de Panamá, por considerar que su condición de monarquía lo hacía más un aliado de la Santa Alianza que de sus vecinos que luchaban por la independencia. Brasil envió delegados al Congreso de Panamá, aunque finalmente no pudieron asistir. La participación brasileña en los congresos posteriores fue un tema importante para los países convocantes y para Brasil. Recientes publicaciones de la correspondencia de diplomáticos de Brasil en países sudamericanos demuestran que los países convocantes no excluían la posibilidad de la participación de este país en los Congresos. Entre 1839 y 1845, Perú y Chile realizaron acciones diplomáticas para convocar un nuevo congreso americano y se produjo un intercambio epistolar con los representantes diplomáticos de Brasil sobre su participación e incluso se planteó la posibilidad de que Río de Janeiro fuese su sede.⁶⁴ Posteriormente, Brasil fue invitado al Congreso de Lima de 1847-1848.

En particular, Chile se mostraba interesado en la presencia del Imperio brasileño en el proyectado Congreso. Una comunicación enviada en octubre de 1840, por Miguel Montt a Miguel María Lisboa, Ministro y Secretario de Estado de Asuntos Extranjeros, destacaba la importancia de la participación de Brasil:

Desde los primeros pasos que dio la República Mexicana para llevar a efecto el pensamiento de un Congreso General de los Nuevos Estados Americanos, se persuadió el

y latinoamericanismo”, en Zea, Leopoldo (coordinador), *América Latina en sus ideas*, México, Siglo XXI, 1986, pp. 157.-171

⁶⁴Cf. Cópia da nota de 27/07/1841, do Sr. Miguel Maria Lisboa ao Sr. Ramón Luis Irarrázaval, *Cadernos do CHDD*, año 1, no. 2, septiembre de 2003, p. 155. En esta nota se señala: “O Governo Imperial estimaria que o Congresso se reunisse no Rio de Janeiro, capital cujos recursos offerecem as maiores vantagens possiveis; com tudo desejoso de que a secundaria consideração de localidade não demore uma tam importante medida, não tem duvida em que seja a capital do Perú a séde do Congresso.”

*Los Congresos Hispanoamericanos en el siglo XIX:
la identidad, amenazas externas e intereses en la construcción del regionalismo*

Gobierno de Chile, que el Imperio del Brasil, situado en nuestro Continente, expuesto a los mismos peligros que las repúblicas erigidas sobre las ruinas de la dominación española, y animado por intereses análogos, era naturalmente llamado a tomar parte en una asamblea destinada a consolidar la paz recíproca, y defender los derechos comunes de los Nuevos Estados.⁶⁵

Por el lado brasileño, aunque algunos funcionarios abrigaban una suerte de escepticismo sobre la posibilidad de que tales Congresos se realizasen, en el caso de que esto aconteciese consideraban conveniente la participación brasileña. Así, cuando en 1840 se discutía la realización de un nuevo congreso, Aureliano De Souza Oliviera Coutinho, se dirigió al Encargado de Negocios del Imperio en Chile:

En conformidad con los anteriores despachos de esta Jefatura, se acuerda que Usted, Señor haga sentir oportunamente como el Gobierno Imperial gustaría ver celebrar la gran idea de un Congreso o la Dieta Americana, donde los diferentes Estados Americanos a través de sus representantes se dedicasen a mantener sus derechos, establecer principios que regulasen en común ciertos puntos de derecho internacional y marítimo y se garantizaran los unos a los otros, sus formas de gobierno y recíprocos límites.⁶⁶

En una comunicación posterior señaló:

Siendo los intereses del Imperio esencialmente americanos, sin que las diferencias en las fórmulas de gobierno puedan influir para evitar ser parte en la liga, que se propone; el Gobierno Imperial consideraría como una violación de su dignidad y una afronta inmerecida por parte de las Naciones conterráneas, si prescindiesen de contemplarlo, cómo les compete, cuando además son conocidos los esfuerzos hechos por los brasileños para realización de esa gran medida, que si es bien ejecutada, puede producir resultados incalculables, no sólo neutralizando las continuas guerras y promoviendo la civilización, sino retirando de América la pesada tutela de las potencias europeas que tanto han abusado de sus fuerzas, aprovechando nuestras divisiones.⁶⁷

Este aspecto es interesante, pues evidencia cómo la cuestión identitaria (el carácter lusitano de Brasil versus hispano de sus vecinos) era tema de debate, pero la visión de Brasil como miembro de la comunidad regional y su potencial influencia en sus desarrollos geopolíticos, aun sin ser hispano, prevalecerían posteriormente. Cuando en la década de 1860 el término América Latina comenzó a sustituir a Hispanoamérica, el supuesto de la diferencia u “otredad” entre Brasil y sus vecinos de América del Sur como argumento para excluirlo del movimiento regional empezó a perder fuerza, esto se confirmó tras el fin de la monarquía y la adopción de la forma republicana de gobierno en 1889. Es verdad que inicialmente la expresión América Latina era apenas un sustituto de Hispanoamérica, pero ya a inicios del siglo, en particular Manuel Ugarte, incluían a

⁶⁵Nota de 16/10/1840, do Sr. Manuel Montt ao Sr. Miguel Maria Lisboa, *Cadernos do CHDD*, año 1, no. 2, 1 semestre 2003, p. 140.

⁶⁶Despacho de 05/10/1840, do Sr. Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho ao Sr. Miguel Maria Lisboa, Encarregado de Negócios do Império do Brasil no Chile, *Cadernos do CHDD*, año 1, no. 2, 1 semestre 2003, p. 277.

⁶⁷Despacho de 23/02/1841, do Sr. Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho ao Sr. Miguel Maria Lisboa, Encarregado de Negócios do Império do Brasil no Chile, año 1, no. 2, 1 semestre 2003, p. 281.

Brasil en su noción de América Latina⁶⁸, mientras que en Brasil Manoel Bomfim en su libro *A America Latina: males de origen*, publicado en 1905, consideraba a su país como parte de esa región⁶⁹. Incluso Rodó, aunque usando el nombre Iberoamérica, argumentó la pertenencia de Brasil a una comunidad con sus países vecinos.⁷⁰ En otras palabras, Brasil dejó de ser un referente de “otredad”, pues no se le consideraba como extraño. Esto era bastante obvio para países como Argentina, Uruguay o Paraguay, en cuya dinámica geopolítica o intercambios económicos Brasil estaba presente desde inicios de su vida independiente.

Y el tercer problema del regionalismo basado en la identidad hispanoamericana se relaciona con su base social, es decir, qué grupos de la sociedad se sienten identificados con ese proyecto. En realidad, el hispanoamericanismo fue un proyecto “criollo” o de la “raza española”, como se afirma en la literatura de la época, del cual quedó excluido el resto de los grupos sociales, hecho ciertamente relevante para el análisis, dado que la mayor parte de estos países estaba constituida por poblaciones mestizas, pueblos indígenas o afrodescendientes. El cambio de lo hispanoamericano a lo latinoamericano no modificó esa realidad, lo que resulta muy claro en los proyectos nacionales que se apoyaban en la dicotomía civilización vs barbarie, esta última asociada a lo mestizo, indio o africano. Es difícil pensar que esas élites estuviesen interesadas incluir en su definición identitaria estos elementos no europeos.

La idea de una sociedad plural en la intelectualidad de la época era ciertamente minoritaria. Así, Francisco Bilbao, especialmente en sus últimas obras, como en *El Evangelio Americano*, consideró a la incorporación de las poblaciones indígenas en los procesos políticos y criticó las políticas de exterminio de éstas y la promoción de la inmigración europea.⁷¹ En México, Justo Sierra impulsó un movimiento positivista apegado a la idea de progreso, pero a diferencia de Alberdi o Sarmiento, no creía que los criollos o el inmigrante europeo estuvieran capacitados para ello, pues los consideraba retrógrados. A los indios los percibía sin iniciativa. Para Sierra, los mestizos eran quienes podían cumplir la tarea del progreso.⁷² La idea de José Vasconcelos de una raza cósmica era cercana al planteo de Sierra. En Cuba, República Dominicana y Puerto Rico, José Martí, Ramón Emeterio Betances y Gregorio Luperón desarrollaron ideas de una sociedad pluri racial, y sus propuestas sobre una Federación Antillas incluían a todos los

⁶⁸En el *Porvenir de América Española*, Ugarte asevera: “El Brasil forma parte integrante del haz hispanoamericano y su destino como nación es inseparable del resto del Continente. En un mundo donde todo cambia, sería artificioso perpetuar los resentimientos que el fundador de la dinastía portuguesa pudo tener en 1112 contra su suegro Alfonso VI, rey de Castilla. Las querellas históricas y las diferenciaciones secundarias desaparecen ante las vastas perspectivas y los problemas vitales que se abren ante nosotros al comenzar el siglo.” Ugarte, Manuel, *El porvenir d América Española*, Valencia, Prometeo Sociedad Editorial, 1910, p. 71

⁶⁹Cf. Bomfim, Manoel, *América Latina: males de origem*, Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

⁷⁰Rodó, José Enrique, “Iberoamérica”, en Rodó, José Enrique, *Obras completas*, Madrid, Aguilar, 1967, pp. 689-690.

⁷¹Scheidt, Eduardo, “Representações da Revolução Americana no ideário de Francisco Bilbao”, *Estudos Ibero-Americanos*, PUCRS, vol. 36, no. 1, enero-junio. 2010, p. 63.

⁷²Rojas Mix, Miguel, “América Latina: integración e identidad”, disponible en: <http://miguelrojasmix.net/wp/?p=127> (consulta: 16 de abril 2014).

grupos afrodescendientes. Esto es particularmente destacado en Gregorio Luperón, cuyo antillanismo se basaba en el reconocimiento de la heterogeneidad del Caribe.⁷³ No obstante, es preciso recordar que la República Dominicana no fue parte del movimiento regionalista del siglo XIX, mientras que Cuba y Puerto Rico luchaban por su independencia. Además, parte de esas ideas se desarrollaron posteriormente al ciclo de los Congreso Hispanoamericanos.

Por ello, no es exagerado argumentar que las propuestas de unidad regional fueron un asunto casi exclusivo de los criollos en el poder; estos grupos no consideraron a indígenas, mestizos o afrodescendientes como actores de los proyectos que se plantearon. Por ello, Arosemena o Carrasco se refirieron a la “raza latina” o “raza española” que se debía proteger. Un ejemplo extremo de esto fue la exclusión de Haití de todos los congresos. Esto ya lo había manifestado Bolívar en 1825 al señalar “Los Americanos del Norte y los de Haití, *por solo ser extranjeros*, tienen el carácter de heterogéneos para nosotros por lo mismo jamás seré de opinión que les convidemos para nuestros arreglos americanos”⁷⁴ [cursivas del autor]. Resulta por lo menos irónico que la segunda nación independiente de América, que acogió y apoyó a líderes del movimiento independentista como el mismo Bolívar, haya sido excluida del movimiento regionalista.

En el plano doméstico, para la mayor parte de la población de los países, esas iniciativas regionales eran desconocidas o, en el mejor de los casos, les parecían algo distante. No podía ser de otra manera, pues el hispanoamericanismo (y posteriormente el latinoamericanismo) como base identitaria de los proyectos nacionales que se irradiaban al exterior en la iniciativas de unidad regional, excluían del proceso de formación de la identidad americana a los pueblos originarios y a los pueblos trasplantados de África.⁷⁵ Éste es un tema pendiente en la agenda de integración en América Latina. No se trata de proponer nuevas denominaciones para describir la región, sino de cuestionarse si para que un proyecto regional sea realmente sustentable debe considerar las expectativas y los intereses de todos los grupos sociales que conviven en los distintos países.

Regionalismo, amenazas externas, intereses nacionales: más allá de la identidad

Sin desconocer la importancia del factor identitario, existen razones para pensar que ella no fue causalmente central ni suficiente para explicar el proceso de construcción del regionalismo a través de los congresos hispanoamericanos. Ya pensadores como Bilbao, cuyas ideas evolucionaron a lo largo de su fructífera vida intelectual, percibieron esto al adoptar un embrionario enfoque genealógico sobre el tema de la integración y cooperación regional, que en la época se resumían en la expresión unidad regional. Como ya se analizó arriba, el Bilbao *de la Iniciativa para la América* fue algo distinto al de *América en Peligro*, pues las variables agresión externa e imperialismo fueron centrales

⁷³Cf. Briceño Ruiz, José, “The Caribbean: regional unity in a context of diversity”, in Rivarola Puntigliano, Andrés y José Briceño Ruiz (eds.), *The resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean*, Houndmills, Palgrave, 2013, pp. 146-182.

⁷⁴Bolívar a Santander, Arequipa, 30 de mayo de 1825, en: *Archivo Santander*, vol. XII, Bogotá, Aguila Negra Editora, 1917, p. 385.

⁷⁵Farret, Rafael Leporace y Simone Rodrigues Pinto, “América Latina: da construção do nome à consolidação da ideia”, *Topoi*, vol. 12, no. 23, julio.-diciembre, 2011, p. 31.

en el segundo, mientras que en el primero, aunque ya estaban presentes, convivían con la defensa de la “raza latina”, una evidente variable identitaria.

En consecuencia, es válido argumentar que, más que la defensa de una raza amenazada, lo que se quería proteger en los Congresos Hispanoamericanos eran las unidades políticas que estaban siendo agredidas por fuerzas más poderosas, al principio provenientes de Europa (en particular, Gran Bretaña, Francia y España), y luego de Estados Unidos. En el caso de las potencias europeas, era el inicio de su expansión global imperialista que, como ya analizamos, en América se manifestó desde México hasta la Cuenca del Plata. En el caso de Estados Unidos, aunque Thomas Jefferson hubiese argumentado sobre la existencia de un Hemisferio Occidental, el *leitmotiv* de la acción política de este país hacia la América Hispana no se basó nunca en una supuesta comunidad de intereses, sino en la búsqueda de su expansión y hegemonía. En realidad, ya en esa época la “otredad” de Estados Unidos no era sólo la Europa monárquica, sino también la América Hispana.⁷⁶

Estas amenazas externas comenzaron a ser percibidas por Bolívar, a quien generalmente se cita como promotor del argumento identitario de “para nosotros la patria es América”, pero se olvida de que su propuesta de unidad regional tenía un notorio sesgo estratégico. El Congreso de Panamá era una forma de enfrentar la amenaza externa, que en su época era la Santa Alianza y España. Debido a su escepticismo frente a Estados Unidos, no lo invitó al Congreso de Panamá, y aunque acudió al argumento identitario al señalarlo como “otro” (al igual que Haití), en el fondo la razón era que vislumbraba las ambiciones hegemónicas de ese país.⁷⁷ Ya en las décadas posteriores se evidencia que, más que una cuestión identitaria, lo que se buscaba era crear mecanismos para enfrentar las amenazas externas: en 1847 la aventura monárquica del General Flores, en 1856 las actividades filibusteras de William Walker, en 1864 la invasión de las Islas Chinchas y la Guerra Hispano-Sudamericana. La evidencia histórica es clara, la amenaza externa fue un detonador de las iniciativas de unidad regional.

En consecuencia, al menos a primera vista, el “enfoque hacia afuera”, en el cual la variable asociada al sistema internacional, la amenaza o agresión externa es más relevante, parecería explicar mejor la convocatoria de los Congresos Hispanoamericanos.

⁷⁶Marchand, Marianne H., “Contesting the Free Trade Area of the Americas Invoking a Bolivarian geopolitical imagination to construct an alternative regional project and identity”, en Eschle, Catherine and Bice Miguashca (eds.), *Critical Theories, International Relations and ‘the Anti-Globalisation Movement’, The Politics of Global Resistance*, Abingdon, Oxon, Routledge, 2005, pp. 105-106.

⁷⁷Estados Unidos participó en el Congreso de Panamá en calidad de observador. En una carta enviada a Santander el 11 de marzo de 1825 en el contexto de noticias que informaban del acercamiento de fuerzas marítimas a Venezuela, Bolívar incluye a Estados Unidos como potencial aliado para enfrentar tal agresión. Sin embargo, aunque en la carta hace referencia al Congreso de Panamá, no propone de forma explícita invitar a Estados Unidos. En la carta Bolívar afirma: “Yo creo que se puede salvar la América con estos cuatro elementos: primero, un grande ejército para imponer y defendernos; segundo, política europea para quitar los primeros golpes; tercero, con la Inglaterra; y cuarto, con los Estados Unidos. Pero todo muy bien manejado y muy bien combinado, porque sin buena dirección, no hay elemento bueno. Además insto sobre el congreso del Istmo de todos los Estados americanos, que es el quinto elemento.” Cf. Carta de Simón Bolívar para el General de División Francisco de Paula Santander, fechada en Lima el 11 de marzo de 1825. La mención a Estados Unidos como un particular cuarto elemento de la estrategia, plantea la interrogante, en particular conociendo las ideas anteriores de Bolívar sobre el asunto, sobre si este país también era para Bolívar parte de los “Estados americanos”, que eran parte del quinto elemento de la estrategia, que era el Congreso de Panamá.

En este marco explicativo, la amenaza o agresión externa, sería la variable independiente para explicar el regionalismo hispanoamericano y la convocatoria de los congresos. Sin embargo, el argumento de la sola amenaza externa también presenta una serie de problemas que derivan del análisis de la situación política de Hispanoamérica durante el periodo de convocatoria de los congresos.

En primer lugar, México, Chile y Perú promovieron entre 1826 y mediados de la década de 1830 iniciativas para realizar un nuevo congreso, incluso antes de sufrir agresiones externas. Cuando Lucas Alamán realizó esfuerzos para dar continuidad al Congreso de Panamá, México no había sido aún atacada por Estados Unidos y Francia. Las acciones de Perú y Chile en la promoción de un nuevo Congreso Hispanoamericano sucedieron unos cuantos años antes del proyecto restaurador de Flores.

En segundo lugar, muchas agresiones externas no derivaron necesariamente en convocatorias a Congresos Hispanoamericanos. El separatismo de los colonos texanos o la agresión francesa a México en la denominada Guerra de los Pasteles no causaron el llamado a congresos regionales. Las agresiones sufridas por la Confederación Argentina en 1838 o 1845 tampoco motivaron movimientos políticos en favor de una actuación regional. Cuando ocurrió el conflicto de Vuelta de Obligado, es decir, cuando dos naciones europeas agredieron a un país hispanoamericano, se estaba discutiendo la convocatoria del Congreso de Lima, debido a la amenaza del General Flores. Sin embargo, el tema del bloqueo en el Río de la Plata no fue incluido en la agenda del Congreso. Edmundo Heredia alega que en el bloqueo se entrecruzaban cuestiones locales, regionales e internacionales que habrían avivado antagonismos que provocarían la desnaturalización de los objetivos de Congreso.⁷⁸ A pesar de esto, Argentina fue invitada a participar, pero Rosas no aceptó la invitación, no porque el tema de la agresión anglo-francesa no estuviese en la agenda, sino alegando que “las extraordinarias circunstancias por las que atraviesa la República (...) (que) no permiten ocuparme de esta cuestión, la cual, por su magnitud e importancia, requiere seria meditación y calma”⁷⁹. Resulta por lo menos irónico que el gobierno argentino se excusase de participar en un congreso que se proponía discutir mecanismos para enfrentar agresiones externas con el argumento que sufría una agresión externa, pues las “circunstancias extraordinarias” a que las se referían Rosas eran simplemente el bloqueo anglo-francés.

De igual manera, antes de los ataques filibusteros, Gran Bretaña ocupó territorios de países de América Central, como la Mosquitia, y cuando se firmó el Tratado Clayton Bulwer con Estados Unidos, quedó en evidencia cómo dos potencias externas decidían sobre un canal que se construiría en el territorio de un país independiente: Nicaragua. Esto tampoco generó reacciones en favor de un congreso regional.

Esto denota que la sola existencia de una amenaza externa no era suficiente para impulsar acciones de un país en favor de la unidad regional. En consecuencia, se requieren otras variables explicativas para entender las motivaciones de la convocatoria de los Congresos Americanos y su posterior y poco exitosa evolución. Al igual que la identidad, el simple “externalismo”, para utilizar la expresión de Juan Carlos Puig, es

⁷⁸Heredia, Edmundo, “Un conflicto regional e internacional en el Plata. La Vuelta de Obligado”, *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, año XXI, vol. XX, no. 41, 2012-2013, p. 141.

⁷⁹Rosas, citado en Escudé, Carlos y Andrés, Cisneros (eds.), *Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina*, disponible en: <http://www.argentina-rree.com/8/8-015.htm> (consulta: 25 de mayo de 2014).

decir el acudir sólo a las variables únicamente asociadas al sistema internacional, no explican de forma cabal los procesos de construcción de región a través de los Congresos Hispanoamericanos. Su comprensión requiere también el análisis de la política doméstica de los países involucrados, en particular el proceso de formación de preferencias nacionales y cómo la estructura de oportunidad política permitió a unos actores imponer sus visiones sobre el regionalismo.

Incluir estas variables domésticas en el análisis obliga a considerar cuáles eran los intereses prioritarios de las élites al diseñar los proyectos nacionales que promovían, y si éstos convergían con la idea de unidad regional. Así, durante el periodo conservador, entre 1830 y 1847, en el que se destacó la figura de José Antonio Páez, Venezuela se excluyó de cualquier iniciativa regional y por ello se negó a participar en el Congreso de Lima de 1847-1848.⁸⁰ Argentina, por su parte, se aisló de toda iniciativa regional, en especial durante el gobierno de Bartolomé Mitre, cuando Argentina no impulsó mayores lazos políticos con la región por considerarlos “artificiales”, y se abstuvo de apoyar cualquier intento de unión hispanoamericana.⁸¹ Los gobiernos colombianos, por su parte, se opusieron desde 1857 a participar en cualquier liga o alianza regional.⁸² En el fondo, estas políticas frente a los Congresos regionales eran resultado de patrones de relaciones económicas y comerciales que estaban comenzando a configurarse, así como de variables de seguridad y poder asociadas a conflictos, normalmente territoriales, y visiones geopolíticas, que existían con países vecinos. En otras palabras, estaban asociados a intereses de los Estados promovidos por los grupos gobernantes.

Obviamente, no es correcto pensar que los países favorables a los Congresos lo hicieron con base sólo a supuestos identitarios o visiones idealistas de realidad regional y global de la época. México, Chile y Perú también tuvieron incentivos materiales para promover los Congresos Hispanoamericanos. El primero era garantizar su autonomía, pues la amenaza externa no se percibía sólo en términos militares o de ocupación territorial, sino también en la imposición de normas internacionales en materia de cobro de deudas o solución de controversias elaboradas en Europa a las se quería dar validez universal. Es por ello que, en todos los Tratados de los Congresos Hispanoamericanos, destacaba la cuestión de crear normas de Derecho Internacional y mecanismos de solución de conflictos propios de la región, lo que posteriormente generaría toda una tradición sobre la existencia de un Derecho Internacional Americano. Ésta era una forma de ampliar “el margen de maniobra” de la aún jóvenes naciones hispanoamericanas. Y esa preocupación se manifestaba incluso en el establecimiento de mecanismos para ayudar a la solución de conflictos internos, esto aseguraría lo que Helio Jaguaribe denominaba “viabilidad nacional”. Además de estos objetivos autonomistas se percibía, aunque en forma muy embrionaria, el interés en incrementar el comercio, bastante notorio en las

⁸⁰Cf. Cordero, Dolores Damarys, “Congreso Americano de Lima, 1847-1848”, en Ministerio de Relaciones Exteriores, en: *De Panamá a Panamá. Acuerdos de Integración Latinoamericana 1826 – 1881*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2010, pp. 195-221.

⁸¹Simonoff, Alejandro, “Consolidación y auge del modelo clásico de inserción”, en Simonoff, Alejandro (compilador), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010, pp. 53-54.

⁸²Castañón Pareja, Yoer Javier, “‘La Diplomacia Secreta’: la participación de Colombia en el conflicto entre Perú y España por las islas guaneras”, *Historia y Sociedad*, Medellín, Colombia, no. 24, enero-junio 2013, pp. 196-197

propuestas de Lucas Alamán, y también fue un asunto negociado en los Tratados de los Congresos de Lima y Santiago.

En consecuencia, ni los argumentos identitarios o las imposiciones del sistema internacional pueden explicar por sí solos estos procesos regionales. Se requiere complementar estas dimensiones con el análisis de la política doméstica en los países de entonces denominada América Hispana. En este marco, las limitaciones y oportunidades que ofrece el sistema internacional y el complejo proceso político doméstico de formación de preferencias nacionales son las variables independientes para explicar el proceso de formación del regionalismo a través de los Congresos Americanos. La identidad aparece más bien como una variable interviniente, aunque es importante, no es causalmente central, como la evidencia empírica sugiere.

Conclusiones

Los Congresos Hispanoamericanos del siglo XIX son un excelente laboratorio para examinar el momento constitutivo del proceso de construcción de una región internacional. La fragmentación y escasa interdependencia, resultado de siglos de dominio español, no permiten afirmar que la América Hispana constituyese en 1830 una región en términos políticos y económicos. Ciertamente su ubicación en un espacio geográfico separado de Europa y la existencia de elementos culturales comunes importaban, pero no eran suficientes. No obstante, a partir de las luchas por la independencia surge una coyuntura crítica que crea las condiciones para el inicio de un proceso de construcción de región. La figura de Simón Bolívar y su propuesta de realizar un Congreso entre las antiguas colonias españolas es el comienzo de un proceso que continuó hasta la década de 1860, conocido como hispanoamericanismo.

Con lemas como “Patria Grande” o “Nación Común” se tendió a inscribir este movimiento unionista y regionalista a una narrativa asociada a una identidad compartida. En los documentos de las convocatorias a los Congresos realizados en Panamá, Lima o Santiago, se acudió a esta narrativa como factor detonador y fundamento de la unidad regional. Desde un enfoque que Iver Neumann describe como “de adentro hacia afuera”, la identidad se convirtió en la variable independiente que explicaría el regionalismo latinoamericano del siglo XIX. Sin embargo, este raciocinio tenía varias limitaciones. El dilema identitario que vivía la región en esa época, que se manifestaba en el uso de americano, hispanoamericano y posteriormente latinoamericano para denominarse, evidencia lo complejo de acudir al argumento identitario. De igual manera, la cuestión de quién es el otro u la “otredad”, normalmente destacado en los estudios sobre identidad y relaciones internacionales, no estuvo claramente delimitado durante el periodo que Germán de la Reza describe como confederativo. La invitación a Estados Unidos al Congreso de Panamá y al Congreso de Lima o el debate sobre si Brasil era o no parte de la comunidad de intereses que se quería promover, muestran también las flaquezas del argumento identitario.

En consecuencia, es preciso ir más allá de la identidad para comprender mejor el asunto. No se trata de desconocer la importancia de los valores compartidos o el pasado común, sino de considerar que ellos no fueron causalmente centrales en la promoción de los Congreso Hispanoamericanos. La realidad es que aunque los países compartían valores comunes, también existían diferencias derivadas de sus particulares procesos

nacionales. La frase “unidad en la diversidad”, también de uso generalizado en la región, expresa ese dilema.

Por ello, se requiere construir otras variables explicativas. En este trabajo se propone que las variables asociadas al sistema internacional, como el imperialismo europeo y el expansionismo estadounidense, que se manifestaron en agresiones externas, son cruciales para entender el regionalismo hispanoamericano. Sin embargo, para evitar un “externalismo ingenuo”, también se precisa el análisis de la dinámica política doméstica, en particular el proceso de formación de preferencias nacionales y la medida en que las propuestas de integración y cooperación regional tenían influencia en este proceso.

El regionalismo en América Latina está asociado a dos grandes objetivos: la búsqueda de una mayor autonomía en la política mundial y la promoción del desarrollo económico y, en consecuencia, la superación de la condición de los países periféricos. Ambos objetivos han existido en la región desde la época de los Congresos Americanos y se vinculan al sistema internacional y a la política doméstica. Uno ha tenido más peso que el otro en determinados periodos históricos. Algunos países dieron mayor preferencia a uno que a otro. Sin embargo, ambos han coexistido. En el caso de la autonomía, se trataba no sólo de rechazar cualquier agresión externa, sino de ampliar el “margen de maniobra” de los Estados mediante la creación de normas e instituciones comunes, esto fue un interés más “causalmente central” de los Congresos Hispanoamericanos.

Sólo complementando el análisis de la influencia del sistema internacional con la evaluación de las dinámicas de los sistemas políticos domésticos, se puede entender por qué, a pesar del interés común en alcanzar la autonomía y el desarrollo, los procesos no avanzaron. Los Congresos Hispanoamericanos son valiosos casos de estudios en este sentido. Frente a un escenario de permanentes agresiones externas, los Congresos eran para las élites dirigentes de algunos países (México en la década de 1830, Chile o Perú en los décadas siguientes) el mecanismo para defender y fortalecer la autonomía regional. No obstante, la forma como las elites de otros países (Argentina, Venezuela en el periodo conservador o Colombia después de 1857) construían sus proyectos nacionales, asociados a relaciones especiales con Europa o Estados Unidos, por ejemplo, otorgaban menor importancia a las iniciativas regionales.

Esta investigación corrobora la complejidad del regionalismo latinoamericano desde sus años iniciales, así como las distintas visiones que existen en cuanto a su concepción o a su importancia. Y revela también la importancia de un análisis histórico de largo plazo, como un instrumento que permite observar prácticas y tendencias que aún marcan la integración y cooperación regional de América Latina en nuestros días.