

**REVISTA PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL**

**ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222**

**Tomo LXXVII, enero-abril 2026, No.182, pp. 59-82**

**Recepción: 24/09/2025. Aceptación: 06/02/2026**

**DOI: <https://doi.org/10.38180/2jpedn14>**



**BICENTENARIO DEL CONGRESO ANFICTIÓNIC  
DE PANAMÁ (1826 - 2026)**

BICENTENARY OF THE AMPHICTYONIC CONGRESS  
OF PANAMÁ (1826 - 2026)

***Raúl Chanamé Orbe\****

Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
(Lima, Perú)

[abogadochaname@gmail.com](mailto:abogadochaname@gmail.com)

<https://doi.org/10.38180/rpdi.v74i178.806>

**RESUMEN**

El Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, impulsado por Simón Bolívar, constituyó el primer esfuerzo concreto por establecer una confederación de repúblicas hispanoamericanas, con el fin de garantizar la independencia, la defensa común y la unidad continental. El artículo revisa los antecedentes ideológicos que inspiraron el proyecto, las propuestas plasmadas en la Carta de Jamaica, el proceso de convocatoria, la participación de los Estados y observadores, así como la agenda diplomática y militar discutida en el congreso. Aunque las tensiones internas, los conflictos territoriales y los intereses particulares impidieron su consolidación, el congreso dejó un legado histórico que alimentó posteriores iniciativas integradoras. A dos

---

\* Director Jurídico del Comité Internacional de Derecho Comunitario Andino del Parlamento Andino. Profesor Principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

siglos de distancia, la experiencia de Panamá sigue siendo un referente fundamental en el debate sobre la integración regional y el destino común de América Latina.

**Palabras clave:** Congreso Anfictiónico de Panamá; Simón Bolívar; integración latinoamericana; Carta de Jamaica; confederación hispanoamericana; legado.

## ABSTRACT

The Amphictyonic Congress of Panama (1826), convened by Simón Bolívar, was the first concrete attempt to establish a confederation of Hispanic American republics in order to safeguard independence, collective defense, and continental unity. This article reviews the ideological and political background that inspired the project, the proposals outlined in the Jamaica Letter, the process of convening the congress, the participation of states and observers, and the diplomatic and military agenda discussed. Although internal tensions, territorial disputes, and particular interests prevented its consolidation, the congress left a historical legacy that fueled later integration efforts. Two centuries later, the Panama Congress remains a fundamental reference in the debate on regional integration and the common destiny of Latin America.

**Keywords:** Amphictyonic Congress of Panama; Simón Bolívar; Latin American integration; Jamaica Letter; Hispanic American confederation; legacy.

\* \* \* \* \*

“Cuando después de cien siglos, la posteridad busque el origen de nuestro derecho público y recuerden los pactos que consolidaron su destino, registrarán con respeto los protocolos del Istmo. En él encontrarán el plan de nuestras primeras alianzas, que trazará la marcha de nuestras relaciones con el universo.”

Bolívar

Lima, 7 de diciembre de 1824

La integración, la mancomunidad o la simple unidad ha sido una de las utopías de las diversas repúblicas que dieran origen en el siglo XIX a la modernidad en Sudamérica. El Congreso Anfictiónico de Panamá (1826), auspiciada por el Libertador Simón Bolívar fue su más importante logro inspirador. Conmemorar 200 años de este acontecimiento implica hacer un examen de sus ideas aurorales, su convocatoria, sus desafíos y limitaciones, bajo los actuales desafíos del siglo XXI.

## **1. ANTECEDENTES INTEGRADORES**

Una década después del martirio de José Gabriel Condorcanqui (Tupac Amaru II), Francisco de Miranda propuso en Inglaterra la independencia de los virreinos españoles y la reunificación americana bajo el liderazgo de un Inca. Este programa precursor caló en la mente del joven Simón Bolívar, quien lo sostuvo inalterable en su venidero programa político americanista.

Juan de Egaña entregó a la flamante Junta Gubernativa de Santiago de Chile un plan confederal (1810), que partía de la unión con la Junta de Buenos Aires. Manuel Belgrano, precursor de la independencia de Río de la Plata, propuso la Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica, como una confederación abierta al proceso emancipador en curso, cuya capital sería el Cuzco, su gobernante debía titularse Inca y su bandera debía ser la reedición el sol nativo como símbolo de reunificación ancestral (1816). Se observa que, en los inicios del proceso emancipador, distintos líderes plantearon proyectos de carácter confederal. Tales propuestas reflejaban la necesidad de una articulación política tras la ruptura con la monarquía española, así como la búsqueda de un modelo de integración regional, con el objetivo de consolidar un poder legítimo.

Así pues, en plena guerra revolucionaria Simón Bolívar en su célebre *Carta de Jamaica*, señaló que el imperativo estratégico de la guerra de la independencia era la unidad continental. En ese derrotero, dando respuesta a las proclamas integracionistas de los rioplatenses Bernardo O'Higgins planteó los planes confederativos futuros (1818). Triunfante Bolívar, constituyó la primera gran alianza de virreinos, capitanías e intendencias liberadas: la Gran Colombia (1821), que comprendía el antiguo virreinato de

Santa Fe, la Capitanía General de Caracas y la Audiencia de Quito. En ese espíritu el 6 de julio de 1822 se firmaron dos tratados de Unión, Liga Perpetua entre la Gran Colombia y el Protectorado del Perú –Tratado Mosquera y Monteagudo– liderada por San Martín. Con Chile se suscribió el pacto ese mismo año. En ese contexto, el mandatario estadounidense James Monroe, proclamó contra la Europa de la Santa Alianza su tesis: “América para los americanos” (1823) (Lievano, 1969)b. En ese bloque defensivo se hicieron pactos con México (1823) y Guatemala (1825).

Las iniciativas demuestran cómo se iba forjando un horizonte político común que trascendía toda frontera local. Evidentemente, cada documento, proyecto y conformación asumida reflejaban que la independencia no solo debía concebirse como una liberación de cada territorio, sino como un esfuerzo compartido, de modo que se garantice la estabilidad y defensa ante cualquier restauración monárquica. De esta manera, las alianzas entre las nuevas Repúblicas dan cuenta de un temprano intento para la articulación de un sistema regional de cooperación y salvaguarda conjunta.

La generación de Juan Pablo Vizcardo y Guzmán, Francisco de Miranda y Pablo de Olavide impregnaron un sueño precursor de libertad y unidad regional. La generación gestora de la independencia pugnó por cristalizar esa unidad continental: Bolívar, Belgrano, O’Higgins, San Martín, Del Valle, Monteagudo, Vidaurre y Morazán; cuya máxima manifestación es el Congreso de Panamá (1826), basado en la estrategia plasmada en la *Carta de Jamaica* (1815).

De esta manera, se precisa que, el Congreso de Panamá marcó el punto culminante de un sueño que se había venido gestando durante décadas. Aunque sus resultados inmediatos fueron limitados, dejó un legado de unidad y colaboración entre los pueblos hispanoamericanos. No cabe duda que, su relevancia radica en que, por primera vez, logró proyectar una visión compartida a nivel continental.

## 2. LA CARTA DE JAMAICA (1815)

En 1815, el movimiento emancipador en América atravesaba una de sus etapas más críticas: la Primera y la Segunda República de Venezuela habían

sido derrotadas y, nuevamente, Simón Bolívar sufría la derrota en su ardua y sangrienta lucha por la emancipación continental.

Bolívar, en condición de fugitivo y sin compañía, arribó a Kingston (Jamaica), donde permaneció durante siete meses, un periodo que le permitió perseverar en su causa y reflexionar, con una visión continental, sobre el destino de América frente a los retos del nuevo orden mundial. De la prédica de Bolívar se destacan tres interrogantes constantes: ¿cuál es el propósito de nuestra independencia?, una vez obtenida la soberanía: ¿qué objetivos persigue cada comunidad política liberada? Y finalmente: ¿cómo logramos una inserción estratégica en el mundo?

Con ese propósito, desde la filosofía política se plantea responder a tres cuestiones centrales:

1. ¿Cuál sería el régimen más adecuado, no únicamente para un país aislado, sino para todo un subcontinente: república o monarquía?
2. Más allá de la forma de gobierno, ¿cómo asegurar la unidad continental mediante un futuro congreso integrador?
3. Una vez garantizada la gobernabilidad, ¿de qué manera insertarse en el escenario internacional con un rol protagónico?

No cabe duda que, durante la primera década de 1820 se ilustra como un periodo de experimentación política y diplomática en relación a la integración latinoamericana. Las alianzas impulsadas por Simón Bolívar y respaldadas por otras figuras, manifestaban que lo planteado y visionado solo sería posible mientras se construyera un frente común. Mediante una serie de interrogantes, se pretende más allá de respuestas inmediatas, que se trace un horizonte común para las nuevas repúblicas.

La Carta escrita en Kingston supone una reflexión de la nueva coyuntura internacional: I) el proyecto napoleónico había sido derrotado; II) España, pese a la restauración fernandina, mostraba claros signos de decadencia imperial; III) Europa se hallaba subordinada en lo militar — aunque no en lo económico— a Inglaterra; IV) Sudamérica revelaba una inclinación irreversible hacia la soberanía política y económica, aun con sus reveses ocasionales; y V) Inglaterra mantenía una postura cautelosa

e incluso distante frente ante la emancipación sudamericana, aunque esta le ofrecía beneficios como materias primas, mercados y equilibrio en el orden internacional. De allí que el documento adoptara una descripción explícita: “Carta a un caballero inglés que se interesaba por los asuntos de América”. En este contexto, el Libertador no solo pretende describir un escenario geopolítico, sino que también busca una interpelación a la potencia británica. Dirigir su atención a los ingleses se alineaba a intereses comerciales británicos.

Bolívar, con un enfoque propio del racionalismo, elabora un diagnóstico que abarca desde los aspectos materiales (territorio, población, recursos naturales y biodiversidad) hasta las reflexiones de carácter filosófico, político y jurídico (régimen político, identidad nacional, unidad continental y orden constitucional). Basándose en las descripciones de Alejandro de Humboldt (1769-1859), sostiene que Sudamérica posee una extensión mayor a la de Europa y que, a diferencia de esta, cuenta con vastas regiones aún no exploradas; se alberga alrededor de 16 millones de habitantes; se dispone de puertos y ciudades dinámicas como México, Santiago, Lima, La Habana, Bogotá, Buenos Aires, entre otras, cuya necesidad de comercio constituye una de las causas de la Independencia. Ante este panorama, se pregunta si España con sus evidentes limitaciones podrá realmente controlar el comercio de medio mundo careciendo de industrias, producción local, desarrollo artístico y científico y organización política. El libertador, Simón Bolívar, contrasta la vastedad y la potencialidad de América con relación a las deficiencias estructurales de España, resaltando la imposibilidad de mantener su dominio colonial. Con ello, la pregunta no solo pone en duda la capacidad de la metrópoli para sostener su imperio, sino que también respalda la emancipación como una necesidad histórica y económica.

En relación con la cuestión racial —o lo que en la actualidad denominamos identidad— El Libertador (1883) afirmó que no nos definía una herencia india ni europea, sino más bien la unión de los habitantes nativos y los españoles que llegaron al continente. Nacidos en América, pero con derechos provenientes de Europa, obligados a luchar tanto por aquellos derechos como contra los intereses locales. A razón de ello, se expone la paradoja de una España aún premoderna, sometida por una Francia moderna, mientras que los pueblos americanos debían resistir y enfrentar a los

invasores, que a su vez estaban siendo dominados por otros. No cabe duda que ello entrañaba una situación única y compleja. Así entonces, Bolívar destacaba la complejidad de la identidad americana, dicha dualidad aludida de los pueblos los exponía a la paradoja de defender derechos provenientes de Europa mientras luchaban contra sus propios opresores. Tal situación reflejaba una crisis política y una búsqueda de una identidad propia.

Bolívar reconoce que el devenir político resulta imprevisible; sin embargo, esboza escenarios probables para las principales regiones del subcontinente. Considera que México, por su extensión y riqueza, debe asumir un papel de vanguardia; que Panamá y Guatemala conformen una alianza estratégica debido a su posición geográfica; que Venezuela y Nueva Granada se integren en una unidad denominada Colombia, con una capital llamada Las Casas en honor al ilustre humanista. Sobre Buenos Aires, advierte la necesidad de superar las disputas internas, dado que la monarquía portuguesa en Brasil pone en riesgo su estabilidad, debiendo priorizar ante todo su cohesión. Finalmente, en medio de la convulsión de su época, prevé que Chile logrará consolidar tempranamente una estabilidad institucional sostenida en América. Bajo este escenario, dichas proyecciones no solo reflejan la aguda capacidad de observación de Bolívar, sino también su esfuerzo por imaginar un orden regional basado en equilibrios políticos y afinidad histórica. Pese a que algunas de sus provisiones no se lograron materializar completamente, reflejan su constante preocupación por la unidad y estabilidad, que consideraba esenciales para el futuro de las nuevas repúblicas.

En cuanto al régimen político ideal, Bolívar adopta una postura prudente y pedagógica. La experiencia iniciada en 1811 con la independencia de Venezuela puso en evidencia que ni la República ni la Monarquía estaban libres de limitaciones y falencias. De allí la necesidad de buscar la unidad regional respetando la coexistencia de diversos sistemas políticos —unitarios, federales, republicanos o monárquicos—. Para ello, observa los dos grandes referentes del liberalismo: Inglaterra, con su Monarquía Constitucional, y Estados Unidos, con su República Presidencial, y llegan a la conclusión de que el establecimiento de una monarquía resultaría difícil, aún más si se pretende construir una gran República. De este análisis nace en Bolívar la propuesta de un modelo novedoso, de carácter híbrido, lo

que se traduce en un sistema de gobierno donde se tome como referencia al modelo inglés, pero con la particularidad de sustituir al monarca por un poder Ejecutivo elegido, posiblemente vitalicio, pero nunca hereditario, de modo que se conserve el carácter republicano. El Libertador reflexionaba un modelo híbrido, dirigiendo su atención a una integración de todo el continente, en búsqueda de establecer gobiernos versados de estabilidad. En su Carta, revela su propuesta como un punto de convergencia política y diplomática.

Decíamos, en la Carta se revela la faceta visionaria de Bolívar, orientada a la unidad continental, proponiendo la ambiciosa idea de convertir todo el Mundo Nuevo en una sola nación, unida por una relación que donde sus partes se conecten mutuamente y con el conjunto. En 1815, una década antes de la Cumbre de Panamá (1826), Bolívar vislumbraba aquel encuentro al exclamar: “¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!”. Con esta clásica metáfora, Bolívar visualiza al istmo como un punto clave para la convergencia política y diplomática de los territorios que han logrado su emancipación, anticipando de esta manera el rol que tendría el Congreso Anfictiónico.

La prioridad más inmediata del Libertador se centraba en asegurar la independencia absoluta. La unidad continental, en cambio, debía asumirse como objetivo estratégico y conclusión lógica: un Estado-Continente que representara la contribución americana al pensamiento político, revisando las tesis de Montesquieu y recreando los ideales de Polibio en el nuevo contexto. Con esa visión, concibió el Congreso Anfictiónico de Panamá (1826), no solo como un proyecto de integración hemisférica, sino también como fundamento para la paz mundial. El Libertador esperaba que futuramente pudiera reunirse en ese lugar un distinguido congreso con los delegados de las Repúblicas, imperios o reinos, a fin de debatir y decidir respecto a los asuntos indispensables relacionados con la guerra y la paz, conjuntamente con las naciones pertenecientes a las otras tres regiones del mundo. Este visionario americano proyectaba el panamericanismo y, posiblemente, una anticipación de la Sociedad de las Naciones (1919), antecedente de lo que actualmente se materializa en la Organización de las Naciones Unidas (1945). Pese a que la propuesta de Bolívar no haya alcanzado la proyección que se esperaba en su tiempo, no se desvirtúa la importancia histórica

del Congreso de Panamá, ya que aconteció el inicio del pensamiento integracionista en Latinoamérica. Ante ello, es imprescindible destacar que Bolívar sentó las bases para una diplomacia regional, que posteriormente serviría de inspiración para futuras iniciativas de cooperación internacional.

De este modo, el Congreso de Panamá se presenta como un hito simbólico en la historia de la integración latinoamericana. Pese a que sus resultados fueron limitados, indudablemente, abrió un espacio común para el diálogo político y diplomático entre naciones apenas emancipadas, que buscaban establecerse en el marco internacional. Su legado no se encuentra tanto en los acuerdos materializados logrados, sino en haber dado un inicio a la idea de una comunidad continental de pueblos libres. Así pues, Bolívar dejó una visión que en el transcurso del tiempo continuaría inspirando los procesos de unión e integración en la región.

### **3. EL CONGRESO ANFICTIÓNICO DE PANAMÁ (1826)**

Ya en el contexto de la América Latina posindependencia, marcada por la fragmentación política y la amenaza constante de intervenciones extracontinentales, surgió un intento de establecer una confederación de estados latinoamericanos para promover la unidad y la defensa mutua: el Congreso Anfictiónico de Panamá, cuyo nombre es en referencia a Anfición, nieto de Prometeo, quien promovió la Liga Anfictiónica, una organización de asambleas periódicas en la antigua Grecia para mantener la unidad panhelénica y tratar asuntos de interés general para sus ciudades.

Bolívar, el 7 de diciembre de 1824, desde el Perú, realizó la convocatoria a la Gran República de Colombia, México, Provincias Unidas de Río de la Plata, Chile y Guatemala, apenas logrado el triunfo de Junín y dos días antes de la batalla de Ayacucho. El ambiente integrador era intenso. Bernardo Monteagudo (1989) planteó la importancia de la creación de una *Federación General entre los Estados hispanoamericanos y Plan de su organización* (1824), señalando que, las seis divisiones políticas que conformaban América que alguna vez fue española, dos tercios habían votado a favor de la unión republicana. Asimismo, tanto Colombia, México como Perú habían firmados los tratados especiales con este fin.

Indudablemente, este ambiente de efervescencia integradora mostraba que la independencia no solo debía ser vista como una ruptura con España, sino más bien como el inicio para una nueva estructura política en el continente. Para ello, tanto los proyectos de Bolívar como Monteagudo coincidían en que la unión resultaba indispensable para hacer frente cualquier amenaza externa y rivalidades internas. No obstante, pese al entusiasmo, la diversidad de intereses nacionales pronto pondría de manifiesto las dificultades para que el proyecto logre materializarse y concretar dicha confederación.

En ese mismo propósito se constituyó la Confederación Centroamericana, ideada por Cecilio del Valle, defendida con terquedad por Francisco Morazán. Fue dos años más tarde cuando se celebró este evento histórico, que reunió a delegados de las repúblicas de Norteamérica, Centroamérica y Sudamérica. En esta primera comunicación, a modo de presentación del proyecto, el Libertador expresó que, después de quince años de sacrificios en favor de la libertad de América, había llegado la hora se establecer un sistema de garantías que protegiera el futuro de los pueblos, tanto en los tiempos de paz como en la guerra. Sostenía, además, que los vínculos e intereses comunes de las repúblicas americanas – antiguas colonias de España – debían cimentarse sobre una base firme que, en la medida de lo posible, asegurase la estabilidad de sus gobiernos (Jaramillo, 2016). El verdadero desafío para Bolívar se acentuaba en asegurar la estabilidad política y fomentar la cooperación entre las naciones. Comprendía que la libertad, sin fundamentos sólidos, podría desvanecerse en un abrir y cerrar de ojos, de ahí su propuesta de un futuro compartido.

En 1825 se presenta como un año prometedor para las fuerzas independentistas de América, el 11 de enero se rindió Rodil en los castillos del Real Felipe en el Callao, el día 22 entrega los reductos de manera pacífica; en Chiloé los realistas se rinden despejando las amenazas en el sur de América. Estos sucesos permitieron la consolidación de la independencia en el plano militar, generando un clima óptimo respecto al futuro político de la región.

No obstante, surgen nuevos desafíos territoriales, fuerzas imperiales de Brasil invadieron las provincias bolivianas de Mojos y Chiquitos, el mismo imperio invadió la Banda Oriental y la provincia de Cisplatina en

disputa con las Provincias Unidas de Río de la Plata. Buenos Aires solicitó apoyo de Perú y Colombia. Bolívar actuó con la mayor cautela geopolítica, como lo testimonian sus cartas, más aún cuando en México y Colombia existían voces que impulsaban tomar acciones militares para producir las independencias de las colonias españolas de Cuba y Puerto Rico. De otro lado, se corrían rumores que España preparaba una expedición restauradora de 50 mil hombres al mando del general Jerónimo Valdés, coaligado al denominado “Círculo de Bruselas”, encabezado por José de la Riva Agüero, ahora emparentado con el duque de Looz Corswarem.

### **3.1. LA DIPLOMACIA GEOPOLÍTICA**

Bolívar considera que la política es razón y fuerza proporcional a su circunstancia, después de tres lustros de lucha violenta por la libertad, considera que hay que hacer un uso discreto de las fuerzas militares para garantizar la paz, que preserve la estabilidad regional. Por ello, recomienda a los gobiernos de Perú y Colombia impulsar con todos sus recursos la Cumbre de Panamá, que es una batalla sin balas, pero tan importante como Boyacá o Ayacucho. De este modo, Bolívar concibe al Congreso Anfictiónico como el lugar donde las armas se reemplazan por la diplomacia, y donde la unidad se forja mediante diálogos y acuerdos.

En ese propósito, las Cancillerías de Perú y Colombia vuelcan esfuerzos por medio de Sánchez Carrión, hasta su muerte (1825), José María de Pando (Perú) y Pedro Gual (Gran Colombia). El Libertador apura la cumbre para el año de 1825, por ello el Vicepresidente Francisco de Paula Santander, el 6 de febrero de 1825, le escribe manifestando que había leído satisfactoriamente su carta, donde expresaba su deseo de que la Asamblea de los Estados confederados de la América antes española, se reuniera, de ser posible, dentro de seis meses (Porrás, 1974). Bolívar mostraba la convicción de que la cumbre tenía que concretarse con celeridad, para así aprovechar el impulso de las recientes victorias militares.

Santander le manifestó su interés que en ese corto tiempo se asegure la mayor concurrencia, planteándole que Perú y Colombia sean la vanguardia diplomática y México y Guatemala respaldo firme, así poder consolidar los cuatro soportes de la cumbre panameña. Dicho enfoque permite dar cuenta

la expectativa de que la asamblea de la América pueda llevarse a cabo con la presencia de representantes plenipotenciarios de las Repúblicas de Chile, México, Guatemala, Perú, Colombia y Buenos Aires, siempre que, probablemente, la política de Buenos Aires se acerque más a los intereses comunes, una vez se posicione el Congreso de las Provincias Unidas del Río de la Plata (Porras, 1974).

El vicepresidente de la Gran Colombia informa al Libertador que ha tomado la propuesta de extender una invitación a los Estados Unidos, Inglaterra y al representante del Imperio del Brasil, sostiene que en todos los casos es pertinente la concurrencia estos grandes Estados. Eso demandaba más tiempo a la convocatoria internacional.

Perú, por indicaciones de Bolívar, envió a dos de sus mayores talentos: José María de Pando y Manuel Lorenzo de Vidaurre, quienes arribaron a Panamá en mayo de 1825, un año antes de la cumbre. Urgencia y entusiasmo eran el impulso del conclave continental. Previo al Congreso Anfictiónico de Panamá, Manuel Lorenzo de Vidaurre, Plenipotenciario peruano al conclave unionista, propuso a su gobierno las Bases de la Confederación general Americana (1826), que prescriben (Porras, 1974):

Los intereses de la Confederación serán arreglados por una asamblea general que tendrá el nombre de Congreso Anfictiónico.

No podrán hacerse la guerra los unos estados a los otros bajo algún pretexto: todas las diferencias y cuestiones de las repúblicas americanas serán decididas en el Gran Congreso.

Los individuos de las repúblicas confederadas podrán pasar de unos estados a los otros, disfrutando de los mismos privilegios y derechos que corresponden a los nacidos en el país donde se establecen.

Dichas propuestas revelaban una clara añoranza de institucionalizar la unidad, llevando al ámbito jurídico y político el espíritu de fraternidad que había inspirado las luchas por la independencia. Vidaurre pretendía el establecimiento de las bases de una ciudadanía compartida y un mecanismo permanente para resolver conflictos pacíficamente. De este modo, el Congreso de Panamá adquiriría una dimensión que iba más allá de la situación actual, proyectándose como un modelo innovador de integración regional.

### **3.2. LOS PAÍSES PARTICIPANTES EN PANAMÁ**

Las repúblicas que tuvieron representación en el congreso fueron las siguientes: I) Centroamérica, que se hizo presente con sus plenipotenciarios Antonio Larrazábal y Pedro Molina (primer presidente del Triunvirato Ejecutivo de la República Federal de Centroamérica); II) La Gran Colombia, representada por los venezolanos Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez (sobrino político y hombre de confianza del Libertador); III) México, cuya delegación estuvo integrada por Mariano Michelena (quien fuese parte del triunvirato que gobernó el país luego de la dimisión del emperador Agustín de Iturbide) y José Domínguez Manso; IV) Perú, que tuvo en principio como plenipotenciarios a José María de Pando y Manuel Lorenzo de Vidaurre (primer presidente de la Corte Suprema de Justicia del Perú en 1825) y, posteriormente, incluyó a Manuel Pérez de Tudela en reemplazo del primero. Con el ánimo de afirmar la importancia de este evento, también fueron convocados, en calidad de invitados neutrales europeos, Gran Bretaña — bajo la conducción de su diestro canciller George Canning (1770-1827) — y los Países Bajos, representados respectivamente por los observadores no oficiales Edward Dawkins y Jan Verveer, ambos países representaban dos monarquías constitucionales. El Congreso no solo se proyectaba como un punto de encuentro de integración regional, sino también como un espacio para la diplomacia a nivel global.

El Congreso de Panamá logró reunir a los representantes de las principales repúblicas americanas, demostrado una gran diversidad y fuerza por parte de los Estados independientes. La participación de las figuras políticas destacables evidenciaba un encuentro con peso histórico y legitimidad. Asimismo, que el encuentro haya contado con la presencia de Gran Bretaña y Países Bajos, llevó al evento más allá, colocándolo en el escenario internacional. Así, el Congreso se convirtió en un símbolo de búsqueda de la unidad regional y la diplomacia internacional.

Además, la potencia emergente de los EE. UU. designó a los siguientes delegados: Richard Anderson (fallecido en el trayecto por fiebre amarilla); John Sergeant, quien arribó a Panamá después de la conclusión del congreso; y Joel R. Poinsett. A propósito de la participación norteamericana, Henry Clay, Secretario de Estado bajo el Presidente John Quincy Adams,

dio las instrucciones a los delegados de EE. UU. al Congreso de Panamá de que la celebración de dicho encuentro, con representantes diplomáticos de las naciones americanas independientes, sería el inicio de una nueva era en la historia de la humanidad (Washington, 6 de mayo de 1826).

Clay recomienda preservar el principio de neutralidad, cordialidad y garantizar el libre comercio como políticas de una buena vecindad. Asimismo, señala que esta Asamblea, aprobada por toda América, sin duda, facilitará que se produzcan encuentros libres y amistosos, intercambios claros y necesarios, a su vez debates para que se establezcan principios generales relacionados con el comercio, la guerra, la navegación y la paz (Washington, 6 de mayo de 1826).

Clay da la directiva de estar presente, recoger información sobre la alianza defensiva (no comprometerse), tratamiento cauteloso al tema cubano, no reconocimiento a Haití por lo nefasto de su “guerra racial” y la necesidad de un acuerdo para la construcción de un canal en el Istmo de Panamá para el comercio mundial. Anuncia, además, que dentro cuatro meses (setiembre) llegarán sus representantes a Panamá de manera inamovible. Cabe precisar que la intención de los Estados Unidos era evaluar de cerca las intenciones políticas de Bolívar respecto de la unión de las nuevas naciones y, en consecuencia, motivar preferentemente la realización de acuerdos comerciales entre las repúblicas participantes. De esta manera, la participación de Estados Unidos se caracterizó por dos circunstancias clave: por un lado, se presentaba como un posible aliado en la construcción de un orden continental, y, por otro lado, se reservaba el derecho de intervenir según sus propios intereses, ya sea de carácter económico o geopolítico.

También es preciso mencionar la situación de las naciones convocadas, pero que por diversos motivos no pudieron acudir al llamado de Panamá. Bolivia designó a José M. Mendizábal y José M. Serrano como representantes, pero no pudieron asistir. El Imperio de Brasil, neutral ante las monarquías europeas y las naciones americanas, designó a Theodoro J. Biancardi como observador, sin embargo, no asistió al congreso por las consideraciones antimonárquicas de los delegados rioplatenses. Aunque el gobierno de las Provincias Unidas de la Plata enfrentó el rechazo del

Parlamento a su participación, que impugnaba la presencia de Brasil en conflictos territoriales con ellos, no obstante, logró encargar la misión a José M. Díaz, quien al cambiar el gobierno no ratificó su viaje. Asimismo, fue convocado al congreso Chile, que tampoco concretó su participación.

Los representantes peruanos fueron los primeros en llegar (Pando y Vidaurre) en mayo de 1825, el 11 de diciembre de ese mismo año llegaron los representantes colombianos (Gual y Briceño), recién el 18 de marzo de 1826 llegaron los representantes de Centroamérica (Antonio Larrazábal y Pedro Molina). El 2 de abril arribó Manuel Pérez de Tudela, quien reemplazaría a Pando, que había sido nombrado Ministro de Relaciones Exteriores por Bolívar en Perú. El primero de junio llegó el observador inglés Edward James Dawkins. El 5 de junio llegaron los delegados mexicanos (Mariano Michelena y José Domínguez). El 7 de julio llegó Jan Vermeer, observador no oficial de Holanda. Estaban los 4 Estados, en los cuales basaba Santander el éxito de la cumbre; además de la presencia de un Plenipotenciario de EE.UU. y la de 2 observadores europeos (Inglaterra y Holanda). Finalmente fueron participantes activos 4 repúblicas (México, Perú, Gran Colombia y Centroamérica), que hoy representan 11 Estados independientes (México, Perú, Colombia, Venezuela, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Honduras, Costa Rica y Guatemala).

La reunión marcó un hito importante en cuanto al esfuerzo por formalizar la cooperación entre las nuevas repúblicas. El hecho de que estas cuatro delegaciones representaran territorios que hoy comprenden once Estados independientes, resalta la magnitud de la apuesta por la integración. No obstante, la falta de varias naciones que fueron convocadas, conjuntamente con la inestabilidad política interna de los asistentes, ya anticipaba las dificultades que enfrentaría el proyecto para consolidarse a lo largo del tiempo.

### **3.3. LA AGENDA Y ACUERDOS DEL CONGRESO DE PANAMÁ**

Según Germán A. De la Reza (2005), la agenda del Legislativo, que en gran medida fue diseñada por Bolívar, considera diez criterios esenciales.

1. Renovar los acuerdos de alianza, unión y confederación.

2. Publicar un manifiesto denunciando la conducta española y los daños producidos al Nuevo Mundo.
3. Resolver respecto al apoyo de la independencia cubana y puertorriqueña, así como de Filipinas y las islas Canarias.
4. Firmar tratado de navegación y comercio entre los Estados confederados.
5. Incorporar al país estadounidense para la efectividad de la doctrina Monroe ante los posibles intentos de reconquista del país español.
6. Crear un conjunto normativo de derecho internacional.
7. Eliminar la esclavitud en todo el territorio de la confederación.
8. Definir el aporte económico de cada país para sostener a las fuerzas comunes.
9. Implementar mecanismos de presión para forzar al país español que reconozca las nuevas repúblicas.
10. Fijar límites fronterizos basándose en el principio *uti possidetis* de 1810.

El Congreso Anfictiónico de Panamá se inauguró el 22 de junio de 1826 a las 11 a.m. en la sala capitular del convento de San Francisco y sesionó hasta el 15 de julio de 1826. Hubo una reunión preparatoria donde se acordó que la Presidencia sería rotativa (Colombia, Centroamérica, Perú y México). El día 23 el representante peruano Vidaurre con el mayor entusiasmo presentó sus Bases, la delegación colombiana no lo admitió a la discusión plenaria, alegando que incluían asuntos totalmente ajenos a un acto de unión. Esto contrarió a Vidaurre, quien señaló que en ese caso no se trataba de un Congreso Anfictiónico, sino de un congreso para tratar exclusivamente asuntos bélicos. Pues el plenipotenciario colombiano Briceño Méndez, propuso la constitución de un ejército federal de 60 mil hombres, Colombia aportaría 15,250; Centroamérica 6,750; Perú 5,250 y México 32,750. Logra percibirse la tensión entre la visión jurídica e integradora de Vidaurre frente a la postura militarista de Colombia, reflejándose distintas expectativas para el Congreso.

De la Reza (2014) sostiene que los delegados reunidos en la sala capitular del Convento de San Francisco, en Panamá, lograron la negociación de cuatro convenciones principales: 1) el Tratado de Unión,

Liga y Confederación Perpetua, que daba rigen a la confederación hispanoamericana; 2) la Convención de Contingentes, considerada esencial para organizar la defensa común; 3) el Concierto Reservado, vinculado especialmente al artículo 2º de la Convención de Contingentes, dedicado a la liberación de Cuba y Puerto Rico; y 4) el Concierto sobre la traslación del Congreso a la Villa de Tacubaya, a una legua de la ciudad de México. Tales acuerdos, en gran medida, se quedaron solo en declaraciones, ya que su implementación en la praxis se vio obstaculizada por la carencia de recursos y las diferencias de intereses entre los Estados que los firmaron.

Los países participantes firmaron el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, que destacaba la defensa común, el mantenimiento de la amistad y la abolición de la esclavitud. Otro tema propuesto por Pérez de Tudela fue el reconocimiento de la paz con España, que en ningún caso debían admitir la paz con indemnizaciones. No obstante, México había hecho esas concesiones para la paz. Por ello, México propuso que la Liga sea temporal hasta conseguir la paz total y no sea perpetua por estas circunstancias de fuerza.

Surgían recurrentes intereses particulares sobre los generales; Centroamérica propuso armonizar sus fronteras y diferendos con México (Chiapas) y Colombia (Mosquitos). Pronto los peruanos plantearon sus reclamos sobre Guayaquil. Se adujo que las delegaciones no tenían poderes para armonizar esos conflictos territoriales, que debían recabar sus poderes sobre lo acordado y renovar sus mandatos sobre otro tipo de temas y pactos. Tales tensiones mostraban que, a pesar del discurso integrado, había disputas locales que representaban una amenaza para socavar la viabilidad del Congreso. De este modo, el ideal de una confederación se enfrentaba a la realidad de los Estados jóvenes, quiénes estaban más enfocados en la consolidación de sus propios territorios que en renunciar a su soberanía en pro de la unidad continental.

Después de tres semanas de intensos intercambios de opinión, el espíritu era continuar con el Congreso; no obstante, la exigencia de los delegados era encontrar otro lugar cuyo clima y comodidades sea propicio para el cónclave. Se acordó que proseguiría en la villa mexicana de Tacubaya. Para darle continuidad, se estableció que un delegado retorne a

su país, mientras el otro proseguía viaje a México, para darle vigencia al Congreso Anfictiónico.

Al concluir, acordaron consolidar los acuerdos en otra sede: Tacubaya, México; no obstante, solo llegaron los representantes de Colombia, México y Centroamérica. En pocos meses la política exterior peruana cambió y se abstuvo de participar en Tacubaya. Problemas generalizados en los flamantes Estados desmotivaron su continuación. El Congreso Anfictiónico fue finalmente disuelto en 1828.

**Tabla 1**  
**Cuadro delegados al Congreso de Panamá de 1826**

	País	Panamá	Estatus	Tacubaya	
CONFEDERADOS	Centro de América la Gran Colombia	Antonio Larrazábal Pedro Molina Pedro Gual Pedro Briceño Méndez	Min. Plenipotenciario Min. Plenipotenciario Min. Plenipotenciario Min. Plenipotenciario	Antonio Larrazábal Pedro Gual	
	México	Mariano Michelena José Domínguez Manso	Min. Plenipotenciario Min. Plenipotenciario	Mariano Michelena José Domínguez Manso	
	Perú	José María Pando Manuel Pérez de Tudela Manuel Vidaurre	Min. Plenipotenciario Min. Plenipotenciario Min. Plenipotenciario		
	Estados Unidos	Richard Anderson John Sergeant	Min. Plenipotenciario Min. Plenipotenciario	John Sergeant Joel Poissent	
	NEUTRALES	Gran Bretaña	Edward Dawkins	Observador oficial	
		Países Bajos	Jan Vermeer	Observador no oficial	Jan Vermeer

Nota: Citado del artículo De la Reza (2014).

#### 4. ENTRE LA SOLIDARIDAD CONTINENTAL Y EL IMPERATIVO LOCAL

Se acordó ratificar lo pactado en Panamá (1826) en la venidera cumbre de Tacubaya (México), no obstante habían aparecido nuevos conflictos

nacionales e interestatales: Perú repudió la presencia bolivariana en 1827, que devino en un conflicto bélico con la Gran Colombia, Bolivia rechazó la presencia de Sucre, la provincia de El Salvador se independizó de las Provincias Unidas de Centro América empezando su largo proceso de desintegración, la Gran Colombia se divide en tres repúblicas autónomas: Venezuela, Ecuador y Nueva Granada. El 26 de octubre de 1827, el Canciller peruano José María del Pando escribió un artículo donde advertía sobre un oscuro pronóstico: una vez que los pueblos americanos logren liberarse del dominio colonial, comenzarán a producirse conflictos internos. Señalaba que, México estaba turbado por conspiraciones y dividido en facciones, al igual que Guatemala, que además enfrentaba intentos de dominación. Por su parte, Colombia se encontraba atrapada en luchas partidistas, con opiniones enfrentadas y bajo la amenaza de ambiciones personales. Las provincias argentinas padecían de una profunda anarquía, mientras que Chile atravesaba una inestabilidad comparable al sufrimiento de un enfermo. Bolivia permanecía apática bajo un gobierno provisional que no reflejaba su realidad, y el Perú, en medio de un proceso de organización institucional, se sentía amenazada por amenazas injustas y por humillaciones indignantes (Altuve-Febres, 2015).

Del conflicto entre Brasil y las Provincias Unidas de Río de la Plata surge el Uruguay. En 1836, Texas se independizó de México, como Estado autónomo, en 1845 se unió a EE.UU. En una década tras el Congreso de Panamá (1826-1836) se habían reconfigurado los territorios basados en la desconfianza, el encono y, en algunos casos, en la beligerancia territorial.

Tales acontecimientos evidenciaban que la idea de una unidad continental había sido relegada a un segundo plano, siendo superada por la fragmentación y rivalidad. Ante ello, la aparición de nuevos Estados y los conflictos en las fronteras evidenciaban lo complicado que resultaba lograr una armonización de los intereses nacionales dentro de un marco confederal. Más allá de lograrse la integración propuesta y visionada por Bolívar, la década que siguió al Congreso de Panamá estuvo marcada por el fortalecimiento de soberanías individuales y el aumento de disputas regionales.

## 5. EL LEGADO HISTÓRICO DE PANAMÁ

A inicio de los años 30 del siglo XIX, Lucas Alamán volvió en México a proclamar los ideales de Panamá, que se volvieron a manifestar en clave de reintegración con la confederación Peruano-Boliviana (1836-1839), y en clave diplomática en las conferencias de Lima (1847-1848), donde concurre Nueva Granada, Venezuela, Ecuador, Chile y Bolivia; conferencia diplomática en Santiago (1856-1857) y nuevamente Lima (1864-1865) con la asistencia de Colombia, Chile, Argentina, Guatemala, Venezuela, Bolivia y Ecuador (Ulloa, 1938). A partir de 1889 surgió el panamericanismo continental. Renace el ideal en el 900 desde una perspectiva literaria con José Enrique Rodó, Manuel Ugarte, Rubén Darío, Rufino Blanco Fombona y José Santos Chocano, quien dijo que dentro del mapa político de América, Panamá representa la muñeca de una mano cuyo cinco dedos se encuentran destinados a unirse con fuerza en un solo puño (Chocano, 1922); sobrevendrían esfuerzos integradores con José Vasconcelos, Pedro Henríquez Ureña y Haya de la Torre, los cuales plantearon un americanismo con contenido social. No obstante, el inmenso legado del Congreso Anfictiónico de Panamá, todavía no ha sido suficiente para reencontrarnos como el pueblo-continente de las meditaciones de Antenor Orrego. Así la utopía moderna que soñaron Vizcardo y Guzmán, Miranda, Belgrano, San Martín, O'Higgins y Bolívar entró en un reflujo adolescente, para volver de manera atemporal, terco y emblemático a recordarnos nuestro origen unitario y continental.

Este recorrido histórico nos muestra que, aunque los intentos de integración política no lograron la solidez que se esperaba, el ideal de unión ha perdurado como un horizonte cultural y simbólico para América Latina. Desde Panamá hasta el panamericanismo, y pasando por las conferencias diplomáticas y las propuestas intelectuales, se repite la tensión entre la fragmentación real y el deseo de unidad. Más que un fracaso, el Congreso Anfictiónico dejó una semilla que sigue viva: la convicción de que el destino de la región únicamente puede ser entendida plenamente como un proyecto común.

## REFERENCIAS

- Aguirre, I. (1968): El Congreso de Panamá: Bolivarismo y monroísmo. *Desarrollo Económico*, 8(30/31), 193–241. <https://doi.org/10.2307/3466009>
- Altuve-Febres Lores, F. (2015): *La monarquía sin corona. Obras de José María del Pando (1787-1840)*. Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.
- Beluche, O. (2021): El Congreso Anfictiónico de Panamá. Debatir los cambios que ocurren en Centroamérica, 143–151.
- Chocano, J. (1922): *Idearium Tropical. Apuntes sobre las dictaduras organizadoras y la gran farsa democrática*. Casa Editora La Opinión Nacional, Lima.
- De la Reza, G. (2019): *Nuestro cónsul en Lima: diplomacia estadounidense durante el Congreso anfictiónico de Panamá y Tacubaya (1824-1828)*, México: Bonilla Artigas Editores.
- De la Reza, G. (2014): El Congreso anfictiónico en la ciudad de México a la luz de un documento inédito (1826-1828). En *Historia Crítica*, (53), mayo-agosto, Bogotá.
- De la Reza, G. (2005): Más allá de la negligencia racional. La asamblea de Tacubaya, 1826-1828. En *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*.
- De la Reza, G. (2003): El Congreso Anfictiónico de Panamá. Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración Latinoamericana. *Araucaria*, 5(10). 188–214.
- El Congreso de Panamá: entre la quimera y la realidad. (2017). *Temas De Nuestra América Revista De Estudios Latinoamericanos*, 4(9-10), 77-81. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/tdna/article/view/9953>
- Jaramillo, A. (2016): *Atlas Histórico de América Latina y el Caribe: aportes para la descolonización pedagógica y cultural: Tomo 1*. (Argentina:

- EDUNLA Cooperativa). <http://atlaslatinoamericano.unla.edu.ar/assets/pdf/tomo1.pdf>
- Lievano Aguirre, I. (1969): Bolivarismo y Monroísmo. Ed. Revista Colombiana Ltda, Bogotá.
- Monteagudo, B. (1989): Escritos. Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires.
- Myrie Sánchez, D. (2023). Perspectivas actuales sobre el bicentenario del Congreso Anfictionico de Panamá de 1826. Revista Contacto, 3(2), 145–155. <https://doi.org/10.48204/contacto.v3n2.4485>
- O’Leary, S. (1883): Memorias del general O’Leary, Tomo I (Caracas: Imprenta el Monitor).
- Porras Barrenechea, R. (1974): El Congreso de Panamá. Colección Documental de la Independencia del Perú, Tomo XIV, Vol. 4., Lima.
- Towsend Ecurra, A. (1975): Las ideas de Bolívar en la integración de los pueblos latinoamericanos. Comisión Nacional del Sesquicentenario de la independencia del Perú, Lima.
- Ulloa, A. (1938): Congresos Americanos de Lima. Archivo Diplomático Peruano. Imprenta Torres Aguirre, Lima.

### **Financiamiento**

Autofinanciado.

### **Conflicto de interés**

El autor declara no tener conflicto de interés.

### **Contribución de autoría**

El autor realizó todas las tareas relativas a la elaboración de este trabajo.

### **Agradecimientos**

Sin agradecimientos

### **Biografía del autor**

Director Jurídico del Comité Internacional de Derecho Comunitario Andino

del Parlamento Andino. Profesor Principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

**Correspondencia**

abogadochaname@gmail.com

