

Anuario de Estudios Centroamericanos

Revista académica de acceso abierto,
editada en la Facultad de Ciencias Sociales
de la Universidad de Costa Rica

Volumen 48, 2022
e-ISSN: 2215-4175

Dossier [Sección arbitrada]

América Central a cien años del Congreso de Panamá: diplomacia y estrategias de influencia en la configuración geopolítica de entreguerras

*Central America One Hundred Years after the Congress of
Panama: Diplomacy and Strategies of Influence in the Geopolitical
Configuration of the Interwar Period*

David Marilhacy
Universidad Sorbona/CRIMIC, Francia

El *Anuario de Estudios Centroamericanos* (AECA), fundado en 1974, es una revista académica de **acceso abierto**, editada en la **Facultad de Ciencias Sociales** de la **Universidad de Costa Rica**. Es una **publicación continua**, presentada en **formato electrónico**. En la actualidad es una de las pocas publicaciones que se realizan sobre América Central bajo una perspectiva regional. El AECA **cubre temas** que se ocupan del análisis de la realidad histórica y presente de la región centroamericana y de las sociedades que la constituyen.

Síguenos:

Facebook: @elanuarioca

Instagram: @aecca_ucr

Portal de revistas de la Universidad de Costa Rica:

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/index>

Envíos: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/about/submissions>

Anuario de Estudios Centroamericanos

Volumen 48, 2022

© David Marcilhacy, 2022

LICENCIA CREATIVE COMMONS

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las siguientes condiciones:

- Debe reconocer los créditos de la obra.
- No puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- La obra debe ser utilizada solo con propósitos no comerciales.



América Central a cien años del Congreso de Panamá: diplomacia y estrategias de influencia en la configuración geopolítica de entreguerras

*Central America One Hundred Years after the Congress of
Panama: Diplomacy and Strategies of Influence in the Geopolitical
Configuration of the Interwar Period*

David Marcilhacy

Universidad Sorbona/CRIMIC, Francia

Recibido: 18/09/2022

Aceptado: 10/10/2022

Acerca de la persona autora

David Marcilhacy. Francés. Doctor por la Universidad de París 3-Sorbonne Nouvelle (París, Francia). Titular de la HDR (“Habilitación a dirigir investigaciones”, diploma posdoctoral, Francia), en 2018. Catedrático en el Departamento de Estudios ibéricos y latinoamericanos, Facultad de Letras, Sorbonne Université (París, Francia). Director adjunto del laboratorio CRIMIC (Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre los Mundos Ibéricos Contemporáneos), Sorbonne Université, Francia.

Contacto: david.marcilhacy@sorbonne-universite.fr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5874-1659>

Resumen

En 1926, la República de Panamá celebró el Centenario del Congreso Anfictiónico convocado un siglo atrás por Simón Bolívar para pensar el futuro de las relaciones interamericanas. En un contexto de crisis del multilateralismo nacido de la Gran Guerra, el joven Estado panameño desplegó la mayor iniciativa de diplomacia cultural de su vida independiente: grandes festejos en honor a Bolívar y un Congreso Bolivariano conmemorativo de carácter panamericano, con delegados de todo el continente. A partir de archivos diplomáticos y recortes de prensa de varios países asociados al centenario, este artículo analiza dicho congreso como un observatorio excepcional para ver las estrategias desplegadas por Panamá y una serie de países considerados como “débiles”, especialmente en Centroamérica y el Caribe, deseosos de plantear una auténtica agenda política que cuestionaba las prácticas hegemónicas de las potencias grandes y medianas del continente.

Palabras claves: Centenario bolivariano, Centroamérica, Panamericanismo, derecho internacional, entreguerras.

Abstract

In 1926, the Republic of Panama celebrated the centenary of the Amphictyonic Congress convened a century earlier by Simón Bolívar to consider the future of inter-American relations. In a context of crisis of multilateralism born of the Great War, the young Panamanian state deployed the largest cultural diplomacy initiative of its independent life, consisting of major celebrations in honour of Bolívar and a commemorative Bolivarian Congress of Pan-American character, with delegates from all over the continent. Drawing on diplomatic archives and press clippings from various countries associated with the centenary, this article analyses the Congress as a unique observatory for the strategies deployed by Panama and a number of countries considered "weak", especially in Central America and the Caribbean, eager to put forward a genuine political agenda that challenged the hegemonic practices of the continent's great and middle powers.

Keywords: Bolivarian Centennial, Central America, Panamericanism, International law, Interwar period.

Introducción

Tras la definitiva quiebra del Imperio colonial español en 1898, EE. UU. firmó sus ambiciones para extender su dominio e intereses al resto del continente, particularmente en Centroamérica y el Caribe, estratégicamente situados en el punto de conexión entre ambas Américas y dos océanos, y considerados su esfera natural de influencia. Asociadas a crecientes inversiones en los sectores agroexportador y de las comunicaciones, la *Dollar Diplomacy* y la política del *Big Stick* fueron los instrumentos que acompañaron la rápida formación de un imperio informal que convirtió a una serie de países reputados débiles e inestables en Estados clientes de la gran potencia del Norte (Coatsworth, 1994; Jauberth *et al.*, 2019). A su vez, la Primera Guerra Mundial acarrió profundas mutaciones del orden mundial y aceleró un proceso –ya observable desde la década de 1880– de paulatino declive de la influencia europea y de una creciente hegemonía estadounidense, como vinieron a demostrarlo la repetida ocupación militar de países del área caribeña, la construcción del Canal Interoceánico de Panamá o la celebración del Tratado Bryan-Chamorro (Acuña Ortega y Lindo, 2021, pp. 47, 155; McCullough, 2012).

La presidencia de Woodrow Wilson y las conversaciones de posguerra que condujeron a la creación de la Sociedad de las Naciones (SDN) pusieron en la mesa de discusiones la necesaria regulación de las relaciones internacionales para promover la paz y un mejor entendimiento entre naciones. Así pues, las primeras décadas del siglo XX representan un momento clave en los debates latinoamericanos en torno al papel que debía desempeñar América en la definición de un orden mundial pacificado, tras el naufragio europeo de la Gran Guerra. En ese sentido, no pocos juristas, diplomáticos y estadistas latinoamericanos ofrecieron una notable contribución al diseño de un derecho internacional, sea en La Haya y Ginebra, sea en los foros americanos dedicados a esta materia (Scarfi, 2017; Fischer, 2019).

En este ámbito, es famosa la actuación de grandes países como Argentina, con una larga tradición jurídica en materia de derecho internacional, desde Carlos Calvo hasta Roque Sáenz Peña. En cambio,

menos conocida es la contribución de una serie de países centroamericanos y caribeños tradicionalmente considerados como subordinados a las grandes potencias. Si bien eran los más dependientes con respecto a la política exterior de Washington, como lo ejemplificó su alineamiento en mayor o menor grado con EE. UU. cuando estos entraron en guerra en 1917, esos países fueron los que más apostaron por una estrategia de vindicación del derecho internacional en el periodo de entreguerras.

Así las cosas, en este artículo¹ nos interesaremos por el papel de América Central, y señaladamente de Panamá, en el proceso de ordenamiento de las relaciones internacionales; este se relaciona con la crisis que atravesaban en ese momento dos de los principales instrumentos del multilateralismo: la Unión Panamericana y la SDN. Efectivamente, en 1926 tuvo lugar el Centenario del “Congreso de Panamá”, en homenaje a aquella memorable asamblea de 1826 convocada en el istmo centroamericano por Simón Bolívar, a fin de pensar el futuro del continente recién emancipado, al concluir el ciclo de las guerras de independencia. A cien años del Congreso del Istmo, las autoridades de la joven república interpretaron aquella histórica asamblea como un momento fundacional de la nacionalidad panameña, y aprovecharon la efeméride para invitar a representantes de todo el continente a examinar el legado histórico del Congreso de Panamá y debatir de su vigencia en la nueva coyuntura internacional de posguerra (Chirú Barrios, 2011, pp. 127-139; Marcihacy, 2018).

Aprovecharse de una conmemoración como tribuna para abanderar una agenda política entraba en el repertorio de acción de unos Estados con relativo peso y escasa agencia en el escenario internacional, como Panamá. De ahí el interés de estudiar la actuación de este país y los de su entorno geográfico en el contexto preciso del centenario panameño en 1926. Este fue el primer encuentro internacional de gran magnitud para este territorio recién independizado de Colombia. A su vez, fue una gran reunión diplomática consistente en un Congreso Conmemorativo Bolivariano de carácter panamericano que permitió pensar el pasado y el presente de las relaciones interamericanas, a la luz del Congreso Anfictiónico, reputado el primer intento de integración latinoamericana

1 Gracias a Miguel Rodríguez y Víctor H. Acuña Ortega por sus valiosos consejos en la redacción de este artículo.

y una etapa esencial en la proyección internacional de esas naciones. Por la variedad y calidad de los debates que tuvieron lugar y por la cobertura que recibió en la prensa internacional, dicho centenario constituye un observatorio excepcional para analizar las diversas estrategias seguidas por las repúblicas americanas a la hora de defender sus perspectivas y hacer valer sus intereses en materia de derecho internacional y relaciones interamericanas. Así, apoyándonos en fuentes institucionales y hemerográficas, nos centraremos en la acción de los países considerados “débiles”, procedentes de Centroamérica y del Caribe, y analizaremos cómo sus delegados se aprovecharon de una manifestación en apariencia meramente conmemorativa para plantear una auténtica agenda política que cuestionaba las prácticas hegemónicas de las potencias grandes y medianas del continente.

Estrategias de influencia en tiempos cambiantes: los inicios de la diplomacia cultural en Panamá

Los cien años del Congreso Anfictiónico de Panamá se insertan en un ciclo de conmemoraciones iniciado en 1910 por las repúblicas hispanoamericanas para celebrar los primeros centenarios de sus independencias (Marcilhacy y Martínez, 2022; Pérez Vejo, 2010). Los festejos de 1926 constituyen, de cierto modo, la conclusión de aquel ciclo conmemorativo, después del Centenario de la Batalla de Ayacucho –organizado por Perú en 1924– y del Centenario de Bolivia que se celebró en 1925. Para todas estas (relativamente) jóvenes naciones, conmemorar su independencia suponía valorar aquel proceso emancipador y sus consecuencias en términos de construcción nacional, así como ponderar el camino recorrido desde el inicio de su historia republicana. En cuanto al Centenario del Congreso Anfictiónico de 1826, su celebración a cien años de distancia cobró un valor ante todo político, ya que no se trataba de festejar una victoria militar, como pudo serlo Ayacucho, sino de recuperar el legado político dejado por Simón Bolívar, uno de los próceres de aquellas luchas independentistas, considerado en varios países como “el Libertador” de la América del Sur por antonomasia (Carrera Damas, 1969; Lynch, 2006, pp. 280-304; Marcilhacy, 2020a).

Por otra parte, a semejanza del Centenario de Ayacucho, la proyección del Centenario de 1926 no era estrictamente nacional, sino continental: se refería a un congreso que en su época se había proyectado para confederar a todas las recién constituidas repúblicas hispanoamericanas (Reza, 2006). En él se discutirían las condiciones para garantizar la paz y la estabilidad del continente, por lo que también se invitó a observadores de Estados Unidos, Reino Unido y Países Bajos (Reza, 2010). Por lo tanto, el Centenario del Congreso de Panamá suponía recuperar y actualizar el pensamiento político y geopolítico de Simón Bolívar, principal promotor de aquella asamblea histórica, para valorar la inserción y el papel de las repúblicas americanas en el concierto de las naciones en su época y desde entonces.

Para la joven república de Panamá, la celebración de este centenario respondía a una doble necesidad, relacionada con el tardío acceso a la completa independencia de aquella provincia colombiana. Primero, debía contribuir dicha conmemoración a consolidar el relato nacional, una tarea esencial para un joven Estado que había nacido del proyecto de unas élites aliadas con determinados intereses estadounidenses, pero que aún carecía de una auténtica cohesión nacional (Szok, 2001, pp. 65-67; Chirú Barrios, 2011; Marcilhacy, 2018). A las élites del país les tocaba construir un Estado nación coherente, con una identidad propia, capaz de ofrecer un relato y un imaginario común a su abigarrada población, hecha de múltiples migraciones desde la Colonia y más aún desde el siglo XIX (Pizzurno, 2016).

El segundo desafío al que debía responder esta conmemoración era el de mejorar la imagen exterior del país que, desde la secesión de 1903, sufría de representaciones lesivas en el extranjero. Su reputación había quedado empañada por dos recientes eventos de resonancia mundial. El primero de ellos es el famoso *Scandale de Panama*, un colosal escándalo financiero que estalló en 1892 y amenazó con llevarse consigo la Tercera República francesa. Unos diez años después de la estrepitosa quiebra de la *Compagnie Universelle du Canal Interocéanique*, Panamá aún figuraba a principios de siglo como un país subdesarrollado, hostil a la vida civilizada y sometido a los estragos del trópico por los efectos de su

clima y la fiebre amarilla (Le rapt de Panama..., 1904).² El otro evento al origen del mal renombre del país, especialmente en América Latina, era la propia independencia panameña, generalmente considerada un “rapt” motivado por el agresivo expansionismo de EE. UU. en el área caribeña y la codicia de las élites locales.³ De ahí que con frecuencia se le considerara un país artificial, sin legitimidad ni real soberanía, producto del “cocodrilismo yanqui” –para retomar expresiones de la época (Pereyra, 1916, pp. 315-316)– y sometido política y económicamente a su protector estadounidense (Bonilla y Montañez, 2004, pp. 413-440; Díaz Espino, 2004). Por lo tanto, organizar este centenario podía considerarse una estrategia de diplomacia cultural destinada a dar a conocer en el exterior a aquella nación, entonces la más joven del continente. De ahí la importancia de emprender políticas nacionalizadoras orientadas a la población local y, a su vez, a la opinión exterior.

Al fin y al cabo, a Panamá le correspondía hacer en pocos años lo que habían tardado un siglo en realizar las repúblicas hermanas de Hispanoamérica, las cuales por aquellos años de inicios del siglo XX acababan de festejar sus primeros centenarios. Y es que, recién conseguida la independencia, las autoridades panameñas, apoyadas por unas élites intelectuales a menudo formadas en Europa, lanzaron ambiciosas iniciativas destinadas a responder esos retos. Entre 1913 y 1921, se organizaron tres grandes celebraciones; su importancia ha de subrayarse, aunque no dieron todos los frutos esperados: el IV Centenario del Descubrimiento del Mar del Sur (1913), el IV Centenario de la Fundación de Panamá la Vieja (1919) y el Centenario de la Independencia del Istmo de Panamá (1921).

La celebración del Centenario del Mar del Sur, en 1913, fue una primera ocasión para emprender dicho proceso de construcción nacional: a través de la figura de Vasco Núñez de Balboa, Panamá recordaba, por un lado, la remota vocación interoceánica del territorio y, por otro, la importancia de sus raíces hispánicas y su vocación a situarse dentro de la latinidad, a pesar de la relación de estrecha dependencia existente con

2 Ver, por ej., “Comunicaciones sobre el uso despectivo en la prensa de la palabra *Panamá*”, AMIREX, Legación de Panamá en México, Vol. 1 (1923-1935), Exp. 45.

3 Cf. “The rape of the Isthmus. Notes and comments on the case of Colombia vs. the US in connection with the taking of Panama and the refusal of the US to arbitrate the controversy (New York, 1912)”, AGN-MIREX, 221-6, Leg. 161 a 196.

el protector estadounidense (Szok, 2001, pp. 98-99; Chirú Barrios, 2011, pp. 82-99; Marcihacy, 2019). Sin embargo, las limitadas posibilidades financieras del joven Estado limitaron las realizaciones prácticas, tal y como lo ilustra el grave retraso que registró la erección del monumento a Vasco Núñez de Balboa, el cual tardó once años en inaugurarse.

Lo mismo ocurrió con la gran exposición de 1916, que debía coincidir con dicho centenario de 1913 y que inicialmente se había concebido como internacional, al inspirarse en las lucidas exposiciones universales que por aquel entonces estaban en boga (Samos, 2017; Marcihacy, 2020b). No obstante, una serie de contrariedades acabaron por retrasar el magno evento y cambiar su significado. Lo que debía ser una vitrina del nuevo Panamá, capaz de atraer a financistas y turistas, fue reducido a algo humillante para el país huésped. Por un lado, Panamá, reducido a presentar pobres muestras que más bien ilustraban su estado de subdesarrollo –a juzgar por los observadores de la época–, y, por otro lado, la lucida sección de Estados Unidos, que pudo escenificar en “el país del Canal” cómo su superioridad tecnológica, militar y económica había permitido domesticar aquel trópico reputado inhóspito (The Latin American Publicity Bureau, Exposición de Panamá, 1916).⁴

Finalmente, diez años después, pasada la Primera Guerra Mundial, se les presenta a los dirigentes del país una nueva oportunidad para responder con cierto éxito a ese doble objetivo de cambiar la imagen exterior del país y cohesionar a su propia población en torno a un relato federador y halagüeño. El centenario del verano de 1926 tuvo lugar en un momento de grave cuestionamiento del modelo de desarrollo promocionado por la élite liberal en el poder, al año siguiente de una crisis muy grave. Efectivamente, hacia 1925, los frágiles equilibrios instaurados a los inicios de la república parecían deshacerse.

Por un lado, el naciente Estado se enfrentaba a crecientes dificultades para financiarse y para dotar al país de infraestructuras acordes con las promesas de modernidad y progreso formuladas en los primeros años de independencia. Esta situación se agravó tras la finalización de las obras de construcción del canal en torno a 1914, ya que el país tuvo que hacerle frente a una crisis económica y a vigorosos movimientos sociales

4 “La exhibición nacional”, *La Estrella de Panamá*, 17 de febrero de 1916.

motivados por el desempleo o el costo de la vida (Pizzurno y Araúz, 1996, pp. 135-139; Gandásegui, 1990, pp. 56-144).

A ese difícil panorama económico, se añadían crecientes fracturas sociales y étnicas. La difícil integración de las poblaciones migrantes, chinas y afrocaribeñas, en particular, quedó manifiesta con la adopción, a partir de 1924, de una legislación discriminatoria en materia migratoria (Conniff, 1985, pp. 45-74; Reid Ellis, 2003, pp. 120-183). Un similar problema de integración afectaba a la minoría guna, el principal grupo indígena del país: las tensiones causadas por la política de asimilación aplicada desde el gobierno central llegaron a su paroxismo en 1925, cuando representantes gunas proclamaron una efímera república independiente en la región de San Blas, crisis particularmente violenta y solo resuelta por la intermediación de EE. UU. (Howe, 1986; Araúz, 1994, pp. 184-188).⁵

Finalmente, otra grave crisis social evidenció la fractura existente entre la élite criolla local y gran parte de las masas urbanas, a la vez que reflejó la persistente y humillante dependencia de Panamá respecto de la nación protectora. Las deplorables condiciones de vivienda impuestas a los trabajadores de Panamá y Colón, empeoradas por la especulación de los propietarios de fincas urbanas, condujeron al estallido aquel mismo año de una huelga inquilinaria que pronto tuvo un carácter insurreccional.⁶ Desbordado por los acontecimientos, el gobierno nacional tuvo que requerir la intervención de las tropas estadounidenses afincadas en la Zona del Canal, lo cual acarreó una represión sangrienta. Esta tuvo lugar (ironía de la historia) el 12 de octubre de 1925, “Día de la Raza”, un triste símbolo que no dejó de subrayar la prensa opositora junto con destacados intelectuales del resto del continente (La Dictadura en Panamá..., 1926, pp. 14-17).

5 ABRJA, Serie 2, Caja 4, Tomo 1 (1924-1925), Leg. 2.4.1.49; NARA, RG 59, CDF 1910-1929, 919, Roll 16.

6 AMIREX, Legación de España en Panamá, Vol. 6-7 (1927-1929), Exp. 21 ; NARA, RG 59, CDF 1910-1929, 919, Roll 33; ABRJA, Serie 2, Caja 4, Tomo 1 (1924-1925), Leg. 2.4.1.57.

El Centenario de 1926, una operación de imagen para el Panamá republicano

Para los dirigentes panameños, la organización del centenario en semejante contexto habría de darle un nuevo aliento al relato nacional, uniendo las fuerzas vivas del país por encima de las disputas internas, para cambiar la percepción que afuera se tenía del país. A juzgar por la magnitud de las celebraciones y los resultados a que dieron lugar, el Panamá republicano desplegó en 1926 la mayor iniciativa de diplomacia cultural que pudo organizar en sus primeras décadas de existencia. La idea de celebrar los cien años del Congreso Anfictiónico había sido propuesta por el delegado panameño, Narciso Garay, durante la V Conferencia Interamericana de Santiago de Chile, en mayo de 1923.⁷ La Unión Panamericana aplaudió la iniciativa y encargó al Gobierno de Panamá la organización del futuro Centenario Bolivariano. Veía en esta iniciativa una manera de relegitimar la corriente panamericanista, recordando que en su época Bolívar había defendido un similar proyecto de integración continental. Así lo decía su boletín mensual:

This prompt and happy initiative on the part of the Republic of Panama is worthy of the most cordial applause, since the forthcoming Congress will undoubtedly be instrumental in still further clearing the path to the goal of that true Pan American union and confraternity which was Bolívar's cherished dream.⁸

De hecho, la ley panameña que convocó el centenario reconocía en el congreso convocado cien años antes por Bolívar el antecedente del sistema de conferencias panamericanas instituido en 1889:

1°. Que el 22 de Junio de 1826 se inauguró en la ciudad de Panamá el Congreso Panamericano reunido a iniciativa del Libertador Simón Bolívar, con el fin de establecer una Liga de Confraternidad entre las Repúblicas Hispanoamericanas.

2°. Que ese Congreso fue el génesis de las posteriores conferencias panamericanas que se han celebrado en distintos países con el objeto de

7 Resolución n.º 47 reproducida en *Quinta Conferencia Internacional Americana. Actas de las sesiones de las Comisiones de la Conferencia*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria.

8 "Centenary of First Congress in Panama". *Bulletin of the Pan American Union*, LIX/3, marzo de 1925, pp. 247-251.

llegar a un acercamiento interamericano; y

3°. Que la República de Panamá, a más de que está en el deber de rendir un homenaje a la grandiosa idea del Libertador, mira con la mayor simpatía la acentuación del sentimiento panamericanista.⁹

Por el objeto de la conmemoración y por las dimensiones que adquirió, la significación del Centenario del Congreso de Panamá rebasó claramente el marco panameño y constituyó un evento de alcance continental. No solo había de implicar a la ciudadanía y los prohombres de la república, sino que debía propiciar el encuentro en estas tierras panameñas de más de un centenar de delegados de toda América junto con invitados de países europeos. El presidente Rodolfo Chiari y su administración, en funciones desde 1924, se dieron por completo a la tarea. Para ese pequeño país de unos 500 000 habitantes, el esfuerzo fue extraordinario, en cuanto al presupuesto, el programa de los festejos y la implicación de las más altas autoridades junto con figuras de primer plano del mundo de la educación, del derecho y de la política. Así, la pequeña república dedicó a la organización del centenario la suma de 150 000 balboas, equivalentes a dólares, o sea, el 42 % del presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores de aquel año (Roberts, 1930, p. 25).

Semejante inversión en tiempo y dinero se acopla a los ambiciosos objetivos perseguidos con esta celebración. Estos fueron de tres tipos. A un nivel de política interior, las élites pretendían subsanar la grave crisis que estaba atravesando el liberalismo panameño, en el poder desde 1910, en un contexto de graves tensiones sociales y territoriales que dieron lugar a la crisis multiforme de 1925. En este sentido, el centenario serviría para ofrecer a la población un discurso legitimador y cohesionador que apelara a los sentimientos nacionalistas contra las tendencias disgregadoras atribuidas a indígenas gunas y a las revoltosas masas obreras. La segunda finalidad era económica y consistía en aprovecharse del viaje de un centenar de delegados extranjeros para valorar Panamá como tierra de oportunidades: en un momento en que la maltrecha economía nacional requería vías de diversificación, los organizadores esperaban fomentar las inversiones en el sector

9 Ley 5 del 8 de enero de 1925, "Sobre conmemoración del primer centenario del congreso panamericano, reunido en la ciudad de Panamá el 22 de junio de 1926, a iniciativa del Libertador Simón Bolívar". *Gaceta Oficial* (Panamá), 20 de enero de 1925, p. 1.

agropecuario e industrial, así como el turismo a través del istmo (Strasser y Saavedra, 1926).

Por fin, en el espíritu de sus promotores, el proyectado centenario no solo habría de ser una fiesta nacional, sino también una operación de imagen, susceptible de ganarse las simpatías del continente y de acercar el punto de vista de las diplomacias y opiniones latinoamericanas a los intereses panameños en cuanto a su lugar y futuro en el sistema interamericano. De modo que, a nivel diplomático, las autoridades istmeñas esperaban consolidar la posición de Panamá en el escenario regional, o sea, entablar por la vía de un gran encuentro internacional corrientes de cooperación con los países del continente y con Europa, para contrapesar la abrumadora –y asimétrica– relación bilateral que mantenía con su protector, EE. UU. De hecho, en 1920 la República de Panamá aún no disponía de ninguna representación diplomática permanente en América Latina, y solo tenía cuatro legaciones en el mundo (en Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y España) (Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria que presenta el Subsecretario...*, 1920, pp. iv-v).

Por otra parte, la ausencia de relaciones diplomáticas con la vecina república de Colombia seguía pesando sobre su ansiada inserción regional, una cuestión pendiente desde la separación de 1903 y que duró hasta la firma del Tratado Victoria-Vélez de delimitación fronteriza en 1924, que permitió el establecimiento de legaciones en ambos países (Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria que presenta el Secretario...*, 1924, pp. 21-28).¹⁰

No es nada fortuito que el gobierno se dotara, poco antes del centenario, de una Oficina Central de Información y Propaganda, colocada bajo la autoridad de la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹¹ En su mensaje anual a la Asamblea, el presidente Chiari aclaró para la prensa cuál era la misión encargada a dicha oficina, o sea, corregir los prejuicios que seguían pesando sobre la joven república, los cuales alimentaban su aislamiento y desconsideración en el escenario internacional en general y en América Latina en particular.¹² Debía contribuir a que Panamá alcanzara una

10 “Panama recognized as an independent nation by the Republic of Colombia”. *Star & Herald*, 9 de mayo de 1924, p. 1.

11 “La propaganda”. *El Mundo* (Panamá), noviembre de 1926, p. 1.

12 “Mensaje presidencial”. *Diario de Panamá*, 1 al 7 de septiembre de 1926.

“posición internacional digna y respetable al lado de las colectividades más avanzadas, contribuyendo de ese modo a afianzar su crédito y su misma nacionalidad”. Dicho de otro modo, se le encargaba influir en la circulación de información para obtener que “se nos respete y se nos considere como pueblo libre, soberano e independiente”.¹³

En pocas palabras, el mandatario resumía muy bien los desafíos a los que tanto la Oficina como el Centenario Bolivariano estaban llamados a responder.

Celebrar su pasado y pensar su futuro: América reunida en el Istmo de Panamá

Concentradas sobre unos diez días, del 17 al 27 de junio de 1926, las manifestaciones organizadas para conmemorar aquel congreso histórico abarcaron todas las dimensiones de lo que entonces se practicaba en materia de diplomacia cultural (Congreso Panamericano Conmemorativo del de Bolívar [CPCB], 1925). Para los huéspedes extranjeros, se organizaron visitas guiadas del casco viejo y de las nuevas urbanizaciones de la capital, prueba del desarrollo alcanzado en poco más de cuatro lustros de independencia. Como vindicación del abolengo hispano, se incluyó asimismo un recorrido por las ruinas de Panamá Viejo (el primer asentamiento colonial, destruido por el pirata Henry Morgan en 1671), donde todavía se erguía la torre de la catedral dedicada a Nuestra Señora de la Asunción.

El programa incluyó, por supuesto, una excursión a las instalaciones del recién inaugurado Canal Interoceánico y sus esclusas, que produjeron una honda impresión en los visitantes. Tampoco pudo faltar una larga serie de banquetes, galas y bailes que se sucedieron a diario, en los cuales abundaron los discursos de ardiente fraternidad continental y de ferviente hispanismo. Aunque lo esencial del centenario fue pensado para agasajar a las delegaciones invitadas, se incluyeron asimismo unos festejos destinados a asociar mínimamente la población panameña al

13 *Ibid.*

aniversario, entre estos: “dianas”,¹⁴ festivales de bandas, desfile de bomberos, certámenes deportivos y fuegos artificiales, lo cual suscitó una afluencia popular nada desdeñable.

El centenario, sin embargo, tuvo cuatro hitos que dejarían huellas duraderas. El primero, verdadero broche de oro del centenario, fue un gran congreso conmemorativo con carácter panamericano, cuya presidencia asumió Octavio Méndez Pereira, entonces secretario de Instrucción Pública y exrector del Instituto Nacional (el principal centro de estudios superiores del país). Oficialmente bautizado Congreso Panamericano Conmemorativo del de Bolívar, pronto se le conoció popularmente como el “Congreso Bolivariano”. Su objetivo principal era conmemorar la histórica iniciativa del Libertador al reunir la anfictionía de 1826 y actualizar su legado de cara a las grandes cuestiones que se planteaban en esas primeras décadas del siglo XX. Se extendió por una semana completa, con siete sesiones plenarias, en las cuales participaron más de cien delegados oficiales y académicos, con debates y resoluciones.

También se organizó en paralelo un gran Congreso Interamericano de Mujeres, el cual reunió a sesenta y siete delegadas procedentes de once países americanos para estudiar la cuestión femenina (Neira de Calvo, 1926). Presidido por la pedagoga panameña Esther Neira de Calvo, vicepresidenta de la Unión Interamericana de Mujeres, dio lugar a intensos debates sobre distintos temas, desde los más consensuales, como la educación femenina y la protección de la infancia, hasta cuestiones más sensibles como los derechos civiles y políticos de las mujeres o la situación jurídica de la mujer adúltera.

Esta asamblea femenina tampoco dudó en abordar temas considerados en la época como reservados a los hombres, relativos a las relaciones internacionales, en particular los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos interestatales en nombre del ideal bolivariano por el cual pretendía reunirse este Congreso de Mujeres (Marco Serra, 2010; Marcilhacy, 2018, pp. 141-164).

Finalmente, el centenario dio lugar a dos realizaciones tangibles, las cuales estaban destinadas a perennizar el legado de Bolívar en aquella

14 El término remite a una práctica de la época. Según el *Diccionario de la Lengua Española* (DRAE), una diana es el “toque de una agrupación musical que señala el comienzo de un día festivo”, inspirado en el toque militar que sirve para despertar a la tropa.

tierra centroamericana. Por un lado, se procedió a la inauguración de un imponente monumento a Simón Bolívar, financiado por el conjunto de las naciones del continente y realizado por el escultor español Mariano Benlliure.¹⁵ Elemento casi obligado de las políticas de memoria en la época, dicho monumento –emplazado en la Plaza Bolívar del casco viejo– estaba destinado a cristalizar en la piedra y el bronce la estrecha vinculación de la tierra panameña con el Libertador neogranadino, recordando su compromiso por la paz del continente y la solidaridad hispanoamericana.

Por otra parte, uno de los objetivos del Congreso Bolivariano era adoptar los estatutos y colocar la primera piedra de la futura “Universidad Bolivariana Panamericana”, una universidad de proyección continental, también financiada por el conjunto de los países americanos, la cual debía ver la luz en la capital panameña (Méndez Pereira, 1925). Con esta institución, la cual congregaría a prometedores investigadores, profesores y estudiantes, tanto anglófonos como hispano o luso-hablantes, la idea era convertir el istmo de Panamá en el centro de encuentro de las corrientes más punteras del conocimiento científico, jurídico y humanístico de ambas Américas, para formar a las futuras élites de todo el continente.

Durante unos diez días, la pequeña república centroamericana recibió a un centenar de delegados, un 80 % procedentes del extranjero. Dada la doble dimensión (diplomática y científica) del evento, la mitad de los delegados asistió en representación de sus respectivas cancillerías y la otra en nombre de importantes centros universitarios y científicos de toda América. Así pues, participaron comisionados de unas cincuenta instituciones académicas, científicas y culturales entre las más prestigiosas del continente. En su mayoría eran diplomáticos de carrera, juristas, abogados internacionalistas e historiadores, aunque no faltaron representantes de otras ramas como la medicina o la ingeniería, etc., sectores afines al significado de modernidad y progreso que pretendían darle al centenario las autoridades panameñas (Marcilhacy, 2018, pp. 89-97).

15 AHN-MIREX, H2574-2575.

En cuanto a las delegaciones oficiales, la ciudad de Panamá fue huésped de veintidós naciones.¹⁶ Todos los países americanos estuvieron representados, a excepción de Paraguay y Costa Rica; este último se ausentó debido al conflicto fronterizo de Coto con Panamá. EE. UU. nombró a su ministro plenipotenciario en Panamá, John Glover South, quien acudió acompañado de su predecesor, William Jennings Price, y de un eminente historiador de la Universidad de Texas, Charles W. Hackett. Las llamadas “repúblicas bolivarianas” –una denominación que surgió precisamente por aquel entonces– enviaron las representaciones diplomáticas más nutridas y de más alto rango, sea embajadas extraordinarias o misiones especiales. Así, por ejemplo, la embajada de Venezuela estuvo presidida por el influyente senador Laureano Vallenilla Lanz, director del periódico oficial *El Nuevo Diario* y principal ideólogo del régimen dictatorial de Juan Vicente Gómez.

Varios países que tenían una relación especial con Panamá o que formaban parte de su entorno geográfico mandaron también delegaciones especiales, como es el caso de Cuba y del gobierno de facto de Nicaragua, un país que se encontraba en una situación de guerra civil, tras el golpe de Estado perpetrado ese año por el general Emiliano Chamorro. Las otras delegaciones centroamericanas, las de Honduras y El Salvador en particular, procedentes de países reputados “débiles” en el escenario internacional, no revistieron alto nivel en el protocolo, pero sí fueron particularmente activas en los debates, al igual que la de Uruguay, otro país considerado como “pequeño” respecto de sus vecinos sudamericanos.¹⁷ Por su parte, las mayores potencias del continente (Argentina, Brasil, Chile y México) se limitaron a designar uno o dos delegados y su protagonismo resultó menor en las celebraciones, excepto por el mexicano Antonio Mediz Bolio, diplomático e historiador especializado en la civilización maya.

Dada la importancia del motivo conmemorado para las relaciones euro-americanas, el centenario revistió una dimensión trasatlántica, ya que fueron invitados delegados europeos de Gran Bretaña y los Países Bajos, en memoria de la invitación que Bolívar había hecho a estas potencias

16 “Lista de las Embajadas, Misiones Especiales y Delegaciones”, AHDGE-SRE, NC, Exp. 1804-1.

17 Su representación fue asumida por el abogado panameño Harmodio Arias para suplir la ausencia del delegado uruguayo inicialmente nombrado, Rubén Salvador Arcia.

un siglo atrás. Como señal de reconciliación histórica y demostración de su fervor hispanista, las autoridades de Panamá convidaron también a España a participar, confiriéndole a la “Madre Patria” el título de invitada de honor.

Las cuestiones diplomáticas en el centro de las discusiones del “Congreso Bolivariano”

Volviendo a la principal manifestación del centenario, el Congreso Panamericano Conmemorativo del de Bolívar, sus discusiones tuvieron a la vez un enfoque histórico, en forma de estado de la cuestión y con fines divulgativos, y un enfoque práctico, orientado hacia las grandes cuestiones que juzgaban prioritarias los promotores del aniversario para el desarrollo de su país y de la América Latina en general. El programa de discusiones incluía así desde cuestiones jurídicas hasta aspectos relativos al comercio mundial, los progresos de la higiene o la medicina tropical. En efecto, tal como lo estipulaba la convocatoria oficial, los trabajos se organizaron en torno a quince temas repartidos en cinco secciones: 1.^a Historia; 2.^a Instrucción Pública; 3.^a Jurídica; 4.^a Idiomas; y 5.^a Higiene y Comercio.¹⁸

En la práctica, solo las tres primeras secciones fueron tratadas, dado el número de estudios sobre estos aspectos mandados a la comisión organizadora y las largas discusiones a que dieron lugar. Además de la organización de la futura Universidad Panamericana Bolivariana, otros cuatro temas concentraron lo esencial de los debates. Dos de la sección histórica: “Génesis e historia del Congreso de Bolívar” e “Idea de una Liga que corresponda a los conceptos panamericanos del Congreso de Bolívar”; y dos de la sección jurídica: “Influencia del Congreso Bolivariano en el desarrollo del Derecho Internacional” e “Influencia del Congreso de Bolívar sobre el Pan-Americanismo actual”.

La inclusión de estos temas y la importancia que revistieron han de relacionarse con el peculiar contexto internacional de posguerra en el que se insertó el centenario. Efectivamente, el uso que se hizo del pensamiento

18 La lista de temas figura en “Decreto n.º 39 de 1925, de 25 de julio, por el cual se reglamenta y organiza el funcionamiento del Congreso conmemorativo del Primer Centenario del Congreso Panamericano de 1826” (Congreso Panamericano Conmemorativo del de Bolívar, 1927, pp. 6-11).

de Bolívar les permitió a los delegados latinoamericanos reflexionar sobre el lugar que ocupaba la América Latina en el orden internacional salido de la Primera Guerra Mundial y sobre el estado de las relaciones interamericanas en esa nueva coyuntura.

Para todos los países latinoamericanos, la Gran Guerra había sido una experiencia traumática, dadas las divisiones internas que generó y las consecuencias comerciales de la guerra marítima y submarina, que no dejó a salvo sus propias economías (Compagnon, 2014; Rinke, 2019).¹⁹ Sus gobiernos y sus sectores económicos se alarmaron ante la fragilidad del derecho de los países neutrales ante el uso de la fuerza por las grandes potencias, como lo ilustró la invasión alemana de Bélgica y lo recordaron los hundimientos de barcos mercantes de flotas neutrales. A su vez, el orden de posguerra –que se definió en las negociaciones conducentes a la creación de la SDN– reflejó el juego de las grandes potencias para orientar a su favor la recomposición de los equilibrios geopolíticos y las nuevas reglas que debían regular el orden internacional (Herrera León, 2016; Segura, 1993).

En cuanto a las relaciones interamericanas, una similar insatisfacción podía expresarse, ya que las naciones hispanoamericanas experimentaron las limitaciones del panamericanismo institucional. El sistema de conferencias interamericanas iniciado por James G. Blaine en 1889 y la propia Unión Panamericana –formalizada como tal en 1910– no habían preservado a las más frágiles de estas naciones de la intromisión, a veces violenta, del llamado “Coloso del Norte” en sus asuntos internos. José Martí, José Enrique Rodó, Rubén Darío, Salvador Mendieta y Manuel Ugarte (varios de los más conspicuos pensadores del continente) advirtieron en sus escritos sobre el riesgo del creciente predominio “yanqui”, inherente al proceso panamericanista, tal como lo había pensado y diseñado la diplomacia estadounidense. Hacia 1920, pasado el paréntesis de Wilson y su *Moral Diplomacy*, el rechazo de Washington a entrar en la SDN y de respaldar la creación de un tribunal de arbitraje que garantizara una estricta igualdad jurídica entre los países americanos era fuente de insatisfacción y preocupación en las cancillerías y en la prensa.

19 Padre Ángel Monjas. “La América española y la guerra europea”. *España y América*, 1 de enero de 1918, pp. 35-42.

De modo que, hacia 1926, las dos grandes instituciones del multilateralismo entreguerras, la Liga de Naciones y la Unión Panamericana, atravesaban a todas luces una crisis de madurez. A pesar de que los países latinoamericanos habían entrado masivamente en la SDN, su relativa marginalización en el organismo ginebrino les causó una profunda frustración que se manifestó con la progresiva retirada de varios de ellos, como Argentina en 1920, Brasil en 1926 o Costa Rica en enero de 1927 (Herrera León y Wehrli, 2019).²⁰ De la misma manera, la negativa del presidente estadounidense Warren G. Harding y de su sucesor Calvin Coolidge de entrar en la Liga vaciaba de su sentido el carácter supuestamente universal del organismo ideado por Woodrow Wilson para regular las relaciones internacionales.

Otro motivo de malestar fue la integración del polémico artículo 21 en el Pacto de la Liga, el cual reconocía la validez de los acuerdos regionales como marcos de regulación multilateral, en explícita referencia a la doctrina Monroe (Herrera León, 2016). Dicha inclusión vulneraba el principio de universalidad de la Liga, al admitir regulaciones exclusivamente regionales, y dejaba inermes a los países del continente más dependientes de EE. UU. ante posibles abusos de su parte.²¹ Una preocupación especialmente viva entre los llamados “pequeños” países o Estados “débiles”, situados en América Central y el Caribe, varios de ellos considerados Estados clientes de la gran potencia (Coatsworth, 1994; Acuña Ortega y Lindo-Fuentes, 2021).

Así pues, en 1920, los delegados de Honduras y de El Salvador llegaron a reclamar, en vano, una aclaración sobre el alcance de la doctrina Monroe por parte de la Asamblea de la SDN antes de formalizar el ingreso de su país (Fischer, 2019). Si bien la mayoría de las repúblicas centroamericanas y caribeñas tenía grandes expectativas ante la creación de la Liga y formaron parte de los primeros países americanos en adherirse a ella, unos seis años después no podían sino expresar un profundo desencanto ante un organismo costoso, juzgado muy eurocéntrico e

20 “Lo que estaba previsto sucedió. Los Estados Unidos felicitan al Brasil por abandonar la Liga de las Naciones”. *Diario de Panamá*, 26 de junio de 1926, p. 4.

21 “El punto de vista americano en la Sociedad de las Naciones” (1921), en *Altamira*, 1929, pp. 79-118, y Roig de Leuchsenring, 1921.

indudablemente incapaz de responder a sus preocupaciones (Garay, 1928; Segura, 1993, pp. 164-203).

Una de las respuestas a las divisiones que surgieron en el seno de la Liga de las Naciones era la opción de una continentalización de la organización a través de sub-ligas regionales encargadas de resolver los problemas que le eran propios a cada zona (Yepes, 1934; Guieu, 2015).²² Esta propuesta había sido formulada por renombrados internacionalistas latinoamericanos, entre ellos el jurista chileno Alejandro Álvarez, quien consideraba (como muchos) que existía un derecho internacional americano específico que justificaba avanzar más a fondo en la regulación de las relaciones internas al continente. Así es que, en 1926, mientras la Unión Jurídica Internacional se reunía para estudiar la posibilidad de una reforma del Pacto de la Liga, reapareció el proyecto de constituir una “Sociedad de las Naciones americanas” inspirada en la institución ginebrina que además vendría a suplir las insuficiencias de la Unión Panamericana.

Y es que, a un nivel hemisférico, el organismo de cooperación interamericana también se veía crecientemente cuestionado. Entre la quinta y la sexta conferencia panamericana, la de Santiago de Chile (1923) y la de La Habana (1928), el modelo de Unión Panamericana defendido por Washington fue objeto de una campaña hostil cada vez más abierta (Gil, 1933, p. 108; Fischer, 2005). Así pues, la doctrina Monroe fue blanco de las principales censuras, ya que, como política de aislamiento continental teorizada por Washington, tenía como corolario el liderazgo de esta potencia sobre el resto del continente. Se trata de una tendencia que muchos críticos del expansionismo estadounidense designaban peyorativamente como “monroísmo”; una variación que habría condecido al tutelaje –en mayor o menor grado– de todo el hemisferio occidental (Pereyra, 1916, pp. 11-12; Ugarte, 1923, p. 84; Vargas Vila, 1930, p. 8). Otro objeto de críticas era el modelo adoptado para la propia Unión Panamericana, un sistema de cooperación interamericana reducido a meros aspectos comerciales y técnicos, de ahí que muchos dirigentes

22 Ver también el informe del jurista chileno Alejandro Álvarez, “La réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales et régionales”, presentado durante la V Sesión de la Unión Jurídica Internacional (junio de 1926).

y juristas latinoamericanos abogaran por reformar la Unión Panamericana, dotándola de competencias en materia política y de arbitraje.

Tras el largo paréntesis de la guerra, la V Conferencia se había convocado en 1923, con el fin de celebrar el centenario de la doctrina Monroe.²³ Ahora bien, tres años después el tono era diferente, ya que muchos intelectuales, políticos y juristas latinoamericanos pretendían rescatar el pensamiento internacional de Bolívar como un modelo alternativo de cooperación continental. Esa “doctrina bolivariana”, como vendría a llamarse, se condensaba en los lineamientos del Congreso Anfictiónico que el propio Bolívar había ideado y convocado un siglo atrás para crear una unión, liga o confederación que asegurara la paz y la solidaridad de las repúblicas recién independizadas.

Ahora bien, resulta importante tomar en cuenta otro factor relativamente nuevo. En 1926, los portavoces de las diplomacias latinoamericanas reunidos en Panamá tuvieron que adaptarse a la presión que ejercían las opiniones públicas de la zona, donde intelectuales y nuevas organizaciones transnacionales abanderaban un antiimperialismo cada vez más agresivo.²⁴ Para movilizar a las opiniones, no solo apelaban al anti intervencionismo y a distintos modelos de internacionalismos, sino también a la solidaridad latinoamericana, recordando los mensajes de próceres como Simón Bolívar y José Martí (Scarfi, 2013). Lo que ocurría entonces en Centroamérica alimentaba dichas campañas de violenta denuncia, ya que la vecina Nicaragua, luego de verse imponer el Tratado Bryan-Chamorro (1916), sufriría a fines de 1926 una nueva ocupación militar por parte de los *marines*, lo cual daría nacimiento a la resistencia del general Sandino y a la constitución de redes de solidaridad latinoamericana, como el Comité Manos Fuera de Nicaragua (MAFUENIC, fundado en México en 1928). Más allá del activismo de estos sectores antiimperialistas –aún minoritarios en las sociedades de la región–, lo cierto es que varias repúblicas habían experimentado directamente

23 “The First Centenary of the Monroe Doctrine”. *Bulletin of The Pan American Union*, LVIII, 8, marzo de 1924, pp. 217-243.

24 Pensamos en particular en la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) del peruano Haya de la Torre, la Liga Antiimperialista de las Américas (LADLA) fundada en México y la Unión Latinoamericana (ULA) basada en Buenos Aires (Pita González, 2009; Kersfeld, 2012).

cómo su soberanía e intereses vitales podían verse amenazados por el unilateralismo estadounidense.

Ese fue el trasfondo de los debates del Congreso Bolivariano de 1926. El hecho de que esta asamblea se verificara en Panamá, una pieza clave del despliegue militar estadounidense en América Latina y un caso paradigmático de la relación de subordinación impuesta por Estados Unidos a determinados Estados de la región, hizo de la conmemoración un observatorio aún más sensible de las discusiones en torno a los equilibrios americanos. La “cuestión de Panamá” figuraba en la agenda de la izquierda antiimperialista, ya que líderes como Víctor Raúl Haya de la Torre o el propio Augusto César Sandino abogaban abiertamente por la internacionalización o la latinoamericanización del canal interoceánico, conscientes de su importancia estratégica.²⁵ A esto cabe añadir otro factor determinante que estuvo en muchas discusiones, aunque apenas se abordara de manera frontal.

Desde 1924, la diplomacia panameña había emprendido un arduo proceso de renegociación del Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903: al negarse EE. UU. a prolongar el *Taft Agreement* de 1904, el cual preveía una serie de concesiones económicas y comerciales hechas a Panamá, ya era de vital importancia para su gobierno renegociar el tratado de concesión canalera. No solo se trataba de reafirmar su plena soberanía sobre la Zona del Canal, sino que la misma viabilidad del joven Estado requería reequilibrar las cláusulas de concesión que más perjudiciales eran para su existencia (Alfaro, 1982, pp. 44-55; Araúz, 1994, pp. 204-205).²⁶ Confiadas a los diplomáticos panameños Ricardo J. Alfaro y Eusebio Morales, las difíciles negociaciones con el secretario de Estado Frank B. Kellogg estaban a punto de finalizar cuando se celebró el Centenario Bolivariano. Aunque el Gobierno panameño procurara mantener una estricta discreción sobre tan importante asunto, los cuestionamientos sobre sus resultados no dejaron formar parte de los debates.

25 Víctor Raúl Haya de la Torre. “¿Qué es el APRA?”. *The Labour Monthly*, diciembre de 1926; Augusto C. Sandino (1929). “Plan de Realización del Supremo Sueño de Bolívar”.

26 “*Aide-Mémoire* de la Legación de Panamá en Washington del 4 de enero de 1924”. ABRJA, leg. 15.214.C5.1.

La ofensiva de los “pequeños países” en los temas jurídicos y políticos

El Congreso Bolivariano se había proyectado como conmemorativo, o sea, con una finalidad histórica divulgativa, sin pretender abordar cuestiones de carácter político, al no tener las delegaciones mandato de sus gobiernos para adoptar resoluciones vinculantes en materia de derecho internacional. Sin embargo, por la naturaleza misma de los asuntos abordados, el programa se salió del marco previsto y tuvo un marcado contenido político y jurídico. Esta irrupción de temas menos consensuales no dejó de provocar serios roces con la delegación estadounidense, reacia a que se abordara cualquier aspecto de política internacional. Esta incluso había sido la condición para que la Unión Panamericana diera su visto bueno a la organización del congreso y que el Departamento de Estado se hiciera representar por una delegación oficial.²⁷ Un compromiso que, a juzgar por el jefe de la delegación estadounidense, violaría el propio presidente del Congreso conmemorativo, Octavio Méndez Pereira, al demostrar poco celo para evitar la politización de los debates.²⁸

El análisis de las actas del Congreso Bolivariano asociado a fuentes diplomáticas y hemerográficas aclara en qué sentido tomaron partido las distintas delegaciones ante las cuestiones sometidas a debate y votación. Este cruce de perspectivas permite entrever qué tendencias comunes se delinearon entre determinados grupos de países y cuáles fueron las estrategias seguidas por las distintas naciones latinoamericanas para adaptarse y negociar sus intereses ante la profunda recomposición de influencias que desde fines del siglo XIX podía observarse en esta parte del mundo. Detrás del protocolo y de los discursos de conveniencia, tensiones, rivalidades, convergencias y ambigüedades fueron los ingredientes de aquella asamblea que se prolongó durante unos diez días en la ciudad de Panamá.

Como lo demostró el debate en torno a una posible reforma del panamericanismo, las discusiones condujeron a oponer dos bloques en el seno de las delegaciones: por un lado, los pequeños países del

27 “Centennial celebration in Panama of the Bolivar Congress”. NARA, RG 59, 1910-1929, 819.415C.

28 Informe de John G. South a Frank B. Kellogg (28 de junio de 1926). NARA, RG 59, 1910-1929, 819.415C

continente, portadores de las propuestas más ambiciosas en la materia, y, por otro, las potencias consideradas de primera fila a escala continental que, junto con Estados Unidos, se mostraron reticentes a que se abordaran estas cuestiones más allá de consideraciones puramente retóricas. Fue la tendencia que apuntó un observador, el delegado de la Universidad de Pittsburgh, en su reseña del congreso:

On the whole the first formal session of the congress was a great and illuminating study in nationalistic psychology. The congress was to be the scene again of the struggle between two irreconcilable principles: the struggle between the Panamericanism of the small nations –an ideal of Utopian equality– and the Panamericanism of the large nations –an ideal of domination.

Y es que las delegaciones que se mostraron más activas procedían de países que tenían escaso peso en la escena continental y a escala mundial. Efectivamente, el Congreso Bolivariano reunió a una mayoría de delegados procedentes de repúblicas de segunda fila en el concierto de naciones. Una categoría que varios de sus representantes asumieron con realismo, al designarse a sí mismos como países “débiles” o “pequeños”.²⁹ En esta categoría se encontraba el conjunto de las repúblicas de Centroamérica y el Caribe, incluido Panamá.

Durante las sesiones de debate, destacaron algunos de sus delegados, entre ellos, el diplomático cubano Carlos A. Vasseur, el magistrado nicaragüense Daniel Gutiérrez Navas, el político salvadoreño César Virgilio Miranda y el abogado hondureño Alfredo Trejo Castillo, además de varios panameños como el diplomático Narciso Garay o el jurista Harmodio Arias. También podría incluirse en este grupo a otros dos delegados que asumieron un notable protagonismo durante las sesiones: el sociólogo y político Gustavo Ríos Bridoux, representante de Bolivia, un país andino enclaustrado desde la guerra de 1879-1884 y considerado como débil ante sus vecinos del litoral pacífico, Chile y Perú; y el ecuatoriano Carlos Puig Villazar, un jurista y abogado especializado en derecho laboral y de marcado compromiso social, participante a título de invitado especial de la comisión organizadora.

29 Desde Baltasar Brum en un escrito sobre la democracia de junio de 1917 hasta los comentarios de los delegados de Panamá, Bolivia, El Salvador y otras naciones participantes (CPCB, 1927, pp. 134, 185, 188, 315, 324).

Todos ellos dieron prueba de un singular voluntarismo y se mostraron como los más audaces y ofensivos en sus intervenciones y proposiciones durante el congreso. Al plantear las resoluciones más controvertidas sometidas a la asamblea, también fueron quienes más intervinieron en los debates.

Resulta interesante notar que casi todos estos delegados se habían formado en Derecho y actuaron durante el centenario como defensores de la tradición latinoamericana en materia de derecho internacional de gentes. En efecto, desde el siglo XIX, varios juristas latinoamericanos habían reflexionado sobre la nueva sociedad internacional resultante de las revoluciones, buscando la manera de conciliar universalismo y particularismo jurídicos. A partir del *ius inter gentes* como antecedente del derecho internacional, renombrados ensayistas como Andrés Bello propusieron construir un único sistema internacional, basado en una absoluta igualdad entre todos los Estados (Picarella, 2016, pp. 21-43). Esta doctrina del globalismo jurídico se completaba, en el caso latinoamericano, con el ideal de unión continental defendido por varios próceres como Bernardo de Monteagudo, Francisco de Miranda, Simón Bolívar o José Martí. Tampoco es fortuito que muchos de estos delegados, muy implicados en el Congreso Bolivariano, procedieran de Centroamérica, una región que ya había experimentado un ensayo original de cooperación supranacional para superar sus divisiones y resolver sus conflictos.

Se trata de la Corte de Cartago, un organismo de justicia centroamericana con funciones constitucionales en materia de garantía de los derechos y solución de las controversias, nacido del Primer Sistema de Washington y cuya existencia se extendió por diez años (1908-1918). Aunque no pudiera prolongarse, este ensayo de integración regional a través del derecho internacional y del arbitraje sin duda inspiraba a esta pléyade de juristas que se reunieron en Panamá para debatir sobre la vigencia del legado de Bolívar en materia de regulación de las relaciones internacionales.

De diferentes maneras estos pequeños países cuestionaban el desequilibrio del sistema de regulación continental impulsado por Washington a través del panamericanismo institucional, pero también la existencia de una jerarquía oficiosa entre las naciones americanas, con potencias de

primera fila (Argentina, Brasil, Chile, México, en particular) y países de segunda categoría. Deseosos de romper el *statu quo*, identificaban en los principios de derecho internacional atribuidos a Bolívar la mejor garantía para reequilibrar las relaciones interamericanas. Por lo anterior defendieron una serie de reformas o propuestas que incluían posibles abusos de las grandes potencias del continente. Así lo indica el recuento de las resoluciones sometidas a la consideración del congreso (Tabla 1).

Tabla 1

Conjunto de resoluciones sometidas al Congreso Bolivariano o a su Comité Directivo

<p>39 resoluciones en total (31 aprobadas, 5 rechazadas o profundamente modificadas y 3 no examinadas)</p> <ul style="list-style-type: none">• Resoluciones de carácter protocolario (funcionamiento del congreso, agradecimientos, etc.). 11 aprobadas ⇒ Delegaciones que las sometieron (algunas conjuntamente): Brasil; Colombia; Ecuador (x2); El Salvador; invitado ecuatoriano (x2); Panamá (x6); Perú (x2); y Venezuela.• Resoluciones de carácter puramente conmemorativo (homenajes a próceres, monumentos, etc.). 11 aprobadas ⇒ Delegaciones que las sometieron: Brasil; Colombia; Cuba; Honduras; Panamá (x2); Perú (x2); Unión Panamericana; y Uruguay.• Resoluciones con carácter cultural, educativo y científico (Universidad Bolivariana, labor de divulgación del pensamiento de Bolívar, educación de los indígenas, etc.). 6 aprobadas ⇒ Delegaciones que las sometieron: Brasil; Colombia (x3); Cuba (x2); México; Panamá; y Venezuela.• Resoluciones con carácter político o jurídico (derecho internacional, SDN americana, etc.). 3 aprobadas ⇒ Delegaciones que las sometieron: Cuba (x2); Invitado ecuatoriano; Panamá (x2); Uruguay (x2); y Venezuela. 5 rechazadas ⇒ Delegaciones que las sometieron: Cuba; Honduras (x2); Invitado ecuatoriano (x2); y Nicaragua. 3 no examinadas ⇒ Delegado que las sometió: Invitado nicaragüense (ausente por motivos de salud).

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 1 muestra que las delegaciones centroamericanas y caribeñas tuvieron mayor protagonismo en temas políticos y jurídicos; se observan sobrerrepresentados Panamá, Honduras, Nicaragua y Cuba, además de Uruguay y del invitado ecuatoriano. De hecho, si bien los temas protocolarios y conmemorativos no plantearon un problema y las propuestas de resoluciones en este sentido estuvieron muy repartidas entre las distintas delegaciones, se observa que las potencias medianas del continente (o sea, grandes países como Brasil y México y los principales países bolivarianos como Colombia y Venezuela) se concentraron en temas más consensuales asociados a la educación o la cultura.

Como se verá al analizar algunos de los asuntos que más discusiones suscitaron, los países considerados “débiles” buscaron con sus iniciativas contrabalancear en mayor o menor grado su escaso peso en la geopolítica continental, acudiendo al derecho y a los principios de un nuevo multilateralismo.

Bolivarianismo frente al monroísmo: hacia un aggiornamento del panamericanismo institucional

En un contexto de impugnación creciente de la preponderancia estadounidense desde las opiniones públicas de aquellos países, las discusiones condujeron a poner en tela de juicio el panamericanismo promocionado por Washington. A ese modelo se le confrontó el proyecto de liga anfictiónica que Bolívar había formulado un siglo atrás, el cual había quedado reflejado en los Protocolos del Istmo firmados en 1826. Se trata de una manera de oponer el bolivianismo, o cuerpo de doctrina atribuido al Libertador en materia de relaciones internacionales, al llamado monroísmo, reputado unilateral y tutelar.³⁰ Los debates así se orientaron hacia una suerte de batalla de memorias para determinar quién había sido el verdadero inspirador del panamericanismo y quiénes fueron sus primeros artífices. La idea era repensar el sistema de cooperación continental a partir de modelos investidos de autoridad que permitirían volver al espíritu que habría guiado su fundación. Por eso los delegados hispanoamericanos insistieron en reconocer en el Congreso

30 Este es el análisis que aplica el geógrafo español Carlos Badía Malagrida en su ensayo *El factor geográfico en la política sudamericana* (Badía Malagrida, 1919, pp. 44 y ss.).

de 1826 la primera conferencia panamericana, precursora del sistema de conferencias panamericanas y hasta de la misma Liga de Naciones.

Para Panamá y para muchas delegaciones, especialmente las de aquellos países que podían considerarse “pequeños” en el concierto internacional, el Congreso Conmemorativo Bolivariano sirvió para revitalizar el legado de su antecedente de 1826, actualizándolo en función de las prioridades del momento. So capa de conmemorar la iniciativa visionaria de Bolívar, se procedió a una lectura selectiva de su pensamiento político y jurídico para construir un cuerpo de doctrina internacionalista atribuido a su paternidad. Tres años después de celebrarse el centenario de la “doctrina Monroe”, los cien años del Congreso de Panamá eran una ocasión ideal para hacer revivir los ideales de paz y solidaridad que el Libertador había proyectado en ese lugar simbólico de Panamá, puente del mundo y centro simbólico del hemisferio occidental. Esa doctrina, que desde principios de la década de 1920 empezó a designarse como “bolivianismo” (Samouth, 2011; Marciilhacy, 2018, pp. 352-357), apareció, quizá no como una alternativa al panamericanismo institucional, pero sí al menos como un ideal susceptible de reformarlo y reequilibrarlo en el sentido de un renovado multilateralismo. Una interpretación de clara oposición entre “bolivianismo” y “monroísmo” que tendería a sistematizarse en la siguiente década, en particular bajo la pluma del educador mexicano José Vasconcelos.³¹

Para la prensa panameña, el Congreso Conmemorativo Bolivariano, cuya organización justamente no incumbía a la Unión Panamericana, constituía una ocasión idónea para defender un “panamericanismo bien entendido”, o sea, inspirado en los principios superiores de justicia, equidad y cooperación entre todos los pueblos del continente.³² No otra cosa dijo el jefe de la Delegación cubana en su discurso de apertura al Congreso. Abogando por una revisión en profundidad del sistema de cooperación americana vigente, Carlos A. Vasseur, un diplomático experimentado que había defendido la soberanía de Cuba sobre la Isla de Pinos frente a las pretensiones de Washington, clamó por instaurar un

31 En su ensayo *Bolivianismo y monroísmo*, Vasconcelos definirá en estos términos ambas doctrinas: “Llamaremos bolivianismo al ideal hispanoamericano de crear una federación con todos los pueblos de cultura española. Llamaremos monroísmo al ideal anglosajón de incorporar las veinte naciones hispánicas al Imperio nórdico, mediante la política del panamericanismo” (Vasconcelos, 1935, p. 7).

32 Víctor A. de León S. “Al margen del Congreso de Bolívar”. *El Mundo* (Panamá), junio de 1926.

“panamericanismo verdadero”, el cual permitiese “el logro de los principios e ideales que inspiraron el [Congreso] de 1826” (CPCB, 1927, p. 115).

La tonalidad favorable a un *aggiornamento* del panamericanismo fue la misma de parte de las delegaciones de otros países como El Salvador o Bolivia, quienes, como Panamá o Cuba, pidieron volver al panamericanismo de los orígenes, o sea, el de 1826 sintetizado en los Protocolos del Istmo adoptados al cabo de aquella asamblea de plenipotenciarios.

Especial resonancia tuvieron estas palabras si se toma en cuenta que, desde 1924, la Unión Panamericana le encargó al Instituto Americano de Derecho Internacional preparar un proyecto de Código de Derecho Internacional Privado, el cual ayudara a resolver los conflictos de legislaciones entre los Estados del hemisferio (Gil, 1933, pp. 101-110; Domínguez Benito, 2019). Al encontrarse el Centenario Bolivariano en un momento particular de codificación del derecho internacional americano, lo esencial de las discusiones de los congresistas en materia jurídica se concentró en proponer bases para el derecho público americano, o sea, dotar al sistema interamericano de un marco jurídico estable, susceptible de establecer un nuevo orden pacificado y protector del derecho de los Estados, sea cual sea su peso.

Así pues, las propuestas se concentraron en cuatro grandes cuestiones: 1. La instauración de un sistema de arbitraje obligatorio que se aplicara a todos los Estados, grandes y pequeños; 2. El reconocimiento de los principios de soberanía e igualdad jurídica de todos los pueblos americanos y el sistema para garantizar su protección efectiva; 3. Los instrumentos a implementar para hacer efectivo el concepto de solidaridad continental, o sea, para realizar el gran ideal de Bolívar; y 4. La oportunidad de constituir una Sociedad de las Naciones Americanas.

¿Una liga de peces grandes y peces pequeños? El polémico proyecto de una Sociedad de las Naciones Americanas

Una de las cuestiones más debatidas fue la oportunidad de crear una Sociedad de las Naciones Americanas que siguiera el modelo de su homóloga ginebrina. Las discusiones sobre tan importante tema se alargaron por tres sesiones y dieron lugar a un sinnúmero de intervenciones. Tanto las delegaciones presentes como el conjunto de comentaristas que

cubrieron el congreso (entre periodistas, ensayistas, políticos y diplomáticos) le dieron la mayor importancia. El tema parecía haber sido enterrado durante la Conferencia de Santiago, pero la hipótesis de constituir ligas regionales volvió a surgir con fuerza en 1925 (Guieu, 2015). Existía entonces un debate entre el ideal universalista del inicio de la SDN y una opción americanista que recuperaría la tradición bolivariana. Una manera podía ser reformar la Unión Panamericana y ampliar sus competencias, para disponer de un organismo específico que tratara los asuntos americanos. Así la Unión podría dotarse de atribuciones comparables a las del Consejo de la SDN a nivel político y a las de la Corte Permanente de Justicia Internacional a nivel judicial. Lo anterior suponía acercarse al modelo de Liga o Confederación de “naciones hermanas” que había imaginado Bolívar, estableciendo un órgano de regulación que ofrecería un marco autorizado para resolver conflictos latentes en el continente. Y es que los conflictos de soberanía y fronteras no faltaban, piénsese tan solo en la cuestión aún no resuelta de Tacna y Arica que envenenaba las relaciones sudamericanas. La otra opción era esquivar el problema planteado por la polémica reforma de la Unión Panamericana, creando un organismo paralelo inspirado en el precedente ginebrino, una Liga de Naciones Americanas.

Sometida por los relatores de la Primera Comisión, el ecuatoriano Carlos Puig Villazar y el cubano Julio Morales Coello, la resolución relativa a la oportunidad de crear una liga americana dio lugar a muy largos debates. El posicionamiento de unos y otros delegados es harto revelador (CPCB, 1927, pp. 155-190). El primero en intervenir fue Ricardo J. Alfaro, ministro de Panamá en Washington, encargado de las negociaciones sobre una reforma del tratado con EE. UU. y representante en esta asamblea de la Unión Panamericana, cuyo director, Leo S. Rowe, no había podido acudir.

Deseoso de preservar relaciones de confianza con el Departamento de Estado, Ricardo J. Alfaro juzgó el proyecto legítimo, pero inoportuno e impracticable, ya que sería juzgado como una ofensa por Washington, cuya capital albergaba la sede del organismo interamericano ya existente. Siempre proclive a seguir la pauta marcada por la delegación estadounidense, el delegado brasileño, Argeu Guimarães, se apresuró a expresar su solidaridad con esta postura de prudente realismo.

A partir de ahí, las delegaciones se repartieron en diferentes grupos, con lo cual pudo observarse una convergencia entre los representantes centroamericanos y cubano, quienes se mostraron más voluntaristas, frente a la prudencia de México y las repúblicas sudamericanas, los cuales mantuvieron una reserva cautelosa.

El delegado de la Universidad de Harvard, Clarence H. Haring, analizó así la situación (Haring, 1928, pp. 102-132). A su juicio, fueron las pequeñas naciones las que se decantaron a favor de una Liga Americana, basada en el principio de una estricta igualdad entre los Estados, y lo hicieron para representar ahí los intereses iberoamericanos y no propiamente panamericanos. Veían en este hipotético organismo regional una suerte de “baluarte defensivo contra la democracia imperialista” de EE. UU. De hecho, dos países lideraron la iniciativa a favor de reformar en profundidad el panamericanismo para dotarlo de atribuciones políticas y de arbitraje: El Salvador y Uruguay. De diferentes maneras estos países cuestionaban el desequilibrio del sistema de regulación continental impulsado por Washington, como lo había expresado el expresidente uruguayo Baltasar Brum, reputado estadista internacionalista.³³

En cuanto al Salvador, era el único país de Centroamérica y el Caribe que había mantenido la neutralidad durante la Primera Guerra Mundial. Su posicionamiento prudentemente defensivo ante el creciente intervencionismo estadounidense en la región había sido una constante desde la ocupación de Nicaragua en 1912, entre otros motivos porque su economía no estaba tutelada por la United Fruit Company como ocurría en otros países de la región (Lindo-Fuentes, 2015).

En cambio, las potencias medias a escala americana como los países del extinto “Pacto ABC” –Argentina, Brasil, Chile– se mostraron reticentes a apoyar la polémica iniciativa de sus colegas. Además de carecer de mandato sobre tan importante asunto, Clarence H. Haring aducía otro motivo para explicar su reserva. Estos países corrían el riesgo de ver que su influencia podría quedar aniquilada por una alianza de pequeños Estados menos desarrollados que serían mayoritarios en una hipotética Liga de Naciones Americanas:

33 Baltasar Brum. “La Asociación de los Países Americanos”. *El Día* (Montevideo), 10 de febrero de 1923.

It seems that either the United States, Argentina and the few other first-class American powers must expect to find themselves overruled and outvoted by a majority of the smaller backward states, or be prepared themselves to dictate the policy of the league. [...] Experience has shown, as the Fifth Pan-American Conference held at Santiago in 1923, that the nine small republics of Central America and the West Indies, to which on occasion Mexico, Colombia and Venezuela may be joined –i.e, the states lying within the zone of paramount interest in the United States– are apt to form a *bloc* which in voting power can control a congress of American nations (Haring, 1928, pp. 113-114).

Más aún, la notable cautela de países como Argentina, Brasil y Chile se debía a que no querían renunciar al trato de favor que les reservaba la diplomacia estadounidense. De hecho, para remediar el relativo fracaso de la III Conferencia Panamericana de 1906, el Departamento de Estado había desplegado una estrategia de trato diferenciado al defender una forma de jerarquización oficiosa de los países del continente: ese año, el secretario de Estado Elihu Root y luego el propio presidente Theodore Roosevelt afirmaron que la doctrina Monroe no tenía razón de ser para las repúblicas estables y desarrolladas del continente, una alusión evidente a los países del Cono Sur, que en breve sellarían el “Pacto ABC” y se presentaron como interlocutores privilegiados de Washington (Leets, 1912, pp. 9-10; Badía Malagrida, 1919, pp. 56).

El caso de México era distinto, en la medida en que, desde la Revolución de 1910, sus gobiernos velaban por mantener un posicionamiento autónomo en el escenario internacional, preservando sus propios intereses en la vecina Centroamérica. Por otro lado, sus violentas confrontaciones con Estados Unidos le habían advertido del riesgo de someterse a la presión de un grupo de países que la potencia nortea podría liderar.

Ahora bien, los llamados “países bolivarianos” formaron otro grupo: los delegados de Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela se mostraron ambivalentes, entre la voluntad de ganarse los favores de Estados Unidos y la búsqueda de una agenda propia. Este era el caso de Venezuela, dirigido entonces por el general Juan Vicente Gómez, que había mandado a un ardiente defensor de la dictadura, Laureano Vallenilla Lanz, y que desde el Congreso de Caracas de 1911 intentaba establecer un eje regional constituido por los “países bolivarianos” en

torno a su liderazgo que hiciera contrapeso a los países del Cono Sur y a México (Badía Malagrida, 1919, pp. 55).

En cambio, singular fue el posicionamiento del presidente de la delegación de Bolivia. Gustavo Ríos Bridoux rechazó la propuesta al afirmar abiertamente lo que muchos preferían callar. Para él, las diferencias entre el Norte y el Sur eran tan abismales, en cuanto a valores, culturas y niveles de desarrollo, que toda la parafernalia de la unión, la fraternidad y la solidaridad eran buenas intenciones desconectadas de la realidad. Consciente de la dependencia financiera de los países de la subregión, empezando con su propio país que al año siguiente se vería abocado a solicitar la tutoría del consultor estadounidense Edwin K. Kemmerer, añadía con un tono de desengaño:³⁴

Y en lo relativo a la misma Liga, la cuestión es ésta: ¿Qué impresión nos haría una liga de peces grandes y peces pequeños? Unión requiere una Liga, e igualdad dentro del concepto estricto jurídico. Esa igualdad no existiría sino más bien dependencia de los países débiles respecto de los fuertes. Cuando exista la justicia vendrá la unión y la solidaridad, mientras tanto no puede haber obra social (CPCB, 1927, p. 186).

En cuanto a la delegación de Panamá, sus voces estuvieron repartidas. Guillermo Andreve se atrevió a desafiar sus colegas declarando que “[q]uien se oponga a ese proyecto trabaja contra los intereses de América”, en alusión a las reticencias de algunos representantes, una frase que hizo los titulares del decano de la prensa panameña.³⁵ Por su parte, Narciso Garay, buen conocedor del problema por ser el delegado de su país ante la SDN, intentó apaciguar los ánimos afirmando que la resolución no podía interpretarse como “subversiva” por haber sido incluida en el programa aprobado por la propia Unión Panamericana (CPCB, 1927, pp. 181-185). Eso sí, reconoció que ayudaría a volver al espíritu del panamericanismo wilsoniano, recordando que el secretario de Estado de la época, Robert Lansing, había sometido en 1916 una

34 Edwin W. Kemmerer. “Economic advisory work for governments”. *The American Economic Review*, 17, marzo de 1927, pp. 1-12. Sobre dicha tutela económica y bancaria ejercida sobre Bolivia y otras repúblicas latinoamericanas, ver Palacios, 1928, pp. 170-171.

35 “El Congreso de Bolívar recomienda la formación de una gran Sociedad de Naciones Americanas. ‘Quien se oponga a ese proyecto trabaja contra los intereses de América’. Andreve”. *Diario de Panamá*, 24 de junio de 1926, pp. 1-3.

resolución análoga para crear un “Pan-American Treaty” que garantizara la integridad territorial y la independencia de cada Estado.³⁶ A su juicio, cambiar el estatus jurídico del sistema interamericano permitiría restablecer la confianza entre los países del continente; reconoció a medias palabras su actual desgaste:

Es verdad que el panamericanismo del día ha retrocedido a las posiciones que ocupaba antes del advenimiento del Presidente Wilson al Poder, y es lástima porque si algo le falta a la Unión Panamericana para convertirse en una Sociedad de Naciones organizada con la amplitud de la de Ginebra, ese algo es más moral que material, es un abandono más completo por parte de la América ibérica de los recelos que le inspira la hegemonía anglosajona, y por parte de los Estados Unidos, el abandono de ese espíritu de soberbio aislamiento que ha cohibido a veces sus más generosos arranques de altruismo (CPCB, 1927, p. 183).

Finalmente, presionados por Ricardo J. Alfaro, los congresistas optaron por una fórmula de compromiso al someter a votación una resolución reducida a una simple declaración de principio, la cual quitaba los artículos que indicaban las medidas a tomar para su aplicación concreta:

Reconócese la conveniencia de constituir una Sociedad de Naciones de América que dentro del concepto moderno del Derecho Internacional y sobre la base de la igualdad jurídica de los Estados, corresponda a los ideales de unión y de justicia que dieron vida al Congreso de Panamá (CPCB, 1927, p. 190).

A pesar de las reticencias expresadas y del silencio abrumador mantenido por la delegación estadounidense durante todas estas discusiones, la resolución quedó aprobada por 28 votos favorables y 8 en contra, entre ellos los de Brasil y EE. UU. La noticia provocó el entusiasmo de la prensa nacional e hispanoamericana, dispuesta a celebrar el nuevo papel internacional que auguraba el futuro organismo para las naciones americanas, hasta entonces marginadas en Ginebra y La Haya,³⁷ cuando

36 “Closing features of the Second Pan American Scientific Congress”. *Bulletin of the Pan-American Union*, XLII, 1, enero de 1916, pp. 1-31.

37 “El Congreso de Bolívar recomienda la formación de una gran Sociedad de Naciones Americanas”, *Diario de Panamá*, Panamá, 24/06/1926, pp. 1 y 3; “Fue aprobada la resolución de crear la Liga Americana de las Naciones”, *El Informador*, Guadalajara (México), 26/06/1926, p. 2; “Liga de Naciones Americanas”, *El Comercio*, Quito, 28/06/1926 .

desde Europa esta resolución se interpretó como una clara señal de la crisis que atravesaba el panamericanismo.³⁸

Al ser un congreso de carácter conmemorativo, dicha resolución solo tuvo un carácter de recomendación formulada por los congresistas a sus respectivos gobiernos, sin alcance práctico. Como bien se sabe, aunque el proyecto no se abandonó en los años siguientes, nunca vería la luz por las resistencias de los principales países del continente.

Choque de valores e intereses entre los Estados Unidos y los delegados centroamericanos

Al no seguir este congreso los cauces habituales de la diplomacia, los debates acabaron politizándose y dieron lugar a momentos de vivas tensiones. En efecto, esta asamblea tenía una doble particularidad que permitió unos debates más libres que las habituales conferencias del panamericanismo institucionalizado. Aunque el Congreso proclamó su carácter “panamericano”, no lo organizaba la Unión Panamericana, sino el Gobierno de Panamá, el cual tuvo cierto margen de maniobra para determinar los temas y dirigir los debates.

Por otra parte, no solo participaron diplomáticos de carrera, sino también delegados científicos y universitarios, muchos de ellos juristas e historiadores, quienes no dudaron en expresar sus opiniones personales al abordar temas políticos. Dado que EE. UU. aceptó participar bajo la condición expresa de que el Congreso solo tuviera una dimensión conmemorativa, cuando las discusiones se salieron de este guion inicialmente acordado, la delegación estadounidense se limitó a una postura defensiva y expresó tajantemente su desacuerdo. De hecho, surgieron varias resoluciones inesperadas que produjeron gran revuelo.

El delegado de Nicaragua, Daniel Gutiérrez Navas, presentó una resolución que proponía desplazar la sede de la Unión Panamericana de Washington a Panamá; se refirió al precedente de 1826 y a la posición

38 Véase «La crise de la Société des Nations», *Le Temps*, Paris, 28/06/1926, p. 1., “La Sociedad de Naciones”, *El Sol*, Madrid, 26/06/1926, p. 5, y “La Sociedad de Naciones Americanas”, *ABC*, Madrid, 26/06/1926, p. 27.

céntrica que en el hemisferio ocupa el istmo, considerado el corazón de América por el Libertador (CPCB, 1927, pp. 201-202).³⁹

Apenas formulada, la propuesta suscitó un profundo malestar, ya que se percibía la intención inherente, la cual pretendía latinoamericanizar la institución interamericana y subsanar la relativa marginalización de la región centroamericana en la geopolítica continental. A pesar del inmediato apoyo del impetuoso delegado hondureño Alfredo Trejo Castillo, la resolución nicaragüense recibió un claro rechazo por parte del delegado de la Unión Panamericana, lo cual enfrió los ánimos.

Sin temor a devaluar a su propio país, Ricardo J. Alfaro alegó que Panamá no tenía las capacidades organizativas suficientes para acoger a un organismo de la importancia de la Unión Panamericana, el cual desempeñaba funciones tan diversas como el seguimiento de las conferencias, la propaganda comercial, la recolección documental, etc. Consciente de la frágil posición de Panamá con respecto a Washington cuando él mismo estaba dirigiendo ásperas negociaciones diplomáticas con este país, añadió que semejante traslado inevitablemente sería interpretado como una señal de desconfianza hacia Washington y acabaría siendo perjudicial a los intereses nacionales de Panamá:

Panamá no puede, de ninguna manera, permitir que en su seno tenga lugar ningún acto que pueda dar motivo a recelos o resentimientos de parte de los Estados Unidos, sobre todo cuando entre los Estados Unidos y Panamá surgieron gravísimos problemas que hemos discutido y en los cuales Panamá ha hablado con altivez y firmeza cuando ha sido necesario, y ha hecho su viacrucis sola y sin apoyo extraño. Digo yo que en estos momentos no podemos de ninguna manera consentir los panameños en que se comprometan esas buenas relaciones que existen entre la más poderosa y la más débil de las Repúblicas de América. Por esas razones y hablando como panameño y considerando que los Estados

39 “Debate alrededor de la Unión Panamericana. Gutiérrez Navas, secretario de Relaciones Exteriores de Nicaragua, propuso que tuviera Panamá por sede. Impugnación del Doctor Ricardo J. Alfaro”. *Diario de Panamá*. 26 de junio de 1926, p. 1; “El Congreso Bolivariano fue clausurado ayer en la tarde. Se sesionó por espacio de varias horas. El delegado Navas retiró una proposición presentada por el mismo sobre establecimiento en Panamá de la sede de la Unión Panamericana”. *La Estrella de Panamá*. 26 de junio de 1926, p. 15; “Move to have congress vote on transfer of headquarters of Pan-American Union, fails”. *Star & Herald*. 26 de junio de 1926.

Unidos con razón tendrían que apreciar esta proposición como ofensiva para ellos, yo le voy a dar mi voto negativo (CPCB, 1927, p. 209).

Narciso Garay, delegado oficial de Panamá, se apresuró a enterrar el proyecto de resolución; le solicitó a Gutiérrez Navas que lo retirara, a fin de evitar una enfadosa votación. El episodio obligó al delegado nicaragüense a formular una suerte de disculpa ante los representantes estadounidenses. En ese sentido, afirmó que Estados Unidos era una “gran Nación” a la que “deb[en los nicaragüenses] gratitud, admiración y reconocimiento” y que de ninguna manera su propuesta había de ser interpretada como una marca de hostilidad hacia nación americana alguna (CPCB, 1927, p. 210).⁴⁰ Fue una confrontación de perspectivas que no dejó de suscitar la indignación de parte de la prensa. Los comentaristas más mordaces vieron en este ejemplo y en otros la prueba de que ese congreso conmemorativo no era más que una farsa, un “paliq[ue] bolivariano” que ilustraba el servilismo de la diplomacia hispanoamericana.⁴¹

Luego, decidido a aprovechar la tribuna que le ofrecía el Congreso Bolivariano, el abogado Alfredo Trejo Castillo –aun jefe de Protocolo de la Secretaría de Exteriores hondureña– fue más lejos y se salió por completo de la tradicional cautela diplomática. Sin que lo hubiera concertado antes con la Mesa Directiva, propuso que el Congreso Bolivariano le solicitara a Estados Unidos, en nombre de la confraternidad americana que animaba al Libertador, dejar de restringir la soberanía de Puerto Rico, en recuerdo de la voluntad expresada en su tiempo por Bolívar de libertar las islas caribeñas que aún estaban bajo dominio español (Informe presentado a la Secretaría de Relaciones Exteriores..., 1926). Esto equivalía a solicitar que Washington le diera la plena soberanía a la isla antillana.

Eufemísticamente calificada de “incidente exótico” por un periodista local (Aizpuru, 1926, pp. 72-76), la propuesta suscitó un silencio aterrador entre los congresistas y una respuesta tajante de la delegación estadounidense. John G. South, jefe de la delegación estadounidense,

40 Informe de John G. South a Frank B. Kellogg (28 de junio de 1926), NARA, RG 59, 1910-1929, 819.415C.

41 Diógenes de la Rosa. “Un sainete panamericanista de Panamá. Un fracaso aleccionador”. *Repertorio Americano*, 14 de agosto de 1926, pp. 84-85.

le replicó tajantemente preguntándole a Trejo Castillo si tenía instrucciones del Gobierno hondureño para ello, ante lo cual surgió una espera insostenible que obligó a suspender la sesión.

Al día siguiente, tras reunirse para acordar una posición común sobre el asunto, los jefes de las delegaciones oficiales anunciaron que el proyecto de resolución no sería examinado y que debía desestimarse. Los representantes de Haití y República Dominicana, curiosamente, optaron por no asistir. Lo anterior puede interpretarse como una señal de disconformidad con la decisión acordada, en la medida en que ambos países sufrían de una ocupación casi continua de la isla por parte de los *marines* estadounidenses. El episodio, en apariencia, concluyó cuando el Gobierno hondureño le retiró las credenciales al delegado, presionado en este sentido por telegramas procedentes de Washington, como lo revelan los archivos desclasificados (United States Department of State, Papers relating to the Foreign Relations..., 1926, pp. 256-258).⁴²

Sin embargo, lo que pronto se conoció como el “caso Trejo Castillo” no acabó ahí, sino que cobró el valor de incidente diplomático y desencadenó una larga controversia que alimentó la prensa caribeña y centroamericana. En efecto, apenas fue formulada, la audaz propuesta recibió un entusiasta telegrama de agradecimiento de parte del Partido Nacionalista de Puerto Rico (CPCB, 1927, pp. 249) y el apoyo fervoroso de la prensa nacional y regional, la cual vio en Trejo Castillo el valiente portavoz de la conciencia de millones de hispanoamericanos.⁴³

Las reacciones reflejaron todas las tonalidades del género polémico y no faltaron voces indignadas para denunciar la traición que representaba la falta de apoyo al gesto valiente del delegado hondureño. Este fue el caso, por ejemplo, del poeta venezolano Pío Tamayo, oponente a la dictadura

42 Cables confidenciales entre John G. South, Frank B. Kellogg y su ministro en Tegucigalpa, George T. Summerlin (Junio de 1926), NARA, RG 59, 1910-1929, 819.415C.

43 “Honduran Delegate urges Congress to Act for Porto Rico’s Freedom”. *Star & Herald*, 20 de junio de 1926, p. 1; “ ‘Creo haber interpretado el sentir de varios millones de Hispanoamericanos’, Alfredo Trejo Castillo”. *Diario de Panamá*, 29 de junio de 1926, pp. 1-3; “Interesantes declaraciones del Representante de Honduras en el Congreso Bolivariano”. *La Nueva Prensa* (San José), 2 de julio de 1926; “Al Licenciado Trejo Castillo, Delegado por Honduras al Congreso Bolivariano, se le cancela la representación de nuestro Gobierno”. *Renovación* (Tegucigalpa), 27 de junio de 1926; Federico Acosta Velarde, “Bolívar y Puerto Rico”. *El Libertador* (México), 8 de abril de 1926.

gomecista y de conocida filiación marxista, quien había vivido en exilio en Puerto Rico, Cuba y Panamá:

Cerrando la boca es como nuestros representantes dicen la verdad. [...] El Congreso Bolivariano nos acaba de probar que la unidad de América la realizará el imperialismo yanqui. El silencio de los Representantes de 20 naciones, cuando el iluso Delegado de Honduras cometió el error de hablar a favor de la independencia de un pueblo más visiblemente subyugado que los otros, ha sido la demostración elocuentísima de que los Representantes de esas 20 naciones reconocen la obra de la conquista. [...] He ahí la voz oficial que se oye en todas las cancillerías de nuestro Continente. Voz cobarde: razonamiento estomacal y cretino; razonamiento de lipa burguesa.⁴⁴

Este episodio refleja el limitado margen de maniobra que tuvo la diplomacia estadounidense durante aquel congreso conmemorativo. En los momentos de tensiones, la postura de la delegación estadounidense fue delicada y tuvo que mostrar cierta flexibilidad. Lo sugieren las justificaciones del ministro South al secretario de Estado, Frank B. Kellogg, en la correspondencia que describe los anteriores incidentes. Como lo confiesa, si bien su actitud general fue negarse a entrar en la consideración de cualquier cuestión de política internacional por el carácter conmemorativo del congreso, tampoco creó deseable oponerse a que se abordaran en los debates una serie de temas de naturaleza política, por temor a que una actitud de censura a la libre discusión de los congresistas resultara contraproducente.⁴⁵ Y es que percibió a lo largo de las sesiones una hostilidad latente a la política estadounidense:

The American delegation found itself in a somewhat difficult position throughout the Congress. It was impossible not to feel an undercurrent of hostility toward the United States among a large group of those present. The official delegates, with the exception of those from Nicaragua and Honduras, appeared reasonably friendly and in some cases extremely friendly, but there were present, besides the representative of the Governments, a number of persons invited by the Organizing Commission, most of whom were students and literary men of the radical

44 Pío Tamayo. "Figuras engurruñadas. Fausto Dávila y la gran mentira de las soberanías hispanoamericanas. La desgracia de pedir la libertad de un pueblo". *El Mundo* (San José), 6 de julio de 1926.

45 Cable of John G. South to the Secretary of State (25 de junio de 1926), NARA, RG 59, 1910-1929, 819.415C.

anti-American type. [...] The spectators [...] were uniformly hostile in their attitude so far as they found occasion to express it.⁴⁶

Ahora bien, como lo había argumentado múltiples veces en sus alocuciones y discursos el propio director general de la Unión Panamericana, Leo S. Rowe, la condición para profundizar la cooperación interamericana era crear confianza y obtener “la activa adhesión de las opiniones públicas”, lo cual suponía ganarse la simpatía de académicos, científicos, estudiantes y congresistas, a instancias de los reunidos en la asamblea de Panamá.⁴⁷ En este sentido, el Congreso Bolivariano ilustró el largo camino que, en América Central y Panamá, aún quedaba por hacer para convencer a las opiniones ilustradas de las bondades del panamericanismo *made in Washington*.

Consideraciones finales

A lo largo del congreso se produjeron otros roces, desencuentros e intercambios polémicos. Sin embargo, puede afirmarse que, a pesar de estos momentos de tensión, la nota dominante del centenario y de los debates fue muy positiva para el país organizador. Al regresar a sus países, los delegados latinoamericanos no escatimaron en elogios para celebrar el trato que se les había brindado y la calidad de sus interlocutores panameños. Es más, de modo casi unánime, se dijeron deslumbrados por el Panamá que habían descubierto, alejado de los estereotipos estigmatizantes que todavía circulaban.

Organizar este centenario con delegaciones del continente entero y aun de Europa, sin duda, le sirvió a Panamá para salir del cara a cara con Washington, al cual fue reducido desde 1903, una relación asimétrica y de cierto modo asfixiante: haciéndose conocer y defendiendo sus ideales por medio de esos festejos de significación continental, las autoridades panameñas buscaban en el subcontinente latinoamericano, si bien no aliados, por lo menos países afines capaces de apoyar sus legítimas reivindicaciones. Una diplomacia de influencia, si se quiere, destinada a

46 Informe de John G. South a Frank B. Kellogg (28 de junio de 1926), NARA, RG 59, 1910-1929, 819.415C.

47 Ver, por ej., Leo S. Rowe. “The Pan-American Union. Constructive Pan-Americanism Extends Far Beyond the Mere Field of Governmental Action” (Junio de 1927), OAS, Leo Stanton Rowe Papers, Container 9.

reforzar la posición del pequeño Estado istmeño en el complejo juego geopolítico interamericano. Algo muy importante porque su diplomacia mantenía un rudo pulso con Washington, a fin de defender intereses que le eran vitales en el proceso de renegociación del tratado canalero.

Si a nivel de imagen exterior, el Centenario Bolivariano puede considerarse un apreciable éxito de la diplomacia panameña, sus efectos en la escena interior panameña fueron limitados. En un contexto de persistente crisis política y social desde el otoño de 1925, la batalla política se exacerbó en el seno mismo de la familia liberal. Atacada por la facción del expresidente Belisario Porras, la administración Chiari también fue acusada por sectores de las clases medias (agrupados en el grupo nacionalista Acción Comunal) de traicionar los intereses de Panamá en su negociación para revisar el convenio con EE. UU. Una situación tensa que conduciría en los meses siguientes a una vigorosa campaña pública contra el acuerdo alcanzado y finalmente, en enero de 1927, al rechazo por la Asamblea Nacional del Tratado Alfaro-Kellogg (firmado al mes de clausurarse el Congreso Bolivariano).

En relación con las relaciones interamericanas, el congreso conmemorativo de 1926 constituye una ventana excepcional para valorar los equilibrios existentes en el continente y las estrategias seguidas por unos y otros países, con el fin de orientarlos a su favor o defender sus intereses. Aunque las dinámicas observadas se debieron unas veces a posturas individuales de los delegados y otras a las orientaciones de sus respectivos gobiernos, no deja de ser interesante apuntar las tendencias de fondo que se manifestaron en las discusiones sobre temas jurídicos, políticos y de memoria.

Tanto el país organizador, Panamá, como una serie de delegaciones de países de escaso peso en el escenario internacional fueron los que más se implicaron a la hora de buscar una finalidad práctica –y no solo conmemorativa– a ese Congreso del Centenario. Lograron hacerlo no solo para defender intereses nacionales, sino también para apelar a idearios comunes en la subregión centroamericana y caribeña. Frente al relativo retraimiento de delegaciones como las de Estados Unidos, Argentina o Brasil, que muy poco intervinieron, las potencias que se consideraban habitualmente como medianas, especialmente Venezuela y los demás países bolivarianos (Colombia y Perú en particular),

le dieron importancia, al mandar embajadas prestigiosas, y rivalizaron en costosas iniciativas para solemnizar el aniversario, pero descartaron convertir aquella asamblea en un momento de posible inflexión del sistema interamericano.

Distinta fue la estrategia de los países de Centroamérica juzgados “débiles”, a los cuales pueden añadirse Cuba, Uruguay y Bolivia en cierta medida. Por diversos motivos, todas estas repúblicas estaban obligadas a buscar la garantía de sus intereses vitales en el derecho internacional, entonces en fase de regulación. Resulta interesante que estos países –fueran Estados taponés entre mayores potencias o territorios económica y políticamente dependientes de EE. UU.– encontraron en la tradición latinoamericana del derecho de gentes un instrumento de su política exterior para negociar sus intereses en un marco de relación imperial con EE. UU. Varios de sus delegados no dudaron en escenificar con sus iniciativas una forma de “rebelión de los débiles” –para parafrasear una expresión de Thomas Fischer (2005)– que bajo otras formas se confirmaría en la VI Conferencia Panamericana celebrada en La Habana en 1928.

En este sentido, conviene deshacerse de una visión estereotipada de unos Estados subordinados a las potencias entonces dominantes y ausentes de la diplomacia de influencia. Al contrario, por su propia vulnerabilidad, percibieron la importancia de lo que hoy se conoce como *Public Diplomacy*, o sea, atraerse la simpatía de las opiniones públicas y ganarse el apoyo de nuevos actores al margen de la diplomacia tradicional pero influyentes en la política internacional –sean juristas, abogados, académicos, periodistas– para crear una corriente favorable a medio plazo a sus perspectivas e intereses.

También supieron valorar experiencias o tentativas pasadas de regulación de conflictos, tal es el caso de los Protocolos del Istmo de 1826 y, casi un siglo después, la efímera Corte de Justicia Centroamericana, como fuentes de inspiración para hacer primar el derecho en las relaciones interestatales y darles un nuevo rumbo a las relaciones interamericanas a partir de los principios del internacionalismo jurídico.

En esta materia, los debates abiertos durante el Centenario Bolivariano darían frutos tardíos. Si bien la idea de dotar la Unión Panamericana de competencias políticas y habilitarla en materia de arbitraje quedó

enterrada en la Conferencia Panamericana de La Habana, considerada un fracaso diplomático (Gil, 1933, pp. 101-110; Fischer, 2005), volvería a surgir en 1948, cuando las naciones del continente sellaron un “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas” destinado a favorecer el recurso a los mecanismos de mediación, conciliación y arbitraje en sus conflictos. De la misma manera, la carta fundacional de la Organización de los Estados Americanos adoptada aquel año consagraría –al menos teóricamente– varios de los principios atribuidos al ideal bolivariano, en particular la primacía del derecho internacional como norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas, el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y la solidaridad de los Estados americanos. Sin embargo, la aplicación efectiva de estos principios, como bien se sabe, estuvo subordinada a los nuevos imperativos de la Guerra fría.

Referencias

Archivos consultados

- Bogotá. Archivo General de la Nación (Colombia), AGN-MIREX, 221-226: Legación de Colombia en Washington (1912-1917).
- Madrid. Archivo Histórico Nacional (España, Sección del Ministerio de Relaciones Exteriores (AHN-MIREX), H2574: Política. Panamá (1911-1916).
- México. Archivo Histórico Genaro Estrada. Acervo Histórico Diplomático. Secretaría de Relaciones Exteriores de México (AHDGE), NC, Exp. 1804-1.
- Panamá. Archivo Biblioteca Ricardo J. Alfaro (ABRJA), Serie 2, Caja 4, Tomo 1 (1924-1925).
- Panamá. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores – Ciudad de Panamá (AMIREX), Legación de Panamá en México, Vol. 1 (1923-1935).
- Washington. National Archives Records Administration (NARA), RG 59, 819.00: Records of the Department of State relating to internal affairs of Panama, 1910-1929.
- Washington. Organization of American States (OAS), Leo Stanton Rowe Papers, Container 9: Press clippings on Panamericanism, 1920-1935.

Bibliografía

- Acuña Ortega, Víctor H. y Héctor Lindo-Fuentes. (2021). *El Salvador y Costa Rica en la construcción imperial de Estados Unidos (1850-1921)*. UCA Editores.
- Aizpuru, Juan. (1926?). *Panamá en relación con los Congresos Bolivarianos y las actividades históricas Hispano y Panamericanas*. Tipografía y Editorial La Moderna.
- Alfaro, Ricardo J. (1982). *Historia documentada de las negociaciones para la celebración del Tratado de 1926*. EUPAN.
- Altamira, Rafael. (1929). *Últimos escritos americanistas*. CIAP.
- Araúz, Celestino Andrés. (1994). *Panamá y sus relaciones internacionales. Estudio introductorio*. Editorial Universitaria.
- Badía Malagrida, Carlos. (1946 [1919]). *El factor geográfico en la política sudamericana*. Editorial Reus.
- Bonilla, Heraclio y Gustavo Montañez. (Eds.) (2004). *Colombia y Panamá. La metamorfosis de la nación en el siglo XX*. Universidad Nacional de Colombia.
- Carrera Damas, Germán. (1969). *El culto a Bolívar. Esbozo para el estudio de la historia de las ideas en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela.
- Chirú Barrios, Félix. (2011). *Conmemoraciones y monumentalidad: Las políticas de la memoria en Panamá, 1903-1931* (Tesis doctoral). San José, Universidad de Costa Rica.
- Coatsworth, John. (1994). *Central America and the United States. The Clients and the Colossus*. Twaine Publishers.
- Compagnon, Olivier. (2014). *América Latina y la Gran Guerra. El adiós a Europa (Argentina y Brasil, 1914-1939)*. Crítica.
- Congreso Panamericano Conmemorativo del de Bolívar. *Constitución, Reglamento y Temas*. Panamá: Imprenta Nacional. 1925.
- Congreso Panamericano Conmemorativo del de Bolívar. *1826-1926*. Panamá: Imprenta Nacional. 1927.
- Conniff, Michael. (1985). *Black Labor on a White Canal: Panama, 1904-1981*. University of Pittsburgh Press.
- Díaz Espino, Ovidio. (2004). *El país creado por Wall Street. La historia prohibida de Panamá y su canal*. Destino.
- Domínguez Benito, Héctor. (2019). Cimientos inestables: los juristas latinoamericanos y el debate sobre la codificación del derecho internacional en 1930. En F. Herrera León y Yannick Wehrli (Coords.), *América Latina y el internacionalismo ginebrino de entreguerras: implicaciones y resonancias* (pp. 128-157). México: SRE.

- Fischer, Thomas. (2005). La rebelión de los débiles: la lucha latinoamericana contra el intervencionismo militar estadounidense en los años veinte del siglo pasado. En N. Böttcher *et al.* (Eds.), *Los buenos, los malos y los feos. Poder y resistencia en América Latina* (pp. 259-279). Iberoamericana-Vervuert.
- Fischer, Thomas. (2019). El lugar del Caribe y de Centroamérica en el mundo. Estados débiles, la Conferencia de Paz en París y la Liga de las Naciones. En F. Herrera León y Yannick Wehrli (Coords.), *América Latina y el internacionalismo ginebrino de entreguerras: implicaciones y resonancias* (pp. 15-58). México: SRE.
- Gandásegui, Marco A. *et al.* (1990). *Las luchas obreras en Panamá, 1850-1978*. CELA.
- Garay, Narciso. (1928). *La República de Panamá en la Liga de Naciones: conferencia pronunciada en el anfiteatro de la Escuela Nacional preparatoria de México, el 13 de febrero de 1928*. Talleres de La Nación.
- Gil, Enrique. (1933). *Evolución del panamericanismo. El credo de Wilson y el panamericanismo*. Librería y Casa editora de Jesús Menéndez.
- Guieu, Jean-Michel. (2015). 'Société universelle des nations' et 'sociétés continentales'. Les juristes internationalistes euro-américains et la question du régionalisme européen dans les années 1920. *Siècles*, 41. <https://siecles.revues.org/2584>
- Haring, Clarence H. (1928). *South America looks at the United States*. The Macmillan Company.
- Herrera León, Fabián. (2016). Latin America and the League of Nations. *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. Oxford University Press.
- Herrera León, Fabián y Yannick Wehrli. (Coords.). (2019). *América Latina y el internacionalismo ginebrino de entreguerras: implicaciones y resonancias*. México: SRE.
- Howe, James. (1986). *The Guna Gathering: Contemporary Village Politics in Panamá*. University of Texas Press.
- Informe presentado a la Secretaría de Relaciones Exteriores por el Lic. Alfredo Trejo Castillo, Delegado de Honduras al Congreso Bolivariano de Panamá*. Tegucigalpa: Tip. La Democracia, 1926.
- Jauberth, H. Rodrigo, Gilberto Castañeda, Jesús Hernández y Pedro Vuskovic. (2019). *The Difficult Triangle Mexico, Central America, and the United States*. Routledge.
- Kersfeld, Daniel. (2012). *Contra el Imperio. Historia de la Liga Antiimperialista de las Américas*. Siglo XXI.
- La Dictadura en Panamá. Palacios y el Congreso Panamericano de Panamá*. Revista Sagitario. 1926.

- Leets, Juan. (1912). *United States and Latin America. Dollar diplomacy*. The L. Graham Co. Ltd. Printers.
- Le rapt de Panama. L'abandon du Canal aux États-Unis. Protestations de M. Lucien N.B. Wyse et plaidoiries de Me. George Guillaumin*. Imprimerie Régionale Romain Liataud. 1904.
- Lindo-Fuentes, Héctor. (2015). Respuestas subalternas a los designios imperiales. Reacción salvadoreña a la primera intervención de Estados Unidos en Nicaragua. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 41, 29-65.
- Lynch, John. (2006). *Simón Bolívar. A life*. Yale University Press.
- Marcilhacy, David. (2018). *Panama « panaméricain ». Le Centenaire bolivarien de 1926, mémoires croisées et projections transnationales*. Tesis de Habilitación HDR. París: Sorbonne Université (por publicar en París: Éditions de l'HEAL).
- Marcilhacy, David. (2019). Panamá, de Balboa a Bolívar: una construcción nacional entre hispanismo y panamericanismo. *Secuencia*, 105. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i105.1605>
- Marcilhacy, David. (2020a). Bolívar, 'Coloso de América' y 'Héroe de la Raza'. *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 50(2), 91-116. <https://doi.org/10.4000/mcv.13747>
- Marcilhacy, David. (2020b). The Interoceanic Nation in a World at War: Panama and the 1916 Exposition, A Conflicted Celebration. *Journal of Iberian and Latin American Studies*, 26(3), 271-293.
- Marcilhacy, David y Françoise Martinez. (Dir.). (2022). "Los centenarios de 1921: América Central, México, Perú". *Ambos Mundos*, 3. <https://ambosmundos.ua.es/issue/view/1000>
- Marco Serra, Yolanda. (2010). Tras las Huellas de la Utopía Sufragista. Las Luchas por el Sufragio Femenino en Panamá, 1923-1946. *Procesos Sociales*, 2, 115-136.
- McCullough, David. (2012). *Un camino entre dos mares. La creación del Canal de Panamá*. Espasa.
- Méndez Pereira, Octavio. (1925). *La Universidad Americana y la Universidad Bolivariana de Panamá*. Imprenta Nacional.
- Neira de Calvo, Esther (1926). *Congreso Inter-Americano de Mujeres. Origen, Constitución, Reglamento, Fines, Temas*. Panamá: Imprenta Nacional.
- Palacios, Alfredo L. (1928). *Universidad y democracia*. Editorial Claridad.
- Pereyra, Carlos. (2016). *El mito de Monroe*. Editorial América.
- Pérez Vejo, Tomás. (Coord.). (2010). Dossier "Los Centenarios en Hispanoamérica: la historia como representación". *Historia Mexicana*, 60, 1(237), 7-640.

- Picarella, Lucía. (2016). El derecho internacional de gentes en América Latina entre tradición e innovación. En E. Tremolada Álvarez (Eds.), *El derecho internacional y su influencia en las ciencias constitucional y económica modernas* (pp. 21-43). Universidad Externado de Colombia.
- Pita González, Alexandra. (2009). *La Unión Latino Americana y el Boletín Renovación. Redes intelectuales y revistas culturales en la década de 1920*. El Colegio de México.
- Pizzurno, Patricia. (2016). *El miedo a la modernidad en Panamá (1904-1930)*. Cultural Portobelo.
- Pizzurno, Patricia y Celestino Andrés Araúz. (1996). *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*. Manfer SA.
- Reid Ellis, Alfredo. (2003). *Causes et conséquences économiques, politiques et culturelles de la migration dans l'aire des Caraïbes et de l'Amérique centrale au XXème siècle*. Éditions Publibook.
- Reza, Germán de la. (2006). *El Congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana en el siglo XIX*. Ediciones y Gráficos Eón/UAM.
- Reza, Germán de la. (Dir.). (2010). *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Rinke, Stefan. (2019). *América Latina y la primera Guerra Mundial. Una historia global*. FCE.
- Roberts, George E. (1930). *Investigación económica de la República de Panamá: llevada a cabo a petición del gobierno de Panamá*. Imprenta Nacional.
- Roig de Leuchsenring, Emilio. (1921). *La doctrina de Monroe y el Pacto de la Liga de las Naciones*. Imprenta El Siglo XX.
- Samos, Adrienne. (Ed.). (2017). *Panamá cosmopolita: La Exposición Nacional de 1916 y su legado*. Biblioteca 500.
- Samouth, Églantine. (2011). Bolivarien : un adjectif porteur de mémoire ? Du souvenir à l'oubli du Libertador. *Itinéraires*, 2, 97-111.
- Scarfi, Juan Pablo. (2013). La emergencia de un imaginario latinoamericanista y anties-tadounidense del orden hemisférico: de la Unión Panamericana a la Unión Latinoamericana (1880-1913). *Revista Complutense de Historia de América*, 39, 81-104.
- Scarfi, Juan Pablo. (2017). *The Hidden History of International Law: in the Americas: Empire and Legal Networks*. Oxford University Press.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (1920). *Memoria que presenta el Subsecretario de Relaciones Exteriores encargado del Despacho a la Honorable Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias de 1920*. Imprenta Nacional.

- Segura, Jorge Rhenán. (1993). *La sociedad de las naciones y la política centroamericana*. Euroamericana de Ediciones.
- Strasser de Saavedra, Mía y David Saavedra. (1926). *Libro de Oro. Golden Book. Panamá*. Imprenta Nacional.
- Szok, Peter A. (2001). *La última gaviota. Liberalism and Nostalgia in Early Twentieth-Century Panama*. Greenwood Press.
- The Latin American Publicity Bureau. (1916). *Exposición de Panamá*. Editorial La Moderna.
- Ugarte, Manuel. (1923). *El destino de un continente*. Editorial Mundo Latino.
- United States Department of State. (1926). *Papers relating to the Foreign Relations of the United States*. US Government Printing Office.
- Vargas Vila, José María. (1930). *Ante los bárbaros. El Yanki, he aquí el enemigo*. Ramón Palacio Viso Ed.
- Vasconcelos, José. (1935). *Bolivarismo y monroísmo. Temas Iberoamericanos*. Ediciones Ercilla.
- Wehrli, Yannick. (2008). Los proyectos de 'Sociedad de las Naciones americanas': intentos de integración política en las Américas durante el periodo de entre-guerras. En *Los procesos de integración en el ámbito regional y global. Una mirada desde la perspectiva de los tres continentes (América, Asia y Europa)*. <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:34779>
- Yepes, J. M. (1934). Les problèmes fondamentaux du Droit des gens en Amérique. En Académie de Droit international de La Haye. *Recueil Des Cours*, 47, 115-137.

Anuario de Estudios Centroamericanos

Equipo editorial/Editorial Team

Directora

Dra. Elizeth Payne Iglesias
Escuela de Historia,
Universidad de Costa Rica
elizeth.payne@ucr.ac.cr

Editora

Ariana Alpízar Lobo
Universidad de Costa Rica
ariana.alpizar@ucr.ac.cr

Consejo editorial/ Editorial Board

Dra. Eugenia Ibarra Rojas
Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, Costa Rica
eugenia.ibarra68@gmail.com

Dr. Jorge Rovira Mas
Profesor Emérito,
Universidad de Costa Rica, Costa Rica
jroviramas@gmail.com

Msc. César Villegas
Escuela de Trabajo Social,
Universidad de Costa Rica, Costa Rica
cvillegash@gmail.com

Dra. Denia Román Solano
Universidad de Costa Rica, Costa Rica
Escuela de Antropología,
denia_rs@yahoo.com

Dra. Tania Rodríguez Echavarría
Escuela de Geografía y Escuela de Ciencias Políticas,
Universidad de Costa Rica, Costa Rica
tania.rodriguezechavarria@ucr.ac.cr

Dr. Carlos Sandoval García
Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva,
Universidad de Costa Rica, Costa Rica
carlos.sandoval@ucr.ac.cr

Dr. Ronald Alfaro Redondo
Escuela de Ciencias Políticas,
Universidad de Costa Rica, Costa Rica
ralfaro@estadonacion.or.cr

El **Anuario de Estudios Centroamericanos** (AECA), fundado en 1974, es una revista académica de acceso abierto, editada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Es una publicación continua presentada en formato electrónico. En la actualidad es una de las pocas publicaciones que se realizan sobre América Central bajo una perspectiva regional. Así, el AECA cubre temas que se ocupan del análisis de la realidad histórica y presente de la región centroamericana y de las sociedades que la constituyen.

El Anuario es una publicación internacional. En sus páginas tienen cabida artículos, ensayos y reseñas que se realicen, en español e inglés, desde una perspectiva interdisciplinaria en el amplio espectro de las ciencias sociales y la cultura en general, tanto dentro como fuera de la región. El objetivo central es comprender las sociedades centroamericanas desde las más diversas perspectivas: económicas, sociales, políticas y culturales. De manera que se puedan obtener explicaciones científicas y académicas a las principales problemáticas que aquejan la región o que la caracterizan desde sus tradiciones, cultura material e inmaterial, poblaciones y grupos étnicos, género y ambiente, entre otros aspectos.

El AECA está dirigido a personas interesadas en la realidad actual e histórica de la región centroamericana. Actualmente, se encuentra en índices rigurosos como SciELO, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Latindex, REDIB, entre otros.