

La política en Buenos Aires y el liderazgo de Simón Bolívar en tiempos de la construcción estatal sudamericana: La opción bolivariana en el conflicto por la soberanía en la Banda Oriental (1824-1828)

NAZARENO URIEL BRONDO
USAL
nazarenouriel@yahoo.com.ar

RESUMEN

El propósito del artículo es analizar el acercamiento diplomático de Buenos Aires con Simón Bolívar para sumar fuerzas en el conflicto con Brasil por la soberanía en la Banda Oriental. Intentaremos mostrar por qué intereses políticos Buenos Aires; fuera dominada por la facción “unitaria” o “federal”, y Bolívar; empeñado en liderar la organización nacional de Colombia, Perú y Bolivia, no formalizaron un acuerdo diplomático/militar en el contexto de la creación de los Estados de Bolivia y Uruguay durante el período de 1824-1828. Procuramos la inteligibilidad, interpretación y explicación de la cuestión mediante el análisis de fuentes de información histórica que reflejan la agenda pública de Buenos Aires, y las prioridades políticas de Bolívar en el espacio temporal que nos ocupa.

PALABRAS CLAVE

Diplomacia de Buenos Aires en Sudamérica - Fundación de Bolivia - Política de partidos en Buenos Aires - liderazgo de Bolívar en Sudamérica - Identidad “nacional” -“americanismo” - Guerra con Brasil.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the diplomatic approach of Buenos Aires towards Simon Bolivar to join forces in the conflict with Brazil

over the sovereignty in the Banda Oriental. It is intended to show the political interests that moved Buenos Aires; whether under the domination of “unitary” or “federal” faction, and Bolívar; committed to play a leading role in the national organization of Colombia, Peru and Bolivia, not to settle down a diplomatic/military agreement in the context of the creation of Bolivia and Uruguay States during the period of 1824-1828. Seeking intelligibility, interpretation and explanation of this matter through out the analysis of sources of historical information that reflect the public agenda of Buenos Aires, along with the political priorities of Bolívar in this particular period of time.

KEY WORDS

Diplomacy of Buenos Aires in South America - The Foundation of Bolivia - Parties politic in Buenos Aires and Bolívar’s leadership in South America - “National” identity - “Americanism” - War with Brazil.

INTRODUCCIÓN

Lo que nos proponemos analizar en el siguiente estudio es el espacio de poder que Buenos Aires le atribuyó a Simón Bolívar durante la disputa entre el Río de la Plata y Brasil por la definición de la soberanía en la Banda Oriental en los años 1824-1828. Es un artículo de historia política con acento en la diplomacia porteña circunscripta a la cuestión oriental en relación con el liderazgo de Bolívar en Sudamérica, en el contexto de la formación histórica de los Estados modernos en Iberoamérica.

En la historiografía argentina, Carlos Correa Luna fue pionero en estudiar particularmente la diplomacia rioplatense hacia el Libertador. En 1924 y 1925 publicó una serie de artículos en el periódico porteño *La Prensa*, que más tarde fue difundido en forma de libro¹. A pesar de usar documentación de archivo, es un trabajo sin hipótesis histórica pero con abundantes elogios para Alvear y Bolívar mostrados como modelos de “patriotismo americanista” en contraposición a Bernardino Rivadavia y el “partido unitario” de Bue-

¹ CARLOS CORREA LUNA, *Alvear y la diplomacia de 1824-1825. En Inglaterra, Estados Unidos y Alto Perú, con Canning, Monroe, Quincy Adams, Bolívar y Sucre*, Buenos Aires, M. Gleizer editor, 1926.

nos Aires. En las obras de historia argentina generales, la relación política entre Buenos Aires y Bolívar es un acápite de menor importancia en comparación con otros temas del mismo período, y más que analizada es relatada².

Más cerca en el tiempo y aportando un análisis más amplio se encuentra el texto de Mariano Drago quien historia la vida política del Congreso de Panamá gestionado por Bolívar. Su conclusión al respecto es que la unión entre Buenos Aires y Bolívar estaba destinada al fracaso desde el despacho de la misión diplomática Alvear-Díaz Vélez de 1825 en el Alto Perú, porque para Perú y Colombia la guerra entre el Río de la Plata y Brasil era un hecho indiferente. La estrategia de las instrucciones de la embajada rioplatense era inadecuada porque proponían una alianza con Bolívar, al mismo tiempo que propiciaban sabotear la reunión del Congreso de Panamá³. Mientras que Drago atribuye la ausencia de un acuerdo con Bolívar a la impericia de la política exterior porteña y al desinterés de Perú y Colombia, Miguel Ángel Cárcano sostiene que Bolívar abandonó la idea original de involucrarse en la guerra por la Banda oriental cuando divisó que dicho programa hubiese puesto en riesgo su autoridad política⁴.

En el ensayo de Tulio Halperín Donghi sobre la imagen argentina de Bolívar y en la Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina dirigida por Andrés Cisneros y Carlos Escudé, las razones de las discrepancias están interpretadas en “clave ideológica”. Halperín opina que la conducta pública de Bolívar fue percibida por el grupo rivadaviano como un modelo de poder personalista y militar, antitético al liberal-constitucional que los unitarios intentaban implementar en 1826⁵. En el trabajo de Cisneros y Escudé se concluye que las desavenencias irresueltas entre Buenos Aires y

² Por ejemplo LUIS SANTIAGO SANZ, “La política internacional. Relaciones exteriores y cuestiones limítrofes (1810-1862)”, en: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. 5, 3ª parte, Buenos Aires, Planeta, 2000, pp. 184 y ss. HUMBERTO A. MANDELLI, “La política diplomática argentina en América”, en: RICARDO LEVENE (Dir.), *Historia de la Nación Argentina*, t. 6, 2ª sección, Buenos Aires, El Ateneo, 1948, pp.419 y ss.

³ MARIANO J. DRAGO, *El Congreso de Panamá*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1970, p. 102.

⁴ MIGUEL ÁNGEL CÁRCANO, *La política internacional en la historia argentina*, t.2, Buenos Aires, Eudeba, 1973, p. 1149.

⁵ TULIO HALPERÍN DONGHI, *El Espejo de la historia argentina. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Sudamericana, 1987, pp. 113-114.

Bolívar fueron consecuencia de un *antiamericanismo*, que en última instancia fue común a las dos partes⁶.

Nuestra propuesta es preguntarnos por qué y cómo se desarrollaron las negociaciones entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y Bolívar dirigiendo nuestro análisis desde los intereses específicos de los Estados en formación que representaban los interlocutores, para intentar la resolución de los interrogantes desde una perspectiva comparativa del contexto político del Río de la Plata y las *repúblicas bolivarianas* durante los años 1824-1828. Las fuentes de información documental analizadas e interpretadas comprenden instrucciones, informes y correspondencia diplomática. Esto es, textos oficiales que muestran los intereses estratégicos de las partes negociadoras. También usamos intercambio epistolar privado, especialmente de Bolívar, y las sesiones del Congreso constituyente de Buenos Aires, puesto que nos permiten una mejor comprensión de la percepción política que tuvieron los contemporáneos sobre el asunto tratado.

Intentaremos mostrar que entre las alternativas de negociación para recuperar la soberanía en la Banda oriental, Buenos Aires contempló la opción de convertir a Bolívar en un aliado diplomático del Río de la Plata en el año 1825. Las negociaciones no se habrían consumado en un acuerdo porque la disputa contra Brasil desató una serie de intereses encontrados que revelarían la incomplementariedad política del Río de la Plata y el liderazgo de Bolívar. Paralelamente, la evolución política interna del Río de la Plata, Colombia, Perú y Bolivia, habría terminado de alejar a estos Estados de una posible asociación diplomática, condicionados fuertemente por el contexto político de los proyectos de fundación de naciones en Iberoamérica. El único efecto concreto de las negociaciones habría sido el incremento del poder de Bolívar con la creación de la República boliviana y, secundariamente, la consumación de la intervención diplomática de Gran Bretaña en la resolución del conflicto.

A los efectos de la lógica interna de la investigación dividimos el objeto de estudio en dos partes temporales. La primera contempla los años 1824 y 1825. En estos dos años el gobierno de Buenos Aires - ocupado por Juan Gregorio de Las Heras- y Bolívar, trataron en términos diplomáticos el inte-

⁶ ANDRÉS CISNEROS y CARLOS ESCUDÉ (Dirs.), *Historia general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, t. 3, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998, p. 20.

rés del Río de la Plata para que el Libertador fuera parte en la lucha contra el Imperio de Brasil. Las negociaciones se produjeron en la coyuntura de la convocatoria bolivariana a las repúblicas iberoamericanas para que fundaran un Congreso común en Panamá. Los enviados al Alto Perú para que negociaran con Bolívar fueron Carlos María de Alvear y José Miguel Díaz Vélez.

La segunda parte corresponde al período de 1826-1828, durante la presidencia de Bernardino Rivadavia y la posterior gobernación de Dorrego en Buenos Aires. Estadio histórico de discordias civiles para el Río de la Plata y el *sistema de repúblicas bolivarianas*. En esta etapa, nos detendremos en la evolución política rioplatense y en la agenda política de Bolívar, contextualizadas en las últimas negociaciones diplomáticas que concluyeron con la fundación de la República Oriental del Uruguay.

Durante el tramo histórico que nos ocupa, la provincia de Buenos Aires, en calidad de Estado independiente o como sede de las autoridades nacionales transitorias⁷, fue la que condujo y financió las gestiones diplomáticas de las Provincias Unidas ante los Estados americanos y europeos⁸. El cuadro internacional de la década de 1820 mostraba al Estado británico construyendo su liderazgo en el eje del Atlántico y estrechando lazos políticos con Hispanoamérica a través del reconocimiento de las independencias. La contraprestación de los Estados reconocidos fue la firma de los convenios

⁷ Como ha develado José Carlos Chiaramonte, en esta etapa de la historia de las Provincias del Plata, los hábitos políticos de los Estados provinciales fueron autonómicos. Es decir, fueron comunidades políticas independientes de todo otro poder, con la facultad soberana de dictarse sus propias leyes. Toda vez que se diluyeron las autoridades nacionales, como sucedió en 1820 y en 1827, las provincias reasumieron su status de Estados soberanos e independientes. Conf. JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, “¿Provincias o Estados?: Los orígenes del federalismo rioplatense”, en: FRANCOIS-XAVIER GUERRA (Dir.), *Revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*, Madrid, Editorial Complutense, 1995, p. 179. Sobre la doctrina política legitimadora de la soberanía plena de las provincias y los proyectos de fundación de un único Estado que las comprendiera consúltese también JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Emecé Editores, 2007, especialmente 3ª parte, caps. II y III.

⁸ Para conocer en detalle las bases jurídicas y políticas, y el funcionamiento del manejo de las Relaciones Exteriores en el Río de la Plata durante la década de 1820 recomendamos el texto de VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Formación del Estado Federal Argentino (1820-1852). La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1965, cap. I.

de carácter civil y comercial que, ratificados entre 1825 y 1827, aseguraron a Gran Bretaña la explotación económica de la América antes española-portuguesa. En España, Fernando VII había retomado el poder en 1823 en virtud de la campaña militar francesa y el respaldo diplomático de la Santa Alianza fundada en Verona que alentaba la reconquista de América para el absolutismo.

Después de la batalla de Ayacucho – 8 de diciembre de 1824-, se abrió en Sudamérica un ciclo político más favorable para la construcción de un nuevo orden que reemplazara al colonial. En este trayecto fundacional se produjo el acercamiento entre Buenos Aires y Simón Bolívar, con Colombia y el Bajo y Alto Perú como espacios geográficos de su poder político. Para entonces, la agenda pública del Río de la Plata estaba signada por los debates respecto a la distribución de poder entre Buenos Aires y las provincias interiores en la formación de un poder nacional, y la incipiente definición de los límites territoriales que adoptaría el nuevo Estado. En materia geopolítica los gobiernos platenses de la década de 1820, habían heredado las cuestiones irresueltas de la Banda Oriental y del Alto Perú en el proceso de desintegración territorial del Virreinato rioplatense iniciado por el Paraguay, provincia que sostuvo en el tiempo el carácter de Estado independiente desde el proceso abierto con la Revolución.

BUENOS AIRES Y LA ALTERNATIVA DE BOLÍVAR COMO ACTOR INTERNACIONAL EN LA POLÍTICA RIOPLATENSE

La tradicional expansión portuguesa hacia el Río de la Plata se situó en la Banda Oriental en 1817 con la anuencia de un sector de la dirigencia porteña y los montevideanos⁹. La provincia oriental con el nombre de *Cisplatina* fue incorporada en 1821 al Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarves, y luego continuó perteneciendo al Brasil cuando declaró su independencia en 1822. La expedición anti-lusitana de los 33 Orientales de abril de 1825 con base operativa en Buenos Aires y comandada por Juan Lavalleja y Fructuoso Rivera, tuvo éxito en la campaña pero no así en las ciudades

⁹ JULIO SÁNCHEZ GÓMEZ, “La independencia de la República Oriental del Uruguay: los realistas en la Banda Oriental”, en: IVANA FRASQUET (coord.), *Bastillas, cetros y blasones. La independencia en Iberoamérica*, Madrid, Fundación MAPFRE, 2006, p. 92.

de Montevideo y Colonia que continuaron bajo la administración imperial. El plan político de Los 33 era recuperar la soberanía plena en la provincia para que fuera reincorporada en la comunidad del Río de la Plata y tuviera en consecuencia representación en el Congreso constituyente que sesionaba en Buenos Aires desde 1824¹⁰.

Los orientales triunfantes en la zona rural conformaron el gobierno provisional *unionista*, mientras seguían recibiendo auxilios oficiosos desde el litoral rioplatense. Sin embargo, el gobierno de Buenos Aires y los miembros del Congreso constituyente adoptaron ante los sucesos una postura cautelosa esperando circunstancias más favorables. Todavía no habían aprobado oficialmente la lucha, porque sabían que el Emperador Pedro estaba dispuesto a defender la *Cisplatina* declarando la guerra¹¹, y para entonces, una guerra internacional por la soberanía en la Banda Oriental interrumpiría con imprevisibles consecuencias internas, la evolución de la construcción institucional de carácter centralista que se estaba llevando adelante en el seno de la Asamblea constituyente porteña.

En esta instancia del problema oriental, el gobernador de Buenos Aires Juan Gregorio de Las Heras – encargado provisoriamente del Poder Ejecutivo Nacional en razón de la Ley Fundamental del 23 de enero de 1825-, y su Ministro de Relaciones Exteriores, Manuel José García, designaron a Carlos María de Alvear y José Miguel Díaz Vélez Ministros Plenipotenciarios ante Simón Bolívar en el Alto Perú, según las instrucciones con fecha de 10 de junio de 1825. Los propósitos fundamentales de la embajada eran negociar con Bolívar una alianza con las Provincias Unidas para recuperar la soberanía en la Banda Oriental, y parlamentar para que el Alto Perú tuviera representación en el Congreso de Buenos Aires¹². La decisión de despachar la embajada en ese momento fue animada por los informes del ministro ple-

¹⁰ *Ibidem*, p. 59.

¹¹ TULLIO HALPERÍN DONGHI, *Argentina. De la revolución de independencia a la confederación rosista*, Buenos Aires, Paidós, p. 222.

¹² Instrucciones del Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de las Provincias del Río de la Plata para los Ministros Plenipotenciarios Carlos María de Alvear y José Miguel Díaz Vélez, Buenos Aires, 10 VI-1825, en: ERNESTO RESTELLI (Comp.), *La gestión diplomática del General de Alvear en el Alto Perú (misión Alvear-Díaz Vélez, 1825-1827)*, Buenos Aires, Documentos del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1927, pp. 8-9.

nipotenciario en Lima, Ignacio Álvarez Gómez. El ministro en Perú, había recomendado al gobierno de Las Heras ganarse la voluntad de Bolívar porque era quien controlaba el poder de las repúblicas del norte sudamericano¹³.

En la visión primaria del gobierno de Buenos Aires la salida de las fuerzas imperiales de la Banda Oriental debía obtenerse mediante un acuerdo de límites con el Imperio garantizado -de resultar conveniente- por Gran Bretaña. Para alcanzar este estadio de negociación era necesaria la instrumentación de una intimación conjunta de las repúblicas de Colombia, Perú, Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata¹⁴. Pero las noticias que llegaron a la capital porteña sobre la toma de las provincias de Chiquitos y Mojos pertenecientes al Alto Perú por parte de las fuerzas imperiales provocaron la reformulación de las instrucciones. Esta situación creaba un interés idéntico porque la expansión territorial lusitana afectaba también a una región controlada por Bolívar.

Las Heras y García instruyeron a los comisionados indicándoles que las nuevas circunstancias ameritaban tomar una decisión más firme por la opción de declararle la guerra al Emperador con el aval de un tratado multilateral secreto. El nuevo ofrecimiento que se haría a Bolívar, sin descartar la intimación diplomática original, excluía de la alianza a Chile para concentrar los esfuerzos en la organización, financiamiento y conducción de un ejército republicano formado por los Estados de Colombia, Perú y las Provincias del Río de la Plata. El plan militar era sumamente ambicioso porque contemplaba concluir la guerra en el mismo territorio del Brasil para debilitar las fuerzas militares del Emperador en la Banda Oriental, y en consecuencia potenciar las posibilidades de éxito del ejército rioplatense en la provincia en disputa¹⁵.

Era claro que la viabilidad del pacto dependería de la identidad o complementariedad de intereses que existieran entre los interlocutores. El gobierno de Buenos Aires sabía que una de las prioridades de Bolívar después de Ayacucho era la reunión del Congreso continental panameño. Por eso, Alvear debía informarse sobre los objetivos, medios y probabilidades reales

¹³ MIGUEL ÁNGEL CÁRCANO, *op.cit.*, t.2, p. 1140.

¹⁴ Instrucciones del Ministro, 10-VI-1825, *op.cit.*, p.9.

¹⁵ Nuevas instrucciones del Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata a Alvear y Díaz Vélez, Buenos Aires, 26-VI-1825, *Ibidem*, p. 23.

de que este proyecto, promovido por el gobierno de Colombia desde el año 1822, se concretara¹⁶. En el intercambio epistolar entre García y los Ministros se revela el peso específico que tendría en las negociaciones el plan bolivariano de fundar una confederación de naciones americanas. El gobierno de Buenos Aires desconfiaba sobre los propósitos de dicha convocatoria y al mismo tiempo lo usó como llave de negociación con Bolívar. La orden dada a los comisionados fue dilatar la cuestión en forma directamente proporcional a la disposición que mostrara Bolívar en el conflicto con Brasil:

[...] sin rechazar la idea [del Congreso panamericano], manifestarán, si así lo juzgaren más propio, adherir a ella anunciando que lo consultan a su Gobierno y que esperan se allanen las dificultades, pudiendo hacer esto con mayor aseveración, si el Presidente del Perú [Bolívar] difiere el resolverse sobre la cuestión de la Banda Oriental, hasta la reunión de dicho Congreso¹⁷.

De las palabras del ministro García se desprende que el gobierno de Las Heras preveía que Bolívar podía llegar a proponer que la resolución del problema de la soberanía en la Banda Oriental fuera materia de discusión y decisión del Congreso a reunirse en Panamá. Por un lado, la posible promesa de enviar plenipotenciarios al Congreso panameño era para Buenos Aires un medio de presión para obtener la cooperación bolivariana. Por otro lado, la misión que llegaría en octubre representaba para Bolívar una buena oportunidad para reiterarles a las autoridades porteñas la necesidad de institucionalizar una confederación de naciones americanas que instrumentara políticas comunes entre las nuevas repúblicas independientes. Aquí se encuentran los intereses en tensión condicionantes de mayor notoriedad que aparecerían en el progreso de las conferencias que mantendrían Alvear, Díaz Vélez y Bolívar, en octubre y diciembre de 1825.

El asunto de la soberanía en la región altoperuana no era un tema diplomático menor. La base ofrecida de negociación con la Asamblea del Alto Perú para que enviaran diputados al Congreso porteño se sustentó en el prin-

¹⁶ Instrucciones del Ministro, 10-VI-1825, *op.cit.*, p. 10.

¹⁷ Instrucciones del Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de las Provincias del Río de la Plata para los Ministros Plenipotenciarios García a Alvear y Díaz Vélez, Buenos Aires, 16-VI-1825, *Ibidem*, p. 18.

cipio de la autodeterminación. El gobierno de las Provincias Unidas no renunció explícitamente a la soberanía de las provincias altoperuanas porque la ley, dictada en mayo de 1825, las continuó considerando parte integrante del Estado rioplatense en virtud del principio de derecho público de *uti possidetis*¹⁸. No obstante, la Asamblea y el Poder Ejecutivo vislumbraron la posibilidad de la separación porque depositaron en la voluntad política de la élite altoperuana la conveniencia de sumarse al proceso constituyente del Plata, o de negarse legítimamente a enviar la representación sugerida¹⁹. Con esta disposición de excepción, el gobierno de las Provincias Unidas sentó un precedente posiblemente no querido para que las antiguas provincias del virreinato eligieran autónomamente la organización política que quisieran. La razón política fue evitar un conflicto en el Alto Perú que Buenos Aires no estaba en condiciones de solucionar imponiendo su autoridad en la región²⁰.

En las instrucciones llevadas por Alvear y Díaz Vélez estaban depositados los intereses creados del gobierno rioplatense en su acercamiento a Bolívar. El lenguaje, las promesas y la instrumentación de un acuerdo con el Libertador podían alterarse en razón de la fluctuante coyuntura, pero el objetivo último parecía definirse en razón de dos alternativas: encontrar en Bolívar al agente internacional que pudiera arbitrar diplomáticamente, o bien interviniera con sus fuerzas militares, en favor de Buenos Aires contra la única monarquía vigente de Sudamérica. Con este encargo se encaminaron los diplomáticos el 28 de junio de 1825 a encontrarse con un Bolívar políticamente fortalecido y con un plan propio para las repúblicas americanas.

¹⁸ ISIDORO RUIZ MORENO, *Historia de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955)*, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1961, p. 14.

¹⁹ Ley del Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, 9-V-1825, arts. 3º y 4º, en: ERNESTO RESTELLI, *op.cit.*, p.2. La ley promulgada refrendó la orden que Las Heras le giró al gobernador de Salta, general Arenales, para que informara a Sucre que el gobierno de Buenos Aires había dado plena libertad a las provincias altoperuanas con el propósito de que definieran las cosas según sus intereses.

²⁰ MIGUEL ÁNGEL CÁRCANO, *op.cit.*, t.2, p. 1143.

LA POLÍTICA AMERICANA DE BOLÍVAR PREVIA A LAS CONFERENCIAS CON LOS ENVIADOS RIOPLATENSES

Inspirado posiblemente en el modelo del liderazgo militar y autoritario de Napoleón²¹, Bolívar inició en 1824 una decidida campaña de persuasión para reorganizar la geopolítica americana de posguerra mediante la fundación de una confederación de naciones. Este objetivo resultaba de vital importancia en la búsqueda de consagrar la legitimidad de la independencia de la región ante las cancillerías europeas, e integrar a la América antes española en el circuito económico dominado por Gran Bretaña. La diplomacia, las epístolas, los discursos y escritos políticos, y la prensa, respaldadas por el éxito político-militar, fueron las herramientas dilectas usadas por el venezolano en la prosecución de la concurrencia de voluntades de los gobiernos americanos.

Un día antes de la batalla de Ayacucho y cuando todavía Buenos Aires no había despachado la embajada, Bolívar insistió desde Lima con su idea de convocar en el término de seis meses un Congreso continental en Panamá. En nota de 7 de diciembre de 1824 invitó a los gobiernos de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala para que enviaran plenipotenciarios que los representaran en la fundación y puesta en funcionamiento de un Congreso americano cuyo designio fuera construir “una autoridad sublime que dirija la política de nuestros gobiernos”²². Según el planteo bolivariano, la agenda política de la liga americana debía girar en torno a un propósito sustancial de carácter diplomático: constituir un organismo confederal que regulase y coordinara las relaciones interamericanas, y la de los Estados americanos con los europeos a través de un Congreso común y permanente²³.

²¹TULIO HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1969, p. 116.

²² En la misma nota Bolívar recordó que como presidente de Colombia había invitado formalmente en 1822 a los gobiernos de México, Perú, Chile y Buenos Aires para que se fundara una confederación “[...] que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes [...]”. Bolívar a los Gobiernos de de las Repúblicas de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala, Lima, 7-XII-1824, en: GRACIELA SORIANO, *Simón Bolívar: Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1981, pp. 143-144.

²³ JOHN LYNCH, *Simón Bolívar*, trad. Alejandra Chaparro, Barcelona, Crítica, 2006, pp. 286-287.

La liga americana fortalecería el poder estatal en los niveles interno e internacional de los gobiernos de América. Para tal efecto, los pactantes consagrarían en la práctica los siguientes acuerdos: 1) compromiso de defenderse mutuamente en caso agresión extranjera; 2) establecimiento de instancias de mediación en caso de conflictos entre los Estados americanos; y 3) delegación en el Congreso del poder de intervención en casos de anarquía interna. En el pensamiento de Bolívar, la asociación americanista era una herramienta de poder que proveería a los Estados recién independizados de un orden público estable, digno del reconocimiento internacional²⁴.

La propagación de estas ideas revela que para Bolívar la viabilidad del orden posmonárquico sería posible, siempre y cuando los gobiernos independientes se asistieran multilateralmente en materia política y militar ante hipotéticas fuerzas disgregadoras endógenas o exógenas²⁵. En este programa, el Congreso panameño, con un ejército creado a los efectos, se reservaría la atribución de sofocar los levantamientos que alterasen el orden interior con el fin de crear y sostener autoridades públicas estables. El plan se completaba con el rol adjudicado a Gran Bretaña: asistir diplomática, financiera y económicamente a la independencia del Nuevo Mundo, puesto que el Estado anglosajón era la referencia de poder ineludible en un sistema internacional eurocéntrico, y una especie de espejo institucional en el cual reflejarse²⁶.

En la búsqueda de consenso para cristalizar el Congreso, Bolívar explotó retóricamente, según variaran las circunstancias y noticias con las que contara, la amenaza que la monárquica Santa Alianza y su potencial aliado brasilero representaban para las repúblicas americanas. El temor a los contactos que pudieran tener las fuerzas del Emperador con los realistas, demandó a Bolívar la toma de una postura cautelosa en tiempos en que el Ejército Libertador se aprestaba, con Sucre a la cabeza, a conducir el estadio de posguerra altoperuano. En aquellas circunstancias, y conociendo además que el gobierno del Río de la Plata pretendía involucrarlo en el diferendo con Pedro, creía que lo más prudente era neutralizar cualquier conflicto con

²⁴ *Ibidem*, p. 289.

²⁵ Bolívar a los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala, 7-XII-1824, en: GRACIELA SORIANO, *op.cit.*, p. 143.

²⁶ JOHN LYNCH, *op. cit.*, pp. 290-291.

el Emperador para evitar que se activaran los deseos absolutistas en América²⁷. Ante esta situación, en la que Brasil pudiera impactar negativamente en la evolución política de Sudamérica en acuerdo con las cancillerías europeas reaccionarias, Bolívar definió la estrategia a seguir en su relación con el Imperio: conservar una relación distante pero al mismo tiempo cordial, para salvar al Alto Perú de una intervención lusitana²⁸.

El contexto internacional durante el cual Bolívar difundió la reunión del Congreso panamericano – mientras las negociaciones y enfrentamientos entre las tropas de Sucre y Olañeta por la independencia del Alto Perú ingresaban en la última etapa– resultaba incierto a los ojos de los contemporáneos. Durante el decenio absolutista de 1823-1833, la monarquía española se debatió entre las internas de la Corte real, las revueltas liberales y los problemas financieros por causa de la pérdida de los ingresos aduaneros provenientes de América²⁹. Hoy sabemos que este contexto debilitó notablemente las posibilidades de que Fernando VII emprendiera con éxito la recuperación del Nuevo Mundo por la fuerza militar³⁰. Pero como señala Josep Fontana, los gobernantes españoles, aún después de la batalla de Ayacucho, no excluyeron de la agenda política una operación en América que volviera las cosas al estado previo a 1808. Los reaccionarios estaban convencidos por las noticias que llegaban a la Península, que la causa del Rey en América tenía todavía adeptos decididos a apoyarla en virtud del descontento social generado por los regímenes republicanos³¹.

La diplomacia británica conducida por George Canning era un atenuante en los temores –sinceros o no– que expresaba Bolívar. Durante los años 1824-1826 la estrategia del ministro inglés consistió en compensar la influencia francesa en España, con la hegemonía mercantil en Iberoamérica³².

²⁷ Bolívar a Tomás de Héres, Tinta, 29-VII-1825, en: DANIEL FLORENCIO O'LEARY, *Memorias*, t.30, Barcelona, Ministerio de la Defensa de Venezuela, 1981, p.104.

²⁸ Bolívar a Sucre, Lima, 20-I-1825, *Ibidem*, p. 34

²⁹ JOSEP FONTANA, *De en medio del tiempo. La segunda restauración española, 1823-1834*, Barcelona, Crítica, 2006, pp.139 y 150.

³⁰ ÁNGEL BAHAMONDE Y JESÚS ANTONIO MARTÍNEZ, *Historia de España: siglo XIX*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1994, pp. 153 y ss.

³¹ JOSEP FONTANA, *op.cit.*, p. 250.

³² WILLIAM W. KAUFMANN, *La política británica y la independencia de la América Latina, 1804-1828*, trad. Jerónimo Carrera, Caracas, Universidad Central de Venezuela,

Para ello articuló las relaciones diplomáticas con los gobiernos hispanoamericanos sobre la base del propósito de otorgarles reconocimiento a los Estados independientes, a cambio del trato de nación más favorecida en materia civil y comercial. La confianza política construida por Gran Bretaña mediante los tratados bilaterales fue fortalecida al mostrarse como el Estado europeo dispuesto a proteger militarmente a los gobiernos independientes en caso de concretarse el avance legitimista por el que se temía en Sudamérica³³.

El peligro europeo, los reductos de poder relativo de los realistas americanos con hipotético apoyo estratégico en Brasil, y la consecuente asociación del Congreso con una faceta estrictamente defensiva ante un problema militar común, protegería al Libertador de posibles críticas que definirían el programa panamericano de un mero instrumento de hegemonía política personal. Resulta difícil determinar si Bolívar creía en la certeza de una reconquista absolutista o era sólo una herramienta de disuasión discursiva para que las repúblicas americanas avivaran sus deseos de unirse al plan confederal. Pero su lectura sobre el problemático orden internacional tenía sustento, puesto que la independencia de las repúblicas americanas seguía siendo objeto de debate entre las posturas moderadas y reaccionarias de las cancillerías europeas, mientras que Fernando VII seguía considerando a estos territorios una parte más de su patrimonio³⁴.

Lo cierto es que las bases del pacto americano promovidas por Bolívar fueron circuladas en tiempos en que su liderazgo político-militar se encontraba en una etapa de plenitud. La victoria del Ejército Libertador en Ayacucho conducido por su lugarteniente Sucre abrió un ciclo político más propicio para continuar con la tarea de construcción institucional. Durante el período de 1824-1826, el poder de Bolívar se recostó en un ejército vencedor y en subalternos como Santander, Páez, y Sucre. En los Estados

1963, p. 182.

³³ PIERRE RENOUVIN, *Historia de las relaciones internacionales, el siglo XIX*, trad. Juan Fernández Buján e Isabel Gil de Ramales, 1ª reimp., t.2, Madrid, Aguilar, 1964, p. 74.

³⁴ Para ampliar el cuadro de la evolución de las negociaciones entre los gobiernos europeos en relación a la América republicana antes española puede consultarse la tesis doctoral de ULRIKE SCHMIEDER, *Prusia y el Congreso de Verona. Estudio acerca de la política de la Santa Alianza en la cuestión española*, Madrid, Ediciones del Orto, 1998.

modernos en formación colombiano (del que todavía era presidente legal), peruano (cuyo Congreso lo había nombrado dictador) y luego altooperuano, se acataban en mayor o menor grado los mandatos del Libertador en materia política, diplomática, social, educativa y económica.

EL TRATAMIENTO DEL CONTINENTALISMO BOLIVARIANO EN EL CONGRESO DE BUENOS AIRES. CÓMO LLEGÓ BOLÍVAR A LAS CONFERENCIAS EN EL ALTO PERÚ

La llegada a Buenos Aires de la invitación del 7 de diciembre de 1824, acompañada de una nota del mismo tenor dirigida por Santander a Bolívar, impactaron en las instrucciones diplomáticas y potenciaron el debate parlamentario. Las notas del presidente y vicepresidente colombianos hicieron su entrada en el Congreso constituyente de las Provincias Unidas en la sesión del 20 de agosto de 1825. La invitación bolivariana fue acompañada de una nota firmada por Las Heras y García, y la elevación de un proyecto de ley para que el Congreso determinara los criterios de negociación que usaría el Poder Ejecutivo Nacional en las conversaciones con los demás Estados de América en los asuntos de la organización y temario del Congreso americano.

La nota y proyecto oficiales leídos en la sesión, expresaron la tesitura del gobierno de Las Heras respecto al liderazgo americano de Bolívar en el contexto de la fundación de un poder nacional perdurable con gravitación porteña. El eje discursivo fue el de la soberanía. Como explica Marcela Ternavasio, en esta etapa constituyente los diputados rioplatenses todavía debatían si el sujeto depositario de la soberanía eran las provincias o la nación³⁵. El problema político irresuelto de la determinación soberana era una cuestión dominante en la práctica y retórica políticas de la época. Por eso, el Poder Ejecutivo Nacional con sede en Buenos Aires consideraba que las bases de la negociación para que el Río de la Plata tuviera representación en aquél Congreso eran esencialmente dos: “Que ningún hombre puede ejercer, ni pretender por título alguno la facultad de conceder leyes a los pueblos [...] Que ningún gobierno puede abrogarse la facultad de intervenir en el régimen interior de otro estado independiente”³⁶.

³⁵ MARCELA TERNAVASIO, “Las reformas rivadavianas en Buenos Aires y el Congreso General Constituyente (1820-1827)”, en: NOEMÍ GOLDMAN (Dir.), *Nueva historia argentina*, t.3, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, p. 182.

³⁶ Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo Nacional, art. 2º, cláusulas 2ª y 3ª, sesión del

Esta advertencia muestra que desde el Poder Ejecutivo se temía por el tipo de atribuciones que tendría el Congreso panamericano, y el lugar político que ocuparía el mismo Libertador en caso de concretarse su puesta en funcionamiento. Por otra parte, Las Heras y García cuestionaron el poder de eficacia que pudiera tener la Asamblea continental en la conservación del orden interior y buenas relaciones entre los Estados de América, y desconfiaron en que fuera una herramienta apropiada en la conservación de la integridad territorial americana ante potenciales enemigos europeos. Pero el Gobernador y el Ministro sabían que manifestarse abiertamente contra la idea del Libertador sería una medida imprudente. Una oposición visible alteraría los vínculos con las repúblicas pronunciadas a favor del Congreso panameño y afectaría la evolución de la misión diplomática de Alvear y Díaz Vélez³⁷.

Luego de reunida la Comisión encargada de estudiar el planteo del Poder Ejecutivo se volvieron a discutir las condiciones de la invitación con la presencia de García en el Congreso. En la sesión del 6 de septiembre de 1825, el Ministro definió al Congreso panameño como un potencial conducto de la vocación hegemónica de Bolívar: la “autoridad sublime” propuesta significaba la fundación de un poder supranacional que comprometería la soberanía legislativa de los países americanos³⁸. El camino político adecuado en la construcción de sociedades estables –agregó García– no era la unidad bolivariana, sino la instauración de “buenas instituciones” propias, independientemente de los poderes de una “autoridad extraña”³⁹. Julián Segundo de Agüero, diputado de tendencias centralistas y sin profesar simpatías por Bolívar, refutó brevemente las palabras del Ministro. Mencionó en dicha oportunidad que la soberanía no corría peligro porque el Congreso de las Provincias Unidas se guardaba el derecho de revisar todo lo que se celebrase en el Congreso de Panamá para ratificarlo o rechazarlo en consecuen-

Congreso Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, 20-VIII-1825, en: EMILIO RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas. Seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la nación*, t.2, Buenos Aires, Jacobo Peuser, 1937, p. 117.

³⁷ Nota del Poder Ejecutivo Nacional elevada en la sesión del 20-VIII-1825, *Ibidem*.

³⁸ Sesión del Congreso General Constituyente, 6-IX-1825, *Ibidem*, p. 146.

³⁹ *Ibidem*, p. 150.

cia⁴⁰. Los representantes no acusaron recibo de las advertencias de García, minimizaron sus juicios por exagerados, y terminaron facultando al Poder Ejecutivo Nacional para que designara los Ministros Plenipotenciarios que creyera conveniente al Congreso de Panamá⁴¹.

¿Por qué el Poder Ejecutivo anunció estos reparos tres meses después de despachada la misión al Alto Perú? No se debió a la presión británica, porque si bien es reconocida la anglofilia de García⁴², no es menos cierto que Gran Bretaña no se interpuso en la reunión del Congreso panameño⁴³. Lo que la diplomacia británica pretendió desactivar fue la hipotética alianza militar entre el Río de la Plata y Bolívar. De aquí su interés en impedir una guerra que desestabilizaría la autoridad imperial y perjudicaría el comercio británico en la región⁴⁴.

En ningún momento se debatió la posibilidad de dejar sin efecto la embajada de Alvear y Díaz Vélez. Lo que sugiere el discurso de García es la tensión política que despertaba el *americanismo* bolivariano en la etapa de formación del Estado rioplatense. Se infiere que un sector del *partido gobernante* temía porque las negociaciones con Bolívar terminaran siendo una fuente de legitimidad de atribuciones supraestatales que pudieran afectar en el largo plazo temporal, el proceso de construcción de un centro de poder estable en las Provincias Unidas. García percibía que la guerra civil que pudiera gestarse por motivo del problemático proceso político del Río de la Plata, se convirtiera en un estado de cosas válido para la intervención de la “autoridad sublime” que Bolívar deseaba fundar en Panamá.

La discusión terminó con el acato del Ejecutivo Nacional a lo que había resuelto el Congreso y se informó en consecuencia a los Plenipotenciarios. Ahora, Alvear y Díaz Vélez estarían en condiciones de desatar el nudo de las hipotéticas discusiones cruzadas sobre el envío de ministros a Panamá. La ambigüedad del lenguaje que los diplomáticos debían usar según las ins-

⁴⁰ *Ibidem*, p. 152.

⁴¹ *Ibidem*, p. 153.

⁴² TULIO HALPERÍN DONGHI, *Argentina...*, *op.cit.*, p. 213.

⁴³ TULIO HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea...*, *op.cit.*, pp. 172-173.

⁴⁴ Parish a Canning, Buenos Aires, 20-VII-1825, en: C.K. WEBSTER (Comp.), *Gran Bretaña y la independencia de la América Latina, 1812-1830. Documentos escogidos del Foreign Office*, t.1, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Ltda., 1944, pp. 173 y ss.

trucciones originales fue sustituida por la promesa de aceptar la propuesta *americanista*⁴⁵. En fin, el gobierno de las Provincias Unidas informaba al del Perú, la decisión de concurrir a la Asamblea convocada en el istmo de Panamá expresándole sus “deseos de estrechar con los Estados del Continente Americano los vínculos de amistad que los ligan naturalmente, y de realizar una alianza sólida y duradera”⁴⁶.

Mientras que en el Río de la Plata se ajustaba la estrategia a seguir en materia exterior con las repúblicas americanas, Bolívar definía y ejecutaba con autonomía los intereses creados en los Estados que controlaba. El desarrollo de la política porteña y el propósito de la embajada le eran conocidos por las epístolas que recibía del diputado por la provincia de Córdoba, Deán Gregorio Funes⁴⁷. Pero no nos consta que Bolívar supiera por la misma fuente sobre los reparos que García había opuesto al Congreso continental. En estos años, Funes había sido una especie de agente y propagandista bolivariano en la ciudad porteña, y desde fines de 1823 había sido el representante diplomático de Colombia en Buenos Aires por pedido de Bolívar⁴⁸. Después de Ayacucho, el diputado cordobés había escrito elogiosos artículos sobre Bolívar en *El Argos de Buenos Aires*, favoreciendo la imagen política del venezolano entre los porteños⁴⁹.

El 6 de agosto de 1825 la Asamblea Deliberativa de Chuquisaca convocada por Antonio José de Sucre el 9 de febrero del mismo año creó la República de Bolívar, que pronto modificó su denominación por el neo-

⁴⁵ García a la Legación del Alto Perú, Buenos Aires, 10-IX-1825, en: ERNESTO RESTELLI, *op.cit.*, p. 68.

⁴⁶ Nota del Gobierno Encargado del Poder Ejecutivo de la República de las Provincias Unidas del Río de la Plata al Consejo de Gobierno de la República de Perú, 9-IX-1825, *Ibidem*, pp. 68-69.

⁴⁷ Por ejemplo: Funes a Bolívar, Buenos Aires, 26-VIII-1825, en: DANIEL FLORENCIO O'LEARY, *op.cit.*, t.11, p. 142.

⁴⁸ Esta designación transitoria terminó formalmente en agosto de 1827, por el nombramiento de Funes para ocupar el deanato de la catedral de La Paz por una gestión de Antonio José de Sucre. MARIANO J. DRAGO, *op.cit.*, p. 155. La designación de Funes provocó la discusión respecto a la incompatibilidad de intereses que significaba que una persona fuera al mismo tiempo representante en el Congreso constituyente y ministro de una nación extranjera. Véase por ejemplo, el debate parlamentario de 7-VI-1825, en EMILIO RAVIGNANI, *op.cit.*, t.2, pp. 7 y siguientes.

⁴⁹ TULLIO HALPERÍN DONGHI, *El espejo...*, *op.cit.*, pp. 115-116.

logismo *Bolivia*, y los diputados le encargaron al Libertador que redactara la constitución del Estado. Bolívar se enorgullecía y animaba por el papel fundacional que le cabía en la república que definió como una “pequeña maravilla”, dados los buenos augurios políticos que le atribuía⁵⁰. La creación de una nueva república sudamericana fue un éxito político de Bolívar porque confirmaba la debilidad de fuerzas del gobierno rioplatense en la región altoperuana y sumaba la lealtad de otro Estado a su plan panamericano⁵¹.

Antes de que se entrevistara con los comisionados rioplatenses, Bolívar tenía definidos los lineamientos generales que orientarían su conducta diplomática en los negocios. Sabía que Alvear y Díaz Vélez se dirigían a él para ofrecerle una alianza en contra de Brasil. La propuesta le resultaba cara a la estabilidad de su liderazgo político. El Libertador creía necesario evaluar las cosas con suma cautela, y obrar en consecuencia según el parecer del gobierno británico, puesto que el problema de Buenos Aires podía enredarlo con la Santa Alianza⁵².

Con este escenario llegaron Alvear y Díaz Vélez a la ciudad de Potosí el 7 de octubre de 1825. El interés vital que llevaron los platenses en sus poderes fue lograr la cooperación bolivariana en la recuperación de la Banda Oriental. En octubre de 1825, las prioridades políticas de Bolívar eran la consagración de la institucionalidad boliviana, el sostenimiento de cordiales relaciones con Brasil y Gran Bretaña, y la obtención de la concurrencia de voluntades para la instalación del Congreso panameño.

LAS NEGOCIACIONES. LA IRRACIONALIDAD POLÍTICA DE UN POSIBLE ACUERDO

Las conferencias privadas entre los agentes del Río de la Plata y Bolívar fueron cuatro. Las primeras tres fueron celebradas en la ciudad de Potosí los días 8, 9, y 27 de octubre de 1825. La última, se celebró en Chuquisaca el 6 de diciembre. En la primera entrevista Alvear planteó sin ambigüedades el propósito estratégico de su misión en correspondencia con las instrucciones oficiales: ligar por un tratado a las repúblicas de Perú y Colombia con la de las Provincias Unidas para que las fuerzas imperiales se retirasen de la

⁵⁰ JOHN LYNCH, *op.cit.* p. 270.

⁵¹ Bolívar a Santander, Arequipa, 30-V-1825, en: MARIANO J. DRAGO, *op.cit.*, p. 89.

⁵² Bolívar a Héres, Puno, 6-VIII-1825, en: DANIEL FLORENCIO O'LEARY, *op.cit.*, t.30, p.105.

Banda Oriental y para que Pedro cesara con sus pretensiones territoriales en Sudamérica. La articulación y dirección de la alianza fue ofrecida a Bolívar. El uso de la fuerza militar sería el recurso obligado en caso de que Pedro no se aviniera a negociar un tratado de límites definitivo con los Estados aliados⁵³. Para lograr el objeto, Alvear le propuso a Bolívar un método de negociación concreto: enviar ante la Corte de Brasil una comisión diplomática conjunta que reclamara por la ocupación de la Banda Oriental, Mojos y Chiquitos. En caso de que Pedro no retirase sus tropas de los territorios en cuestión, los aliados tendrían una causa bélica legítima en la defensa de la integridad territorial⁵⁴.

La propuesta enunciada por Alvear no era ninguna novedad para Bolívar porque ya la conocía antes de conferenciar. El Libertador manifestó desde un comienzo el tema exterior que debía resolverse previamente a un hipotético acuerdo con el Río de la Plata, y la contrapropuesta a la alianza ofrecida. En la versión de los comisionados rioplatenses, Bolívar se mostró preocupado por la disposición de la diplomacia británica en los asuntos con Brasil. El venezolano creía imprudente abrir las hostilidades con Brasil antes de que se supiera con certeza la tesitura del Foreign Office⁵⁵. La firma de un tratado inmediato entre las partes – propuso Bolívar- debía ser reemplazado por la delegación del problema en los asuntos a tratarse en el Congreso pronto a reunirse en Panamá⁵⁶.

En la primera conferencia, Alvear y Díaz Vélez escucharon la tesitura – poco alentadora en vistas de un acuerdo- que Bolívar sostendría hasta la finalización de las negociaciones y también se llevaron una promesa. Bolívar les dijo que convencería al gobierno de Bolivia para que concurriera en la guerra contra el Brasil con una legión de cinco mil hombres, a cambio de que el gobierno del Río de la Plata reconociera por un tratado al nuevo Estado sudamericano⁵⁷. En el cuadro general de la conferencia, la última

⁵³ Primera conferencia entre los Enviados Extraordinarios del Río de la Plata y el Presidente de la República de Colombia y Encargado del Mando Supremo de la del Perú, Potosí, 8-X-1825, en: ERNESTO RESTELLI, *op.cit.*, pp. 122-126.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 127.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 126-127.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 125.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 129.

propuesta de Bolívar resulta sorpresiva. Pero más que una alternativa cierta, la promesa del Libertador fue una manera inteligente de instalar en las negociaciones la cuestión de la legitimación definitiva del Estado boliviano por parte de Buenos Aires, después de haberle otorgado el derecho a la autodeterminación en virtud de la ley del 9 de mayo de 1825. Bolívar pareció querer asegurarse que el gobierno del Río de la Plata no tuviera motivos para reclamar en un futuro la soberanía en el Alto Perú.

En carta a Santander, Bolívar hizo una evaluación sobre el escenario político que le planteaban las alternativas expuestas en las conferencias. En su visión de las cosas, Brasil continuaba siendo un poder agente de la Santa Alianza en Sudamérica. Esto era un motivo suficiente para que Pedro fuera un enemigo personal y de las repúblicas sudamericanas. En el contexto de desventaja militar, el Río de la Plata necesitaba imperativamente del apoyo material de la flota colombiana, según le habían expresado los comisionados. Sin embargo, Bolívar volvió a mostrarse renuente a sumar fuerzas propias a las de Buenos Aires. Las dificultades que explicó a Santander fueron las mismas que habían informado Alvear y Díaz Vélez a su gobierno: las relaciones cordiales que mantenían Londres y Río de Janeiro, y la falta de atribuciones para decidir sobre un negocio de tanta trascendencia para América. Bolívar no quería comprometerse a nada antes de saber cómo reaccionaría el Foreign Office ante un conflicto con Brasil, y conocer la actitud oficial de los gobiernos de Perú y de Colombia⁵⁸.

Las respuestas de García a los informes enviados por los embajadores rioplatenses fueron llamativamente escuetas. El gobierno de Las Heras se limitó a aprobar la conducta de los enviados a la espera de las novedades que nacieran del progreso de las conversaciones, para instruirlos en consecuencia⁵⁹. Esta actitud pasiva era comprensible dado el nuevo escenario político de la Banda Oriental que modificó las prioridades del Ejecutivo Nacional y del Congreso de Buenos Aires. En el Congreso de la Florida, los orientales habían declarado, el 25 de agosto de 1825, la independencia del Rey de Portugal, del Emperador brasilero y todo otro poder, para luego sancionar en el

⁵⁸ Bolívar a Santander, Potosí, 10-X-1825, en: DANIEL FLORENCIO O'LEARY, *op. cit.*, t.30, pp. 138-139.

⁵⁹ García a Alvear y Díaz Vélez, Buenos Aires, 19-XI-1825, en: ERNESTO RESTELLI, *op.cit.*, pp. 134-135 y 138.

mismo día la reincorporación a las Provincias Unidas del Río de la Plata⁶⁰. El deseo oriental fue legitimado en Buenos Aires. El Congreso Constituyente declaró la reincorporación de la Banda Oriental a las Provincias Unidas por la ley de 25 de octubre de 1825. En razón de la misma, el gobierno de las Provincias Unidas se comprometió a defender la integridad territorial de la provincia recuperada. Los movimientos de tropas ya se habían ordenado, y se esperaba que Pedro declarase formalmente la guerra cuando le llegara la comunicación oficial de la ley.

La realidad imperante demandó toma de decisiones expeditivas. La misión en el Alto Perú perdió fuerza en relación al proceso de nacionalización estatal que progresaba en el Congreso instalado en Buenos Aires, y la cercanía de las batallas militares en la Banda Oriental. En las sesiones de fines de octubre, noviembre y diciembre de 1825; es decir, contemporáneamente a las conversaciones con Bolívar; los discursos de los diputados estuvieron dominados por los temas correspondientes al restablecimiento del crédito público, la organización del ejército y la marina, y la necesidad de pactar con las provincias interiores a los efectos de concurrir a la guerra con una autoridad pública nacional que fuera obedecida por todos. Nada se discutió sobre la misión Alvear-Díaz Vélez⁶¹.

En las vísperas de la elección de Bernardino Rivadavia como presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, el Poder Ejecutivo Nacional descartó la opción de coordinar fuerzas diplomáticas con Colombia y Perú, y la posibilidad de concurrir con plenipotenciarios al Congreso panameño. El último intento por evitar la guerra mediante la vía diplomática coincidía con la política de paz de Gran Bretaña en la región. Según un informe de Woodbine Parish, cónsul inglés en Buenos Aires, García se dispuso a ofrecer a Pedro una indemnización en dinero como base preliminar de la restitución de la Banda Oriental a las Provincias Unidas⁶². En diciembre de 1825, García elevó una nota a los Plenipotenciarios – quienes respondieron el 18 de enero de 1826 - en la que les informó la tesitura definitiva de Buenos Aires respecto al asunto oriental. Las negociaciones con Bolívar habían perdido racionalidad política:

⁶⁰ El texto de las dos declaraciones del Congreso de la Florida mencionado puede consultarse en JULIO SÁNCHEZ GÓMEZ, *op.cit.*, pp. 73-74.

⁶¹ Véase EMILIO RAVIGNANI, *op.cit.*, t.2, pp. 173 y ss.

⁶² Parish a Canning, Buenos Aires, 18-XII-1825, en: C.K. WEBSTER, *op.cit.*, t.1, p. 193.

[...] procedan a manifestar a S.E. [Bolívar] que hallándose ya reincorporada a la República la Provincia Oriental [...] el Gobierno ha tomado ya la actitud conveniente para defender dicha Provincia [...] que él satisfará a lo que el honor nacional exige, y confía en que las demás Repúblicas aliadas se persuadirán de la comunidad de intereses que hay en esta causa. Más, que aunque está seguro de cuanto convendría presentarse unidas en tal ocasión, el Gobierno debe asegurar francamente, que no juzga del mismo modo que S.E., sobre la necesidad de formar un cuerpo federal de las naciones americanas⁶³.

En las últimas dos conferencias – previas a la recepción de la comunicación citada- se acordaron los términos por los cuales Tarija sería reincorporada a la provincia de Salta, y los derechos civiles y comerciales que reglarían las relaciones entre Bolivia y las Provincias Unidas hasta la firma de un tratado internacional definitivo. En cuanto a la guerra con Brasil no hubo avances de ningún tipo. Más aún, el único interés idéntico que podía acercar a las partes había desaparecido porque, como lo deseaba el poder británico⁶⁴, el Emperador ya se había comprometido a devolver a Bolivia los departamentos de Mojos y Chiquitos. La conducta observada por Bolívar en estos tiempos fue legitimada en el orden internacional por Gran Bretaña. El ministro George Canning lo felicitó por la resolución diplomática con Pedro en el caso de los territorios altoperuanos, y la neutralidad que mantuvo -y todavía sostenía- en el asunto de la Banda Oriental⁶⁵.

La partida de Bolívar hacia Lima, decidida a fines de diciembre de 1825, dio por terminado formalmente el despacho de Alvear y Díaz Vélez. El general Alvear se despidió de Sucre en audiencia celebrada en Chuquisaca el 1º de enero de 1826, para emprender su regreso a Buenos Aires. Díaz Vélez hizo lo propio en agosto del mismo año. Para entonces, La guerra entre las Provincias Unidas y el Imperio de Brasil era una realidad consumada. Ante

⁶³ García a Alvear y Díaz Vélez, Buenos Aires, 3-XII-1825, en: ERNESTO RESTELLI, *op.cit.*, p. 149.

⁶⁴ Parish a Canning, Buenos Aires, 20-VII-1825, en: C.K. WEBSTER, *op.cit.*, t. 1, p. 173.

⁶⁵ Canning a Bolívar, Londres, 20-III-1826, en: DANIEL FLORENCIO O'LEARY, *op.cit.*, t. 12, pp. 263-264.

la imposibilidad de la mediación o apoyo material de las *repúblicas bolivarianas*, se fue consolidando el lugar que ocuparía la diplomacia británica en el desarrollo y finalización de la colisión sudamericana posindependiente.

LA IMAGEN CONSPIRATIVA DEL LIDERAZGO BOLIVARIANO EN LA POLÍTICA DE PARTIDOS EN BUENOS AIRES Y LA CONSAGRACIÓN DE GRAN BRETAÑA COMO ACTOR INTERNACIONAL DETERMINANTE EN LA GUERRA ORIENTAL

Pedro declaró la guerra a las Provincias Unidas el 10 diciembre de 1825. El 1º de enero de 1826 hizo lo propio el Río de la Plata, y el 7 de febrero el Congreso proclamó a Rivadavia – por abrumadora mayoría - *Presidente de la República de las Provincias Unidas del Río de la Plata*. En su discurso de asunción, los diputados escucharon el programa de gobierno del presidente. Los propósitos de la gestión pública eran crear la Nación mediante el dictado de la constitución y legislar en pos de una estructura institucional nacional perdurable⁶⁶. La guerra en la Banda Oriental fue adoptada como una herramienta política consustancial a la construcción de la Nación, y en un medio de articulación social en la búsqueda de consenso del programa presidencial. Según Rivadavia, la cohesión de las provincias - consagrada en la carta constitucional por dictarse - dependía necesariamente del triunfo sobre las fuerzas imperiales⁶⁷.

La organización estatal moderna del Estado discutida en el Congreso se desarrolló paralelamente con el frente de la Banda Oriental y la lucha de facciones políticas del Río de la Plata. En una Sala con mayoría de diputados centralistas que avalaban el proyecto presidencial⁶⁸ se destacó la oposición del diputado federal Manuel Dorrego que a pesar de ser porteño representó a la provincia de Santiago del Estero. Dorrego había tratado con Bolívar y Sucre en el Alto Perú durante los mismos meses de la embajada Alvear-Díaz Vélez. De estas conversaciones habría nacido un plan que consistía en aunar las fuerzas de los federales del Interior con las de Sucre y Bolívar con el

⁶⁶ Sesión del Congreso General Constituyente, 8-II-1826, en: EMILIO RAVIGNANI, *op.cit.*, t.2, pp. 635-636.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 636.

⁶⁸ Aún cuando dentro del grupo rivadaviano existieron diferencias de criterios respecto al rol de Buenos Aires en la fundación del Estado-nación. Véase JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Ciudades...*, *op.cit.*, pp. 179-183.

objeto de tomar el control del Congreso de Buenos Aires, respaldar el envío de representantes al Congreso de Panamá y avanzar con firmeza en la guerra contra Brasil. El conductor de esta combinación sería el mismo Dorrego desde su bancada de diputado⁶⁹.

El interés de Dorrego porque Bolívar asumiera un papel protagónico en la guerra por la Banda oriental puede comprobarse por los deseos que el líder federal expresó al Libertador en su correspondencia. Por ejemplo, un mes antes de asumir la banca de diputado le escribió:

[...] todos claman porque V.E. se ponga al frente de la guerra por medio de una alianza americana, o solo de las Repúblicas que tienen la dicha de ser presididas por V.E., con la República Argentina. Si, señor Exmo., esto piensan todos, exceptuando el círculo pequeño ministerial, que llega al término de preferir comprar la libertad y la independencia de la Banda Oriental por algunos millones [...] ⁷⁰.

Lo que resulta difícil de mostrar son las posibilidades concretas de que se instrumentara un complot de los federales rioplatense bajo la tutela de Bolívar o el auxilio de Sucre como una alternativa de poder real al centralismo rivadaviano. Aunque existieron conversaciones al respecto⁷¹, Bolivia atravesaba por sus propios conflictos políticos y económicos de posguerra⁷², y además Sucre no tomaría una decisión sin la conformidad de Bolívar. En el año 1826 y hasta su muerte acaecida en 1830, Bolívar no expresó ningún interés en sumarse a una causa conjunta con los federales del Río de la Plata, fuera en materia interna o en la guerra con Brasil. En una carta a Santander desde Perú, el Libertador manifestó lo siguiente:

También hay otros que quisieran que yo fuera Jefe absoluto del Sur, contando con que Chile y Buenos Aires van a necesitar de mi protección este año,

⁶⁹ ENRIQUE PAVÓN PEREYRA, *Dorrego*, Buenos Aires, Librería Editorial Palumbo, 1982, pp. 219 y 254.

⁷⁰ Dorrego a Bolívar, Buenos Aires, 25-V-1826, en: DANIEL FLORENCIO O'LEARY, *op.cit.*, t.11, pp. 284-285.

⁷¹ Véase correspondencia de Funes a Bolívar, Buenos Aires, de II, IV, V y IX-1826 y de Funes a Sucre, Buenos Aires, de V-1826, *Ibidem*, pp. 167-175 y p. 208.

⁷² JORGE SILES SALINAS, *La independencia de Bolivia*, Madrid, Editorial MAPFRE, 1992, pp. 358-360.

pues la guerra y la anarquía los están devorando. El Emperador y Chiloé acabarán con estos países. Por supuesto, yo rechazo este partido a todo trance, porque no entra en mis miras⁷³.

En 1826, los intereses públicos de Bolívar se distanciaron terminantemente de los asuntos del Río de la Plata. En parte, porque el *sistema de repúblicas bolivarianas* compuesto por la Gran Colombia, Perú, y Bolivia empezó a mostrar notables signos de agotamiento. Por otro lado, porque en este nuevo ciclo de su liderazgo político, Bolívar se ocupó especialmente en elaborar la constitución que le encargó el Congreso boliviano, y luego difundirla para que fuera adoptada también en Perú y Colombia. Según el Libertador, el contrato social por él inventado era la síntesis superadora de la dialéctica entre anarquía-tiranía y federalismo-unitarismo⁷⁴. Bolívar fue atrapado por el *optimismo constitucional*. En sus cartas políticas del año 1826, propagó que la aprobación de la constitución boliviana en Colombia y Perú solucionaría los problemas internos más apremiantes de los países en cuestión, porque neutralizaría el caudillismo separatista para conservar la unidad de los Estados en torno a una autoridad presidencial vitalicia⁷⁵.

Sin embargo, en el Congreso de Buenos Aires Bolívar continuó siendo motivo de querellas discursivas. El diputado *presidencialista* José Valentín Gómez instaló la teoría del complot: la oposición de los federales al proceso de fundación de un Estado centralista dirigido por Rivadavia estaba gestado por el plan hegemónico bolivariano en Sudamérica que avivaba la discordia en el Río de la Plata para tomar el control de la región a través de sus operadores políticos como antes lo había hecho en Bolivia⁷⁶. Gómez advirtió al Congreso que Bolívar no era un “libertador”, sino un “conquistador” que amenazaba la “independencia nacional”; que la invitación para

⁷³ Bolívar a Santander, Magdalena, 21-II-1826, en: DANIEL FLORENCIO O’LEARY, *op.cit.*, t.30, p. 167.

⁷⁴ Véase el mensaje dirigido al Congreso Constituyente de Bolivia que Bolívar adjuntó con el proyecto constitucional, aprobado primero por Perú el 16 de agosto de 1826, y luego por Bolivia el 28 de octubre del mismo año. GRACIELA SORIANO, *op.cit.*, pp. 127 y ss.

⁷⁵ Véase la correspondencia enviada por Bolívar a Santander, Páez, Bermúdez, La Fuente, Olmedo, Mosquera, Montilla, y Briceño, en: DANIEL FLORENCIO O’LEARY, *op.cit.*, t.30, pp. 166 y ss.

⁷⁶ Sesión del Congreso General Constituyente, 20-XI-1826, en EMILIO RAVIGNANI, *op.cit.*, t.3, pp. 1129-1131.

constituir el Congreso panamericano – ya disuelto- guardaba la segunda intención de intervenir en los asuntos estatales de América; y en fin, que Perú y Bolivia eran víctimas del ejército de ocupación colombiano allí dispuesto para conservar un poder despótico⁷⁷. Dorrego rechazó estas acusaciones por entenderlas falsas razonando que el desacato de las provincias al gobierno central se debía a la impopularidad de la constitución centralista y elitista *rivadaviana*, y no a una presunta influencia de Bolívar en la política interna del Plata⁷⁸.

Mientras sucedieron estos debates, Bolívar emprendió el viaje de Bogotá a Caracas. El propósito fue mediar entre partidos para resolver pacíficamente un nuevo enfrentamiento de facciones en su “Patria”. Lejos de los problemas del cono sur, se dispuso a consagrarse “todo entero al bien de Venezuela”⁷⁹. El Congreso panameño había sesionado ya – finalmente sin representación rioplatense- entre los meses de junio y julio de 1826. Las deliberaciones de Panamá fueron seguidas por el Libertador desde Lima. Los resultados del panamericanismo emprendido con fuerza después de Ayacucho, no satisficieron las ambiciones originarias que lo animaron. Los proyectos sancionados sobre unión y confederación quedaron en declaraciones de deseos, porque no fueron ratificados por ninguno de los países representados. Cerrado el Congreso del Istmo, Bolívar propuso sin éxito el último programa americanista: Colombia, Perú y Bolivia formarían una federación de Estados organizados bajo el modelo constitucional boliviano, y ocupando él mismo la presidencia⁸⁰.

Importa mencionar estos hechos porque muestran que el *arbitraje* bolivariano en la cuestión oriental, y las posibilidades de que Bolívar planeara seriamente ejercer una influencia política determinante en los conflictos internos del Río de la Plata, fueron desde principios de 1826 inverosímiles. La lectura de las epístolas de Bolívar durante los años 1826-1828, muestra que la fragilidad política de las repúblicas bajo su control y el ocaso de su liderazgo, son los factores retrospectivos que desautorizan aquellas posibi-

⁷⁷ Sesión del Congreso General Constituyente, 21-XI-1826, *Ibidem*, pp. 1140-1141.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 1147-1149.

⁷⁹ Bolívar a Urdaneta, Bogotá, 15-XI-1826, en: DANIEL FLORENCIO O’LEARY, *op.cit.*, t.30, p. 275.

⁸⁰ JOHN LYNCH, *op.cit.* pp. 283 y 288.

lidades que los políticos rioplatenses le adjudicaron al Libertador, fuera por conveniencia, por admiración, o por repulsión a su poder.

La prolongación de la guerra en la Banda Oriental- simultánea a la guerra civil en el Plata- agotó las fuerzas políticas, financieras y morales de ambos contendientes. En el contexto de debilidad de las autoridades presidencial e imperial, y las intenciones separatistas de la élite montevideana, Gran Bretaña instrumentó su oportunista diplomacia para consumir la paz en el Río de la Plata a los efectos de recuperar y cuidar de sus intereses mercantiles perturbados por la guerra. Las bases preliminares de paz firmadas por García en mayo de 1827, que devolvían la Banda Oriental al Brasil, apresuraron la caída de Rivadavia y abrieron las puertas a las negociaciones de los agentes británicos Ponsonby y Gordon en Buenos Aires y Río de Janeiro, que convergieron en la creación de la República Oriental del Uruguay con la firma de la Convención Preliminar de Paz del 27 de agosto de 1828⁸¹.

La fundación de un nuevo Estado nacional en Sudamérica - desprendido de la antigua delimitación virreinal - intensificó la guerra civil entre unitarios y federales en el Río de la Plata. La caída del régimen presidencial, la restauración de las autonomías provinciales con la derogación de la constitución de 1826, y el fusilamiento de Dorrego ordenado por el general Juan Lavalle - soldado de línea en la guerra contra Brasil - fueron herencias directas de la paz. Como señala Halperín Donghi, Gran Bretaña intervino en la cuestión oriental para crear un Estado-tapón en el Río de la Plata, como nunca antes lo había hecho en las tensiones regionales desprendidas del proceso revolucionario hispanoamericano⁸². La conducta del Foreign Office en la evolución del conflicto por la soberanía en la Banda Oriental, revela el destacado lugar estratégico que ocuparía el circuito fluvial del Plata en la consagración del imperialismo británico en Sudamérica durante los posteriores decenios.

⁸¹ Para conocer los pormenores de las conversaciones, proyectos y contraproyectos, de la solución diplomática conducida por Gran Bretaña, véase MIGUEL ÁNGEL CÁRCANO, *op.cit.*, t.2, caps. XV y XVI.

⁸² TULLIO HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea, op.cit.*, pp. 155-156.

CONCLUSIONES

En el conflicto por la soberanía en la Banda Oriental, el gobierno de Juan Gregorio de Las Heras contempló la opción de ofrecerle a Simón Bolívar un espacio de “poder diplomático” –pero no militar- en hipotéticas negociaciones con Brasil en tiempos en que el Libertador se había apoderado de facto del área altoperuana después de la batalla de Ayacucho. El liderazgo político de Bolívar atravesaba en 1824 por una instancia de fortaleza notable. Su presencia en Potosí, y el *sistema de repúblicas* que había construido con Colombia y Perú – a las que luego se sumó Bolivia-, como también la simpatía política que Gran Bretaña profesaba por Brasil, fueron las causas que determinaron el acercamiento de Buenos Aires con Bolívar. La embajada rioplatense fue a negociar en condiciones políticas de inferioridad respecto a su interlocutor, puesto que el proceso de organización nacional conducido por Buenos Aires era cuestionado por las provincias interiores y algunos sectores políticos porteños.

Para el gobierno porteño, la conservación de la soberanía en las provincias altoperuanas fue un objetivo relativamente menor en comparación con el frente de la Banda Oriental, y los esfuerzos en articular relaciones armoniosas con las élites de las regiones interiores de la futura Argentina. Por esta causa renunciaron a disputarle la soberanía en el Alto Perú y prefirieron facilitarle a Bolívar la creación de un nuevo Estado, creyendo quizás, que este gesto político abría mayores posibilidades de sumar al Libertador en la querrela diplomática con el Brasil, bajo condiciones menos comprometedoras para la estabilidad de las autoridades porteñas. Las dificultades de Buenos Aires por conservar la delimitación heredada del Virreinato fueron aprovechadas por Bolívar quien pactó con Sucre y la élite local, la fundación del Estado boliviano.

La evaluación final sobre las conversaciones que cruzaron Carlos María de Alvear y José Miguel Díaz Vélez con Bolívar y Sucre, muestra la ausencia de identidad de intereses en el caso de la confrontación con Brasil; y la falta de complementariedad de intereses políticos y económicos a largo plazo entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y las repúblicas bajo influencia del Libertador. De la comparación entre los objetivos estratégicos de las instrucciones con los resultados últimos de la misión, se desprende que el esfuerzo diplomático fue infructuoso para el Río de la Plata, y terminó consolidando la creación de un Estado en el Alto Perú en contraposición al declarado, pero impracticado, principio de *uti possidetis*.

Las causas de la fallada alianza diplomática no pueden atribuirse a una de las partes unilateralmente como sugiere la historiografía de enfoque “americanista”. El contexto y los propósitos políticos disímiles que atravesaron y persiguieron durante esta etapa los poderes públicos que representaron las partes negociadoras, fueron elementos determinantes en el desenlace de la embajada. Bolívar llegó a las entrevistas del Alto Perú decidido a resolver favorablemente la independencia de Bolivia y no romper la cordialidad con el Imperio en acuerdo con los deseos británicos.

En palabras de George Canning, la monarquía brasilera era el paradigma de una autoridad estable americana posindependiente, y en consecuencia, un mercado estratégico viable en la construcción de la hegemonía comercial y financiera británica en Sudamérica. De esta realidad, Bolívar infirió que unirse en un plan desestabilizador de la autoridad imperial hubiese significado desafiar el poder británico en la región sin vislumbrar beneficios futuros compensatorios. La decisión final de la evaluación pragmática de Bolívar respecto a la cuestión oriental, fue mantener una *neutralidad benévola* funcional al equilibrio de poderes sudamericano deseado por Gran Bretaña.

El Ejecutivo de Buenos Aires gestionaba la misión pero ponía reparos al Congreso panameño. Esta aparente contradicción de criterios no fue más que una consecuencia lógica del contexto político del Río de la Plata dominado por la búsqueda de organizar un Estado moderno cuya soberanía fuera indivisible. Por eso no aceptaron que el asunto se resolviera en una instancia de negociación supraestatal como había propuesto Bolívar a los embajadores.

Los avances de la campaña de los 33 orientales y la voluntad política de la Banda Oriental por reincorporarse a las Provincias Unidas desataron la guerra, y con ella, finalizaron las negociaciones. Esto indica que, como hemos mencionado, Bolívar fue una de las opciones diplomáticas para disuadir a Pedro en tiempos en que Las Heras y García conservaban la esperanza de resolver las cosas por la vía pacífica. Más allá de lo que expresaran las instrucciones, García nunca deseó la intervención del Ejército Libertador en la Banda Oriental puesto que su estrategia diplomática fue la de evitar la confrontación armada hasta donde se pudiera y mediante diferentes recursos políticos; como su intento de fines de 1825 de negociar pacíficamente la retirada brasilera con el pago de una indemnización a Pedro bajo la garantía

británica, y las posteriores negociaciones que cristalizaron en las bases preliminares de paz de 1827⁸³.

Lo sucedido entre 1826 y 1828 fue un corolario de aquellos intereses en tensión. La prioridad pública de Bernardino Rivadavia fue consolidar el régimen interno y cerrar el frente oriental sin la hipotética intervención de Bolívar. Según la percepción del Presidente, la guerra externa era un motivo de unión entre las provincias que apresuraba favorablemente los tiempos del pacto nacional. El *antibolivarismo* de José Valentín Gómez se entiende en razón del plan presidencial. La guerra contra el Imperio y la teoría del supuesto complot de Bolívar y Sucre con los jefes federales del Interior y de Buenos Aires, fueron los temas funcionales a los argumentos disuasivos usados en esta instancia de los debates parlamentarios, para construir una *identidad colectiva Argentina* que ayudara a sustentar el poder nacional central y centralista en contraposición *al otro*⁸⁴. En este contexto, el discurso del grupo rivadaviano articulado alrededor del concepto de soberanía, se dirigió a mostrar que tanto Bolívar como los brasileros eran una amenaza a los intereses del Estado moderno constitucional rioplatense, finalmente frustrado.

El llamado de auxilio de Dorrego a Bolívar era políticamente extemporáneo. En la última etapa de su liderazgo inaugurado en 1826, Bolívar se dedicó, aunque con pocas expectativas y finalmente sin éxito, a tratar de arreglar los desequilibrios regionales del Estado creado en Cúcuta, alejándose definitivamente de los problemas externos e internos que aquejaban al Plata. Bolívar compartió con Dorrego el discurso *americanista* y *republicano*, y la oposición a Rivadavia pero, razonablemente, los “principios ideológicos” en común no fueron suficientes para privilegiar el asunto oriental y la lucha entre facciones en el Río de la Plata, sobre las disidencias políticas que afectaban a las repúblicas de su influencia.

El Libertador terminó por restarle importancia estratégica al Congreso

⁸³ Para quienes deseen conocer la carrera diplomática de García pueden consultar el trabajo de JUAN CARLOS NICOLAU, *Manuel José García (1784-1848). Política y diplomacia en el Río de la Plata. El conflicto con el Imperio del Brasil*, Buenos Aires, Librería-Editorial Histórica Emilio J. Perrot, 2008.

⁸⁴ Usamos la expresión “identidad colectiva” porque refiere a la construcción de la Nación en términos políticos según la doctrina iusnaturalista propia de esta época, y no en términos culturales como indica el principio de nacionalidad utilizado en el Río de la Plata recién en la década de 1830. Véase JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Ciudades...*, *op.cit.*, pp. 115-116.

de Panamá para continuar su obra de reorganización política mediante la carta constitucional escrita por pedido del Congreso de Bolivia. En coincidencia con los centralistas del Río de la Plata, Bolívar pensaba que había llegado el *tiempo constitucional*. El propósito bolivariano era consagrar autoridades nacionales unitarias en aquellas repúblicas cuya perdurabilidad era amenazada por los movimientos federales que cuestionaban el lugar de privilegio político, económico y financiero ocupado por las ciudades-capitales. La *Gran Colombia* fue uno de los escenarios testigos de esta realidad caracterizada por la resistencia de las ciudades periféricas a la vocación hegemónica de ciudades como Bogotá.

En 1825, Bolívar fue para Buenos Aires una alternativa diplomática en la lucha por la soberanía en la Banda Oriental, a pesar de las reservas y desconfianzas que provocaron en Las Heras y García el poder militar y las intenciones políticas del Libertador. Para Bolívar, esta propuesta no fue un hecho indiferente. Por el contrario, siguió los sucesos con notable preocupación política, al menos hasta la asunción de Rivadavia, por el impacto público que pudiera tener en Sudamérica la aceptación de un acuerdo con el Río de la Plata. Los intereses vitales en juego, la desconfianza irresuelta entre las partes, los desórdenes interiores del Río de la Plata y Colombia, como el condicionamiento que representaba tanto para Buenos Aires como para Bolívar, el poder de Gran Bretaña en la toma de decisiones finales, impidieron la concreción de un acuerdo. El ciclo histórico de los planes de unidad americana del año 1825, fuera a través de un Congreso continental permanente según Bolívar, o por una alianza diplomática republicana contra la monarquía brasilera como propuso la embajada porteña, fue cerrado con la fundación de dos Estados nacionales emergentes de la geografía del antiguo Virreinato del Río de la Plata: Bolivia y Uruguay.