

Simón Bolívar e o Congresso do Panamá: O primeiro integracionismo latino-americano

DOI: 10.15175/1984-2503-20179208

Alexandre Ganan de Brites Figueiredo¹

Márcio Bobik Braga²

Resumo

O primeiro movimento integracionista latino-americano ocorreu no esteio das independências, já na década de 1820. Impulsionado por vários líderes daquele movimento, especialmente Simón Bolívar, ele culmina na realização do Congresso Anfictiónico do Panamá, em 1826. Naquela reunião, delegados plenipotenciários de quatro estados do continente celebraram os primeiros tratados de integração, cujas disposições anteciparam importantes institutos jurídicos do direito internacional público. Não obstante, os acordos nunca entraram em vigor por carência de ratificações. A partir de uma análise histórica, jurídica e institucional, este trabalho recupera o debate sobre o tema, analisa as fontes pertinentes e propõe uma explicação para as razões do arrefecimento daquele iniciativa.

Palavras-chave: Integração da América Latina; Simón Bolívar; Congresso do Panamá.

Simón Bolívar y el Congreso de Panamá: el primer integracionismo latinoamericano

Resumen

El primer movimiento latinoamericano se fraguó al amparo de las independencias, ya en la década de 1820. Impulsado por varios líderes de aquel movimiento, en especial Simón Bolívar, culmina en la celebración del Congreso Anfictiónico de Panamá, en 1826. En aquella reunión, los delegados plenipotenciarios de cuatro estados del continente celebraron los primeros tratados de integración, cuyas disposiciones anticiparon las importantes instituciones jurídicas del derecho internacional público. Sin embargo, los acuerdos nunca llegaron a entrar en vigor por falta de ratificación. Partiendo de un análisis histórico, jurídico e institucional, este trabajo retoma el debate sobre el tema, examina las fuentes pertinentes y propone una explicación para las razones del enfriamiento de aquella iniciativa.

Palabras clave: Integración de América Latina; Simón Bolívar; Congreso de Panamá.

Simón Bolívar and the Congress of Panama: the first attempt at Latin American integration

Abstract

The earliest movement towards Latin American integration emerged in the context of the decolonization process to have begun in the 1820s, with the initiative driven by various leaders, particularly Simón Bolívar, culminating in the 1826 Congress of Panama. It was at the congress that plenipotentiary delegates from four Latin American countries developed the first integration treaties, with their provisions pre-empting the establishment of legal institutes of public international law. The agreements did not, however, enter into effect due to the lack of ratification. Based on a historical, juridical, and institutional analysis, this work resumes the debate on the subject, analyzing the relevant sources and proposing an explanation for the initiative's relative failure.

Keywords: Latin American integration; Simón Bolívar; Congress of Panama.

¹ Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP). Graduado em História e em Direito também pela USP. E-mail: alexandre.figueiredo@usp.br

² Professor Livre-Docente da Universidade de São Paulo, atuando na Faculdade de Economia e Administração (campus Ribeirão Preto) e no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. E-mail: marbobik@usp.br

Simón Bolívar et le Congrès de Panama : les premiers pas de l'intégration latino-américaine

Résumé

Les premières tentatives d'intégration latino-américaine eurent lieu dans les années 1820 à la suite des indépendances. Promue par différents leaders des mouvements indépendantistes, et plus particulièrement par Simón Bolívar, ses premiers pas menèrent à la réalisation du Congrès amphictyonique de Panama en 1826. Lors de cette rencontre, les délégués plénipotentiaires de quatre États du continent conclurent les premiers traités d'intégration, dont les dispositions anticipaient de nombreuses normes juridiques du droit international public. Ces accords n'entrèrent néanmoins jamais en vigueur faute de ratification. Sur la base d'une analyse historique, juridique et institutionnelle, ce travail entend faire revivre ce débat, analyser les sources pertinentes et proposer une explication à l'échec de cette initiative.

Mots-clés : Intégration de l'Amérique latine ; Simón Bolívar ; Congrès de Panama.

西蒙·玻利瓦尔和巴拿马会议：第一个拉美整合主义

摘要：

拉美整合主义运动的第一次面世是在拉美独立运动爆发之后不久，也就是1820年代。在独立运动的首领们，特别是西蒙·玻利瓦尔(Simón Bolívar)的推动之下，在1826年召开了巴拿马近邻同盟会议。在此会议上，四个国家的全权代表订立了地区整合条约。这个整合条约的有关条文也为后来的国际公法机构所采用。尽管如此，条约从来没有正式生效，因为它没有被任何一个签约国正式认可。我们通过历史，司法和机构分析，重新审视当年的议题与争议焦点，分析条约订立的有关史料，并尝试解释这个拉美整合条约被冷藏的原因。

关键词：拉美整合；西蒙·玻利瓦尔；巴拿马会议。

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar e problematizar o primeiro projeto de unidade continental latino-americano, formulado por Simón Bolívar no curso do processo que culminou com as independências e consubstanciado em forma jurídica no Congresso do Panamá (1826). Mesmo tratando-se de um tema clássico, a referente citação a esse referencial - não apenas no plano simbólico, mas também no teórico – por lideranças e inclusive por textos oficiais de recentes arranjos de integração latino-americanos, como a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL),³ mostra a pertinência de indagar a razão dessa sobrevivência, passados quase 200 anos de sua formulação.

Por outro lado, uma avaliação histórica e jurídica daquele projeto implica em uma explicação, ainda que sugerida, das razões de seu naufrágio. Ora, o Congresso do

³ Tais referências encontram-se em documentos e declarações oficiais, como: DECLARAÇÃO de Ayacucho. 9 dez. 2004. Disponível em: <[https://pt.wikisource.org/wiki/Declaração_de_Ayacucho_\(2004\)](https://pt.wikisource.org/wiki/Declaração_de_Ayacucho_(2004))>. Acesso em: 26 jun. 2016; TRATADO Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 3 maio 2013; DECLARAÇÃO de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. 8 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb%5b610%5dning%5b1%5danx%5b1824%5d.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

Panamá, reunindo a Grande Colômbia, o México, o Peru e a República Centro-Americana, legou um Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, cujos institutos jurídicos, como se defenderá a seguir, projetaram-se no tempo e no espaço, na América Latina e fora dela. Contudo, esse tratado nunca entrou em vigor pela ausência das ratificações. Assim, é necessário indagar porque a vontade política que levou à realização do Congresso não se manteve após sua concretização. Responder a essa questão é também colaborar, ainda que indiretamente, para se compreender as dificuldades contemporâneas da integração latino-americana.

O artigo defende duas teses paralelas. A primeira acentua a divergência entre o projeto originalmente concebido por Bolívar e o aprovado pelos plenipotenciários na reunião do Panamá. Bolívar acreditava em uma unidade estreita, com atributos que modernamente podem ser chamados de supranacionais, enquanto o Congresso chegou a uma proposta intergovernamental, sem a cessão de parcela da soberania de cada estado-parte.

Por sua vez, a segunda tese propõe uma explicação para o insucesso pautada pela tradição institucional ibérica e ibero-americana. Como será demonstrado adiante, o fracasso do Congresso do Panamá já foi justificado pela invocação das dificuldades impostas pela geografia, pela ação das oligarquias internas e vinculadas ao centro, pela atuação das potências estrangeiras para as quais o projeto do Congresso (mesmo com as limitações atacadas por Bolívar) poderia ser ameaçador e, inclusive, pelas falhas na dinâmica dos processos decisórios. Este artigo, sem desconsiderar essas avaliações, propõe que a tensão latente entre o poder central e o local, trazido para a América como nova expressão do absolutismo incompleto do Império Espanhol, também colaborou para levar ao colapso um projeto que mantinha uma estrutura de governo central para a América, mesmo que dessa vez sem a Espanha.

O projeto de Simón Bolívar

O projeto de forjar a união dos estados da América de colonização ibérica é tão antigo quanto os primeiros movimentos pela independência. Em um contexto no qual nem os nacionalismos e nem as fronteiras do que serão os estados latino-americanos estavam definidos, as possibilidades políticas mais diversas estavam em aberto – como sabiam os atores daquele processo. Francisco de Miranda já pensara a unificação da América de

colonização espanhola em um único grande estado que ele chama de Colômbia.⁴ José Cecílio del Valle, um dos principais líderes da República Centro-Americana propôs a formação de uma grande confederação daqueles estados.⁵ Na América lusófona, Silvestre Pinheiro Ferreira, ministro de Negócios Estrangeiros e Guerra de D. João VI, propôs um tratado de confederação e mútua garantia de independência dos estados americanos. Mais tarde, com o Império do Brasil já fundado e independente, José Bonifácio de Andrada e Silva também propôs uma aliança em defesa da soberania dos novos estados.⁶ Portanto, era parte do horizonte de possibilidades políticas do pós-independência a constituição de um arranjo institucional que aproximasse ou mesmo unisse os novos estados em uma entidade política mais ampla, continental. De todos esses projetos, o mais célebre e politicamente influente foi o de Simón Bolívar.

Bolívar concebia a unificação das antigas partes do Império Espanhol na América sob uma mesma organização política como a solução necessária para a preservação da independência e do republicanismo. Tratava-se de um contexto internacional dominado por impérios, e não por repúblicas, em que era seriamente considerada a hipótese de uma intervenção disciplinadora das forças da Santa Aliança na América.⁷ Diante do desafio de consolidar instituições livres no difícil cenário do pós guerra de independência, o de Bolívar argumenta parte de um reconhecimento da realidade: estados divididos, institucionalmente recentes e frágeis, atuando sem alguma coordenação, são estados fracos, enquanto a América unida seria por si só um fator de dissuasão contra aqueles que ambicionassem apoderar-se dela.⁸

A proposta é, assim, a construção de uma autoridade política superior aos estados formados na América de colonização espanhola após as independências. Tal autoridade teria como órgão máximo uma assembleia permanente, composta por ministros plenipotenciários representando os estados integrados e com autoridade delegada por esses estados para arbitrar seus conflitos e, inclusive, manter uma força armada própria e

⁴ MIRANDA, Francisco de. Planes de Gobierno – 1801. In: ROMERO, José Luis (Org.). *Pensamiento Político de la Emancipación (1790-1825)*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1985, p. 13-19.

⁵ A República Federal de Centro América foi um estado fundado em 1823 e formado pelos atuais Guatemala, Nicarágua, El Salvador, Honduras e Costa Rica. Desintegrou-se em 1838.

⁶ ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictiónico do Panamá. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 43, n. 2, p. 170-191, jul.-dez. 2000. [CrossRef](#).

⁷ FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites. *Simón Bolívar: uma persistência latino-americana*. 2015. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 94-97.

⁸ BOLÍVAR, Simón. *Doctrina del Libertador*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 2009, p. 4-6.

sob o comando direto da Assembleia. Seus objetivos seriam tanto a salvaguarda da independência como da ideologia que a moveu: o republicanismo, que compreendia a abolição da escravidão e da colonial divisão da população em castas.⁹ Na avaliação de Bolívar, somente com essa organização seria formado o que ele chamou de um sistema de garantias capaz de proteger as repúblicas hispano-americanas de agressões externas e das ameaças internas à sua estabilidade institucional: “*un escudo de nuestro nuevo destino*”.¹⁰

Sua proposta apresentava objetivos modernos como republicanismo, manutenção da soberania e garantia dos direitos à liberdade e à igualdade. Também eram modernos os objetivos internacionais: com a unidade, a América se inseriria com mais força no sistema internacional, concebido desde a Europa com a paz de Vestfália, de 1648, e com o Congresso de Viena, de 1815. Porém, não se pode desconsiderar as raízes ibéricas e ibero-americanas desse projeto, evidentes na análise das concepções bolivarianas de comunidade política americana e universal. Recriando o legado recebido, Bolívar concebeu a América como uma comunidade política formada por diversas repúblicas e dirigida por uma autoridade supranacional que, além de ser voltada para a defesa da independência, era também dotada de uma missão ética: garantir a liberdade e a igualdade colaborando para a expansão desses direitos pelo mundo. Com essa base, o projeto de Bolívar se apropriava da estrutura política do Império Espanhol - uma “federação” de reinos – e substituía o caráter da missão ética que justificava a existência daquela comunidade política.

Assim, se a “necessária” difusão do cristianismo foi a justificativa do Império Espanhol para aceitar-se uma sociedade hierarquizada e para manter a coesão política de uma estrutura administrativa descentralizada, a propagação dos ideais de liberdade partiria de uma ordem republicana também descentralizada e igualmente coesa por meio da integração. Nas duas formas, há um elemento moral essencial a fundamentar a unidade das várias partes em um todo, com a diferença de que a unidade bolivariana assimila os valores modernos e os refunda na forma de um novo paradigma missionário: a América

⁹Conforme Lynch, a sociedade colonial era estratificada em castas, com os considerados “brancos puros” no topo da hierarquia social. Havia regulamentação inclusive para a compra de títulos que reconheciam esse status a alguém, cuja importância era grande, já que a ascensão social dependia do pertencimento à casta considerada mais elevada. Abaixo desses “brancos puros”, geralmente nascidos na Espanha, vinham os *criollos*, filhos de espanhóis nascidos na América, e por fim a grande população mestiça, afro-descendente, africana e originária do continente. LYNCH, John. *Las Revoluciones Hispanoamericanas – 1808-1826*. Barcelona: Ariel, 2008. p. 49-57.

¹⁰ BOLÍVAR, 2009, p. 211.

integrada, forte para ser livre e livre para propagar a liberdade, cumpriria sua missão de reequilibrar o mundo e redistribuir o poder que então se concentrava na Europa.

Mais que local, trata-se de um projeto universalista. Bolívar não deseja apenas uma organização internacional para a Hispano-América independente, vislumbrando já um arranjo semelhante que unificaria toda a Terra baixo sua jurisdição. Combatendo por independência e por instituições republicanas, os americanos teriam a tarefa histórica de derrotar o conservadorismo – reorganizado sob a Santa Aliança – e restabelecer o “equilíbrio do mundo”. Com isso, essa entidade política de vocação universal incorporaria cada vez mais estados. Nas palavras de Bolívar, “*en la marcha de los siglos podría encontrarse, quizá, una sola nación cubriendo al universo, la federal*”.¹¹

O Congresso do Panamá

O primeiro congresso com objetivo de constituir um arranjo de unidade reuniu-se de 22 de junho a 15 de julho de 1826, na cidade do Panamá, então parte da Grande Colômbia. Compareceram quatro novas repúblicas: a Grã-Colômbia (cujo território atualmente compreende Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá), Peru, México e República Centro-Americana (que compreendia as atuais Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicarágua e El Salvador). O Rio da Prata e o Chile recusaram o convite. Na qualidade de observadores, foram convidados o Brasil, os EUA, a Grã-Bretanha e os Países Baixos, sendo que apenas os dois últimos enviaram representantes, embora todos os quatro tenham aprovado a participação. Ao fim da reunião, foram celebrados quatro tratados, sendo que o mais relevante deles – o Tratado de União, Liga e Confederação – é até hoje invocado como referência para as iniciativas de integração da América Latina.

Por iniciativa política de Bolívar, desde 1822, ainda sob a guerra contra as forças realistas, foram entabuladas negociações que visavam à reunião de um congresso com o objetivo de constituir uma instituição que unificasse, em algum nível, as repúblicas americanas que se tornavam independentes do Império Espanhol. Nesse processo, os diferentes governos emitiram instruções – públicas e secretas – a seus agentes e futuros delegados no Congresso do Panamá.

Tais documentos adiantavam quais seriam os temas sensíveis para o debate. Era consensual que o Congresso do Panamá constituiria uma aliança militar com o objetivo de

¹¹ BOLÍVAR, 2009, p. 211; 262.

defesa mútua, garantia das independências e da forma republicana de governo, além da abolição do tráfico de escravos. Segurança para as soberanias recém conquistadas e unidade a partir de princípios comuns: era essa também a plataforma defendida por Bolívar, acatada pelas demais lideranças. Também era unânime a posição contrária ao pagamento de indenização à Espanha em troca da paz e do reconhecimento.

Não obstante, havia divergências sérias em relação a aspectos caros ao projeto ideado por Bolívar, o que levou o Congresso do Panamá a conceber uma forma de unidade diferente daquela defendida por seu idealizador. Primeiro, não havia consenso quanto ao estatuto jurídico da aliança e seu órgão superior – uma Assembleia de Plenipotenciários. Enquanto Bolívar concebia um nível de supranacionalidade e uma instituição funcionando permanentemente, a maioria dos estados instruiu seus delegados a votar por um arranjo intergovernamental, sem cessão de soberania, com reuniões esporádicas (anuais ou bianuais). Em segundo lugar, essa divergência se refletia nos poderes atribuídos à Assembleia. Bolívar e seus partidários desejavam poderes para arbitrar os conflitos entre os membros, com a conseqüente força cogente de suas decisões, enquanto outra posição defendia uma mera mediação.

Também não havia concordância prévia quanto à regra a ser estabelecida para a definição dos limites territoriais e muito menos quanto à cessão de poderes à Assembleia para demarcá-los. Bolívar defendia o respeito ao *uti possidetis* de 1810 e a cogência da decisão da Assembleia, enquanto as instruções secretas orientavam a procrastinar qualquer decisão a respeito de fronteiras. Por fim, em quarto lugar, não havia consenso quanto à celebração de um tratado comercial continental. Não obstante, todos concordavam quanto à necessidade de se estabelecer um exército e marinha comuns para derrotar a Espanha em definitivo. Mas, novamente, havia desentendimentos quanto ao caráter permanente ou não dessa força armada conjunta, bem como quanto ao poder discricionário que a Assembleia exerceria sobre ela.

Embora a unidade ideológica defendida por Bolívar – republicanismo e antiescravagismo - estivesse presente nos tratados celebrados, a ideia de constituir uma instituição com poderes supranacionais que, mesmo sem ofender a soberania de cada estado, seria dotada de uma força armada permanente e de poderes para arbitrar conflitos e interpretar os tratados, não contava com a aprovação consensual das repúblicas. Por esse aspecto, o projeto de Bolívar fracassara e ele próprio o lamentava afirmando que o Congresso do Panamá “*no es otra cosa que aquel loco griego que pretendia dirigir desde*

uma roca los buques que navegavan. Su poder será una sombra y sus decretos consejos, nada más".¹²

Por outro lado, o Congresso estabeleceu princípios inovadores e ousados para aquele contexto e época: estabeleceu-se uma organização internacional com reuniões periódicas e competências específicas, acatou-se como princípio a obrigação de todos os estados signatários discutirem em conjunto uma política externa, criou-se um mecanismo pacífico e multilateral para a solução de controvérsias, afirmou-se o respeito de um estado à soberania de outro, condenou-se o tráfico de escravos e, por fim, definiu-se um pacto militar detalhado criando exército e marinha comuns.

Não obstante, fora inegavelmente derrotado o projeto bolivariano de uma autoridade com poderes acima dos estados, institucionalizada em uma permanente Assembleia de Plenipotenciários, com competência para dirigir a guerra e as relações exteriores e ainda defender o modelo republicano vitorioso na revolução de independência. O Tratado de União, Liga e Confederação não atribuía poder vinculante às decisões da Assembleia na arbitragem de conflitos internos à liga, não estabelecia normas para o comércio entre os aliados, não resolvia o espinhoso tema das fronteiras e não permitia ação punitiva contra a república que se desviasse dos princípios comuns. Anunciava-se, assim, o temor de ceder a um outro ente a autodeterminação conquistada à Espanha.

As causas da não ratificação

Embora aprovados no unanimemente no Congresso, os tratados do Panamá (ou *Protocolos do Istmo*) nunca entraram em vigor por ausência de ratificações. Os delegados haviam transferido para a cidade mexicana de Tacubaya a sede da Assembleia, mas os trabalhos se encerraram definitivamente em 1828.¹³ Por que os projetos do primeiro integracionismo não prosperaram? Essa indagação deve ser dividida em duas. A primeira é por que o Congresso não aprovou disposições que conformassem uma associação estreita dos estados participantes, tal qual as linhas do projeto de Bolívar? Já a segunda é por que mesmo a arquitetura institucional mais atenuada não foi posteriormente ratificada

¹² BOLÍVAR, Simón apud LIÉVANO AGUIRRE, Indalecio. *Bolivarismo y Monroísmo*. Caracas: Biblioteca Venezolana de História, 1971. p. 93.

¹³ REZA, Germán A. de la. El Congreso Anfictiónico de Panamá – Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración Latinoamericana. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Sevilla, v. 4, n. 10, 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28210409>>. Acesso em: 9 set. 2016.

pelos estados? Existem muitas ordens de explicação. O fenômeno é complexo e não se esclarece por apenas um vetor, embora se possa eleger um que o analista considere o principal.

Em primeiro lugar, é preciso afirmar que o Congresso e a própria formulação do projeto integrador não foram utopias ou “sonhos” de um líder visionário, mas iniciativas justificadas pelas potencialidades que emergiam da Revolução e cuidadosamente debatidas e preparadas durante anos pelos encarregados da diplomacia na América independente. Havia uma história comum justificando o projeto, bem como um grande objetivo – vencer a guerra e se defender de novas ameaças – além de objetivos menores, igualmente comuns. Além disso, o contexto da Revolução forjara no continente uma nova elite com um novo ator político que atuou em regiões mais vastas que os limites legados pelas divisões do Império: o exército libertador.

A independência do Chile fora realizada fundamentalmente por um exército armado pelas províncias ligadas a Buenos Aires, sob o comando de San Martín. A independência do Peru foi realizada por forças vindas do Rio da Prata, Chile e Colômbia. San Martín, ligado ao governo de Buenos Aires, foi o primeiro governante do Peru independente, enquanto Bolívar, nascido em Caracas, também ocupou esse posto. Em 1826, aliás, Bolívar ocupava legitimamente o topo dos governos de Colômbia e Peru, tendo em Sucre, venezuelano que foi o libertador e primeiro presidente da Bolívia, o complemento de uma autoridade quase única em toda a extensão dos Andes. Dentre os funcionários dos governos, a mesma situação se repetia: era nascido no Equador o embaixador mexicano em Londres e no México o embaixador da Colômbia na capital mexicana.¹⁴ Portanto, a Revolução forjara uma elite que transitou pelo continente em guerra pela independência e que acabou dotada de um sentimento de pertença a uma comunidade mais ampla que suas localidades de origem. De fato, para homens como Bolívar, San Martín, Monteagudo, Tomás de Heres, dentre outros, a pátria era a América. Claro que ao lado desse novo ator político também permaneceu a versão antagônica composta por setores das elites locais, com projetos apartados de qualquer vínculo ou identificação com seus vizinhos. O enfrentamento entre essas duas percepções, dentre outras causas, colaborou para o arrefecimento da iniciativa do Congresso do Panamá. Mas é inegável a existência de uma base política que tornava

¹⁴ PORRAS BARRENECHEA, Raúl (Comp.). *El Congreso de Panamá (1826)*. Lima: Archivo Diplomático Peruano, 1930, p. XCI-XCIII.

viável, para além do mero “sonho”, o projeto integrador naquele contexto. Sendo assim, qual a explicação para o insucesso?

Uma causa apontada desde o século XIX é conjuntural. O temor nutrido pelas repúblicas hispano-americanas ante a predominância da Colômbia em um arranjo de integração impedira o avanço do projeto.¹⁵ Cada polo de onde se irradiou o movimento pela independência, como fica acentuado na recusa de Buenos Aires e Chile a participar do Congresso, temia perder a soberania conquistada. Mas o temor ao suposto poder concentrado na Colômbia – apenas suposto porque quatro anos mais tarde aquela república se esfacelaria em suas contradições internas – não era exclusivo de Buenos Aires e Chile. Essa preocupação estava presente nas instruções que os outros estados emitiram a seus delegados e o próprio deslocamento da Assembleia para território mexicano foi uma firme manifestação daquele temor. Além disso, mais que a Colômbia, como demonstram as fontes da época, temia-se a proeminência de Bolívar.¹⁶ O projeto de Constituição que ele concebera para a Bolívia e que almejava estender às demais repúblicas sob sua influência era acusado de tirânico e antiliberal.¹⁷

Outra causa possível a ser elencada é estrutural: o imenso território, população escassa e esparsa e dificuldades de comunicação enormes (o plenipotenciário colombiano Pedro Gual, por exemplo, demorou dois meses para atingir o Panamá saindo de Bogotá) também teriam sido determinantes para inviabilizar o projeto. A geografia, suas distâncias e dificuldades de deslocamento, tendia a reforçar antipatias mútuas e fortalecer o poder das elites locais. Foi essa a avaliação deixada por Daniel O’Leary, lugar-tenente de Bolívar, em suas memórias:

Por más que habitasen un mismo continente, hablasen una misma lengua, profesasen una misma religión; por más que hubiesen sido educados en unas costumbres y estuviesen sometidos a un mismo centro de autoridad, ello es que los naturales de las diversas secciones de la América del Sur vivían en la más completa ignorancia los unos de los otros [...] así fue que cuando la mayor parte del continente se alzó en armas, extraños los unos a los otros cada Estado sólo pensó en su propia seguridad, sin cuidarse de sus vecinos.¹⁸

Portanto, essa explicação estrutural pode ser efetuada em duas vertentes, uma puramente geográfica e outra política. Conforme a primeira, o projeto não se adequava à

¹⁵ BUENO, Clodoaldo. Pan-Americanismo e projetos de integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826-2003). *Política Externa*, [S.l.], v. 13, n. 1, 2004.

¹⁶ FLORENCIO O’LEARY, Daniel. *El Congreso Internacional de Panamá em 1826: desgobierno y anarquía em la Gran Colombia*. Madrid: America, 1920; AROSEMENA, Justo. *Estudio sobre la idea de una Liga Americana* (1864). Lima: Imprenta de Huerta Y Ca, 1920.

¹⁷ A Constituição da Bolívia previa uma presidência vitalícia e um Senado hereditário.

¹⁸ FLORENCIO O’LEARY, op. cit., p. 80.

realidade de um território imenso, habitado por uma população proporcionalmente pequena e distribuída de forma irregular, cortado por florestas, desertos e pela cordilheira. Conforme a segunda, em decorrência dessa realidade, as elites coloniais locais mantiveram-se fortes e capazes de impor seu próprio projeto: um estado que se reduzisse às suas áreas de influência (que não necessariamente respeitariam os limites das unidades administrativas do Império Espanhol). A predominância do elemento local fora apontada desde o século XIX como responsável pelo fracasso no Panamá e nos posteriores projetos correlatos. O diplomata mexicano Juan Nepomuceno Pereda escreveu, em 1857, uma *Memoria* endereçada ao governo de seu país, a pedido do Ministério de Relações Exteriores, apontando a necessidade de superar esse localismo que fizera naufragar o Congresso do Panamá.¹⁹

Aprofundando a explicação pela via do sentimento e identidade locais, há quem defenda a existência embrionária do sentimento de nacionalidade no interior de cada uma das divisões administrativas do Império Espanhol. Sendo assim, o fato de os estados que surgem no decorrer do século XIX obedecerem, quase sempre, àquela divisão seria obra de identidades nacionais já em formação antes do movimento de independência, como Vial Correa²⁰ e Andrés Belaúnde.²¹ Em contrapartida, há uma interpretação crítica à essa corrente, segundo a qual é anacrônico falar de nacionalismo no momento das independências, tanto como é anacrônico ver no projeto de Bolívar uma união de nações. Naquele contexto histórico, haviam de fato

*Gobiernos ocasionales, con una extensión de dominio comprensiva del actual territorio de los países con esas denominaciones, pero que en la época no eran otra cosa que un conjunto de 'pueblos', ciudades o provincias, en la que era más fuerte el espíritu local que el general.*²²

Sendo assim, nacionalismo não deveria ser confundido com sentimento local, até porque o “localismo” se manifestava também no interior de cada “nação”.

¹⁹ NEPOMUCENO PEREDA, Juan. Memoria reservada o consideraciones generales que el Enviado Extrordinario y Ministro Plenipotenciario de La República Mexicana en Guatemala somete respetuosamente al juicio y examen de su Gobierno, sobre la necesidad de reunir un Congreso de Representantes de los Estados Hispano-Americanos”. In: PEÑA Y REYES, Antonio de la (Comp.). *El Congreso de Panamá y algunos otros proyectos de unión hispano-americana*. México: Publicaciones de la Secretaria de Relaciones Exteriores, 1926, p. 162-189.

²⁰ VIAL CORREA, Gonzalo. *La Formación de las Nacionalidades Hispanoamericanas como Causa de la Independencia*. Santiago do Chile: Academia Chilena de História, 1966.

²¹ ANDRÉS BELAÜNDE, Víctor. *Bolívar y el pensamiento político de la revolución hispanoamericana*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1959.

²² CARLOS CHIARAMONTE, José. *Nación y Estado en Iberoamérica: el lenguaje político en tiempos de las independencias*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2004, p.165.

Um outro fator estrutural determinante pode ser encontrado na organização econômica. As economias outrora coloniais não se vinculavam entre si, mas diretamente com o centro. O comércio e os vínculos com a Inglaterra substituíram os laços com a Espanha na nova ordem que nascia, rumando a um regime neocolonial.²³ Sem laços econômicos sólidos entre si, ficava difícil uma união dos estados da América hispânica (uma união de caráter econômico mais ampla só surgiria em 1960, com a formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Em suma, a geografia, que não auxiliava na distribuição uniforme de uma escassa população e dificultava as comunicações entre os centros de poder, gerara, desde o período colonial, sentimentos localistas e economias cujo elo se dava com o centro.

Uma terceira explicação levantada, tanto de ordem conjuntural como estrutural, é a influência de potências externas. Interessadas em fazer naufragar a construção de uma aliança com o porte imaginado por Bolívar, Inglaterra e Estados Unidos teriam agido deliberadamente contra a iniciativa. Embora haja a tese segundo a qual a Inglaterra não se opôs ao projeto de Bolívar, até porque o Libertador o concebia baixo a aliança com os ingleses, é firme a interpretação segundo a qual os interesses econômicos britânicos e também norte-americanos preferiam uma América fragmentada e, conseqüentemente, mais fragilizada, como o próprio Bolívar teria reconhecido,²⁴ e como a leitura das instruções emitidas pelos governos dos dois países a seus representantes evidencia.²⁵ Conforme Pidival²⁶ e Pacheco Quintero,²⁷ os EUA, particularmente, teriam sabotado o Congresso. Trata-se de uma interpretação vinculada ao pensamento de esquerda em um contexto no qual o continente estava tomado por ditaduras patrocinadas pelos Estados Unidos. Não surpreende a ênfase dada ao “imperialismo” ou à ação direta de uma potência externa na configuração das instituições políticas, que, dado seu contexto de formulação, podem conter excessos.

Contemporaneamente, contudo, mesmo uma análise equilibrada afirma que os trabalhos da Assembleia em Tacubaya foram dificultados pela atuação dos enviados norte-

²³ HALPERIN DONGHI, Túlio. *História da América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

²⁴ VAYSSIÈRE, Pierre. *Simón Bolívar: el sueño americano*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 2008, p. 276.

²⁵ REZA, Germán A. de la Comp. *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 2010, p. 107-147.

²⁶ PIDIVAL, Francisco. *Bolívar: pensamiento precursor del antimperialismo*. Havana: Fondo Cultural del ALBA, 2006.

²⁷ PACHECO QUINTERO, Jorge. *El Congreso Anfictiónico de Panamá y la política internacional de los Estados Unidos*. Bogotá: Academia de Historia, 1971.

americanos, cumprindo estritamente as instruções de seu governo.²⁸ Assim, mesmo que não se admita o peso maior a essa causa para o fracasso do Congresso, é fato que houve uma relevante atuação externa contrária ao projeto de Bolívar.

A explicação de Reza elege como eixo o “enfoque decisional”, defendendo que o fracasso do Congresso pode ser entendido a partir das estratégias oficiais das repúblicas participantes, com foco nos diversos processos decisórios que envolveram a realização do Congresso.²⁹ Esse processo de tomada de decisões fora marcado pela insuficiência ou inadequação das informações em mãos dos estadistas, o que ocasionara vários mal-entendidos e desconfianças, como pode ser visto nas instruções entregues pelos governos a seus delegados. Em consequência, o resultado desses processos decisórios não obedece à racionalidade de custo-benefício que se esperaria de seus atores. Embora as vantagens para todos fossem visíveis, o próprio processo político e diplomático teria impedido essa percepção aos contemporâneos. Estados em formação e debilmente estruturados não conseguiriam ser os instrumentos para um projeto ambicioso como o de Bolívar.

Nenhuma dessas possíveis explicações esgota sozinha o problema, sendo que todas participaram da composição do quadro mais amplo que levou à não ratificação dos tratados do Congresso do Panamá. Além disso, o impacto de cada uma, isoladamente, pode ser relativizado. Afinal, se é fato o temor das elites a Bolívar, é fato também a popularidade do Libertador. Da mesma forma, se é fato a dificuldade para integrar os estados hispano-americanos no contexto posterior às independências, é fato também que, de uma forma ou de outra, eles já estavam integrados em um ente político maior: o Império Espanhol. Portanto, apenas a soma de fatores explica o problema colocado.

Acrescentando mais uma hipótese ao quadro, defende-se aqui que a força do poder local das cidades (*pueblos*), rival histórico do absolutismo espanhol, deve ser considerada como uma das causas do fracasso do projeto intentado por Bolívar e pelo Congresso do Panamá. A desagregação do Império e, com ele, de um centro de poder reconhecido como legítimo, deu lugar à emergência dos tradicionais poderes municipais, reivindicando sua soberania e negando obediência a um novo centro. A solução bolivariana de compromisso com a tradição, propondo um novo centro, dessa vez americano, para um arcabouço

²⁸ REZA, 2003.

²⁹ *Ibidem*.

herdado da ibérica concepção de império universal,³⁰ fracassa também porque essa unidade de meio caminho – nem Antigo Regime e nem plenamente moderna – não satisfaz a explosão das múltiplas soberanias. O próprio estado-nacional, moderno, que viria a ser afirmar, não estava dado de antemão, haja vista as dificuldades imensas encontradas pelos centros mais poderosos para submeter os demais a seus projetos nacionais.³¹ Ao propor uma integração com características do poder que a Revolução derrubara – nos referimos à concepção de um poder universal unindo suas diferentes partes a um todo – Bolívar foi mais realista que sonhador. Contudo, fracassou quando as tendências liberadas pela revolução destruíram até mesmo a unidade simbólica dos ibero-americanos. Os Protocolos do Istmo deixam clara a força dessas tendências, irrompendo para limitar a vontade de integração. Em síntese, pode-se defender que a Revolução de Independência, quando a localizamos no contexto da história e do pensamento político ibéricos e ibero-americanos, foi também a vitória das soberanias dos *pueblos* sobre qualquer poder centralizador.

Como afirma Anderson, a Espanha foi a primeira grande potência da Europa moderna. Sob a Coroa dos Habsburgo, desde Carlos V os domínios do Império incluíram a Península Ibérica, a Europa Central, os Países Baixos, o Franco-Condado, regiões da península itálica, da África, da Ásia e a América. Contudo, embora tenha predominado durante todo o século XVI, o absolutismo espanhol encontrava-se limitado de saída por um paradoxo: em que pese a extensão territorial e o poderio militar, o absolutismo ali se construiu com frágeis articulações internas.³² A constituição do reino unificado, a partir da união das Coroas de Castela e Aragão, já trazia essa contradição: enquanto no sistema político de Castela as Cortes eram muito esporadicamente convocadas, havendo uma dependência das decisões do monarca, o aragonês apresentava Cortes para cada uma das províncias do reino, com instituições administrativas e judiciais autônomas e uma tradição de respeito ao complexo de “liberdades” medievais. Em outras palavras, em Castela a monarquia foi bem-sucedida na tarefa de conter instituições representativas enquanto em Aragão tais instituições eram enraizadas e limitavam o poder do rei.³³ A fórmula do juramento de vassalagem aragonês, ainda que lendária, evidencia um quadro de

³⁰ ZEA, Leopoldo. *América en la Historia*. Madrid: Editorial Revista de Occidente, 1970, p. 209-250.

³¹ CARLOS CHIARAMONTE, José. *Ciudades, Provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel, 1997.

³² ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado Absolutista*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 61.

³³ XAVIER-GUERRA, François. *Modernidad e Independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 57-58.

resistência à centralização, inserindo-se no contexto do *pactismo*:³⁴ “*nós, que somos tão bons como vós, juramos a vós, que não sois melhores que nós, que vos aceitamos como nosso rei e soberano, contanto que observeis todas as nossas liberdades e leis; mas se assim não for, não*”.³⁵

Essa consciência da defesa das prerrogativas de autonomia não esteve presente apenas em Aragão. Mesmo em Castela, dotada de uma nobreza poderosa, mas desinteressada na representação no sistema de estados gerais, ela existiu fortemente nas cidades consubstanciada na instituição definidora do poder municipal: o *cabildo* (instituição protagonista da independência da América). Os *cabildos* surgiram no medievo ibérico e podem ser definidos como conselhos municipais que, em seu auge nos séculos XII e XIII podiam ser compostos por todos os homens livres de uma cidade e adjacências, inclusive com cargos eletivos, como o de alcaide ou de jurado. Sua origem está ligada ao processo da Reconquista, no qual os reis, chefes militares, concediam direitos aos *pueblos*, inclusive autonomia, em troca do apoio à empresa bélica. A partir do século XIV, há uma decadência desse poder, evidenciada pelas disputas contra os reis e a nobreza: durante o reinado de Isabel em Castela, a centralização avançou com a designação de corregedores nomeados pela monarca para todas as vilas e cidades do reino.³⁶

Na luta para consolidar o absolutismo, foi contra a tradição autônoma das cidades que a Coroa teve que se bater, saindo vitoriosa apenas quando Carlos V, nos anos de 1520 e 1521, sufocou com o apoio dos nobres a grande insurreição dos *comuneros*, um levante das cidades para manter suas prerrogativas contra a centralização do poder. Caso único na história do estado absolutista, a Espanha viu a peculiaridade de um rei ao lado da nobreza lutando contra os cidadãos (artesãos e burgueses, o chamado terceiro estado) enquanto os demais processos viam o contrário: o rei, aliado às cidades, submetendo a aristocracia.³⁷

Essa concepção tradicional de autonomia das cidades, que implica em limitações ao poder real, não desapareceu, estando presente no influente pensamento político

³⁴ O *pactismo* defendia que o poder real era limitado pelas leis fundamentais do reino e pelas liberdades e prerrogativas dos reinos, concedidas em troca da lealdade. A relação “rei-reino” é, portanto, bilateral. A publicação, difusão e mesmo posição hegemônica nas universidades espanholas das doutrinas de Francisco Suárez, Francisco de Vitória, Juan de Mariana, dentre outros pensadores neoescolásticos evidencia a força dessa teoria.

³⁵ apud ANDERSON, 2004, p. 63.

³⁶ STOETZER, Carlos O. *Las raíces escolásticas de la emancipación de la América Española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 17-19.

³⁷ ANDERSON, op. cit., p. 66.

escolástico com teorias explicando o processo por meio do qual ocorre a degeneração do rei em tirano, o que justificaria inclusive sua eliminação física. Francisco Suárez, pensador jesuíta que viveu entre os séculos XVI e XVII, defendia que o poder se originava da coletividade dos homens, sendo transferido ao monarca por meio de um pacto com obrigações recíprocas. O monarca receberia toda a soberania, mas sob a condição de se ater aos limites do que foi pactuado, sob pena de perder a legitimidade. Portanto, para Suárez o poder do rei não tem origem divina, posto que ele deriva por completo da vontade da coletividade, do consentimento dos homens e não de Deus. O Estado não seria uma instituição divina, mas sim humana.³⁸ O também jesuíta Juan de Mariana, contemporâneo de Suárez, defende a legitimidade do assassinato do monarca que não respeitasse esses limites.³⁹ Mariana e Suárez são significativos também porque serão lidos e ensinados na América, por intermédio da Companhia de Jesus. Esse pensamento adviria das concepções tradicionais ibéricas derivadas daquela afirmação dos poderes locais: origem popular da soberania, consentimento para o estabelecimento de tributos e sujeição do monarca às regras do pacto, entendido como o respeito às prerrogativas.

Como se mantém essa monarquia absolutista travada por paradoxos internos? Uma interpretação defende a existência de uma consciência missionária comum que se consubstanciava na estrutura política do Império para cumprir a função de expandir a cristandade em um prolongamento, na época moderna, do cruzadismo que fundou a Espanha.⁴⁰ Portanto, a base desse sistema político seria sua unidade ideológica e o projeto de construir um ente político universal e cristão.⁴¹ O catolicismo e, mais que ele, o cruzadismo que embalou a monarquia, conferiu unidade a um conjunto disperso.

Em suma, fragmentado internamente, o absolutismo espanhol não logrou realizar-se por completo, embasando sua coesão em um vínculo ideológico forte. A característica dessa monarquia foi o caráter pactista das relações políticas, segundo o qual se aceitava a existência tácita de um “pacto” entre rei e reino, pelo qual o monarca reconhecia direitos, privilégios, foros, etc., com sua legitimidade emanando do respeito a esses termos. A monarquia era compreendida como um todo a unificar diferentes comunidades políticas, podendo ser considerada uma “*monarquia plural*”.⁴² Somente com a ascensão dos

³⁸ SUÁREZ, Francisco. *Defensio Fidei*, tomo III - *Principatus Politicus o La Soberanía Popular*. Madri: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1965.

³⁹ MARIANA, Juan de. *La tiranía y los derechos del pueblo*. México: Secretaria de Educación Pública, 1948.

⁴⁰ ZEA, 1970.

⁴¹ STOETZER, 1982.

⁴² XAVIER-GUERRA, 2010, p. 56.

Bourbons no início do século XVIII, após a Guerra de Sucessão Espanhola, um projeto de amplas reformas procurou alterar essa estrutura legada pelos Habsburgo.

Dentro desse arranjo, as possessões da Coroa na América nunca tiveram um estatuto propriamente colonial (falando do plano jurídico-legal). Juridicamente, a América era um conjunto de reinos ultramarinos vinculados à Coroa de Castela - e não a uma Coroa da Espanha.⁴³ Havia, assim, um regime de igualdade jurídica entre os Reinos das Índias e Castela, vinculados somente porque ambos eram leais à mesma Coroa. Mesmo não possuindo a coesão e identidade dos reinos da península, as divisões administrativas do Império na América eram juridicamente consideradas também como reinos. Por sua vez, tais estruturas eram compostas por unidades menores – os municípios – que incorporavam uma cidade principal, seu entorno rural, vilas e *pueblos* menores. Na América, dada a natureza cambiante das estruturas administrativas mais amplas, a entidade política que se afirmou foi o município⁴⁴, sendo que aqui a instituição por excelência desse poder municipal, o *cabildo*, teve ainda mais força que na península, resistindo à decadência experimentada pelo seu congêneres espanhol. A *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias*, aprovada por Carlos II em 1680, reconheceu a instituição municipal americana em seu Livro IV, Título VIII. Os *cabildos* tiveram na América características de “pequeñas repúblicas”, mantendo defesas e aceitando ou recusando tributos - atribuição que na península cabia às Cortes.⁴⁵ Não por acaso, foram as Juntas de governo formadas a partir dos *cabildos* que, em 1810, iniciaram o movimento pela independência.

Nesse cenário de existência legal de reinos americanos que, por sua vez, eram constituídos por províncias e cidades, sendo essa última unidade o poder político mais estável e reconhecível, as reformas borbônicas chegaram com conflitos. Constituídas por medidas que alteravam a natureza da monarquia espanhola, procurando constituir um poder centralizado de fato, tais reformas encontraram resistência na América e são apontadas como uma das causas que levaram à emancipação.

Em resposta, durante o século XVIII, os americanos desenvolveram uma nova interpretação dos conceitos jurídicos espanhóis e das teorias *pactistas*, criando uma teoria própria para enfrentar o intento centralizador da Coroa: a existência de uma “*constituição*”

⁴³ RODRÍGUEZ, Jaime E. La organización política de los estados. In: MIÑO GRIJALVA, Manuel (Coord.). *História general de América Latina: la constitución de las naciones latinoamericanas, 1820-1870*. Madrid: Trotta, 2004. v. 6.

⁴⁴ XAVIER-GUERRA, op. cit.

⁴⁵ STOETZER, 1982, p. 26-27.

histórica” americana.⁴⁶ Consolidou-se uma interpretação segundo a qual o direito das Índias – dos “reinos” das Índias – provinha tanto dos povos pré-hispânicos, como dos conquistadores espanhóis. Enquanto os primeiros haviam “aceito” a suserania do rei de Castela, os segundos teriam recebido da monarquia inúmeras prerrogativas por conta de sua empreitada. Como resultado, o estatuto dos reinos americanos era juridicamente igual ao de qualquer outro vinculado ao mesmo rei, sendo que essa relação se dava nos termos do *pactismo*: o poder real deriva do consentimento dos *pueblos*, únicos titulares da soberania, e se legitima apenas pelo respeito ao direito de cada um dos reinos compostos por esses *pueblos*. Consequências diretas dessa interpretação: o vínculo das Índias se estabelece com o rei, não com a Espanha; na ausência ou na ilegitimidade do rei, a soberania transferida retorna aos *pueblos*, seus titulares.

Quando o Império Espanhol entrou em crise após a sucessão de guerras europeias nas quais se envolveu na passagem do século XVIII para o XIX, que culmina com a invasão francesa, o aprisionamento de Fernando VII e coroação de José Bonaparte, a crise de legitimidade rebentou. Em 1810, os *cabildos* da América constituíram suas Juntas tendo como base ideológica aquela teoria. Os vice-reis, governadores, capitães, foram depostos por representarem uma autoridade inexistente. Sem o rei, a soberania retornara aos *pueblos*. A América da Revolução de Independência foi, assim, a América da afirmação do poder autônomo de cada cidade. Mais tarde, no decorrer do século XIX, a dificuldade que os projetos de construção dos estados-nacionais enfrentaram adviriam dessa consciência autonômica. No limite, a tensão entre a tradição *pactista* e a concepção de uma monarquia descentralizada, representando a união de vários reinos com leis próprias, e o moderno pensamento de um estado dotado de soberania indivisível levava invariavelmente ao confronto. Em contraponto, deve-se notar, como faz Faoro, que a tradição política portuguesa trazida para o Brasil não se defrontou com essa tensão posto que as ideias de origem popular do poder e legitimidade da resistência contra o rei tirânico, embora tenham se manifestado na Revolução de Avis, não teriam se afirmado: na construção do reino português, o centralismo triunfara sobre o municipalismo.⁴⁷

O quadro que essa breve digressão delineou também pode ser um dos elementos a explicar o fracasso do Congresso do Panamá. Simón Bolívar procurou uma solução de

⁴⁶ RODRÍGUEZ, 2004, p. 87.

⁴⁷ FAORO, Raymundo. Existe um pensamento político brasileiro?. In: COMPARATO, Fábio Konder (Org.). *A República Inacabada*. São Paulo: Globo, 2007. p. 25-119.

compromisso entre a ordem tradicional e a moderna. No âmbito da integração, ele procurou produzir uma síntese mantendo a concepção de um poder universal integrando as múltiplas partes dotadas de soberania própria, mas restringindo essa soberania a um ente político mais vasto que a cidade: as repúblicas. Estado moderno em cada república, poder tradicional unificando-as: a Assembleia de Plenipotenciários substituiria a figura do monarca por uma forma de poder representativo. Contudo, assim como os *pueblos* não aceitaram as imposições das cidades capitais e seus intentos de centralização, as capitais também não aceitaram as limitações que um poder acima delas implicaria. Mesmo propondo um novo ideal universal como elemento agregador – o republicanismo - o poder projetado por Bolívar e outros carecia da legitimidade que a Coroa possuía. Por isso mesmo, San Martín e, mais tarde, até mesmo membros do grupo bolivariano propuseram uma solução monárquica para a América independente. Ao fim, a força da tradição dos poderes locais se impôs: nem o projeto de Bolívar, nem a estrutura saída do Panamá e, em um primeiro momento, nem o projeto das cidades capitais, conseguiram triunfar sobre a afirmação dos *pueblos*.

Conclusão

Em primeiro lugar, o inaugural projeto de integração latino-americano não foi produto do gênio de um homem só. Esteve presente em vários atores políticos e também na consciência política pré-revolucionária, posto que a monarquia se legitimava como o elemento integrador de partes juridicamente separadas. Simón Bolívar reelaborou e incorporou a integração ao seu ideário político, tendo o mérito de ser o responsável direto pela realização do Congresso do Panamá. Essa reunião foi precedida por várias tratativas e assinaturas de acordos que envolveram as elites políticas de todas as repúblicas surgidas do colapso do Império Espanhol na América, ainda que para manifestar sua oposição. Tratou-se, portanto, de um projeto amplamente debatido.

Em segundo lugar, a integração de Bolívar não deve ser confundida com a aprovada no Panamá. Ambas apresentavam características em comum, mas sua essência era diversa e o próprio Bolívar condenou os resultados do Congresso. Não obstante, os institutos legados pelos Protocolos do Istmo atravessaram os dois séculos de vida independente e ainda influenciam os intentos de integração na América, mesmo quando são apenas uma invocação simbólica.

Em terceiro lugar, as causas apontadas pela tradição e por pesquisas recentes para o fracasso do Congresso são variadas, indo desde aspectos conjunturais – temor ante o poder do Libertador – até estruturais – dificuldades políticas, econômicas e geográficas. Defende-se aqui que nenhuma delas explica sozinha o complexo fenômeno do surgimento do projeto de integração e de seu declínio: todas, em alguma medida, convergem e se somam para o resultado de um processo que não estava dado de antemão.

Por fim, defende-se também que o impacto dos poderes locais (e não regionais ou provinciais) no processo de independência, recusando-se a atribuir legitimidade a um ente superior que concentrasse a soberania, deve ser incluída ao lado das causas que explicam o arrefecimento do primeiro integracionismo. Vinculado à tradição, o projeto integracionista estava no horizonte de possibilidades políticas aberto pela independência, mas, paradoxalmente, exatamente por preservar elementos dessa tradição, foi arrasado pela afirmação do poder dos *pueblos*, que a Revolução viu emergir.

Referências

ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 43, n. 2, p. 170-191, jul.-dez. 2000. [CrossRef](#).

ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado Absolutista*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ANDRÉS BELAÚNDE, Víctor. *Bolívar y el pensamiento político de la revolución hispanoamericana*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1959.

AROSEMENA, Justo. *Estudio sobre la idea de una Liga Americana (1864)*. Lima: Imprenta de Huerta Y Ca, 1920.

BOLÍVAR, Simón. *Doctrina del Libertador*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 2009.

BUENO, Clodoaldo. Pan-Americanismo e projetos de integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826-2003). *Política Externa*, [S.l.], v. 13, n. 1, 2004.

CARLOS CHIARAMONTE, José. *Ciudades, Provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel, 1997.

CARLOS CHIARAMONTE, José. *Nación y Estado en Iberoamérica: el lenguaje político en tiempos de las independencias*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2004.

DECLARAÇÃO de Ayacucho. 9 dez. 2004. Disponível em: [<https://pt.wikisource.org/wiki/Declaração_de_Ayacucho_\(2004\)>](https://pt.wikisource.org/wiki/Declaração_de_Ayacucho_(2004)). Acesso em: 26 jun. 2016.

DECLARAÇÃO de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. 8 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb%5b610%5dling%5b1%5danx%5b1824%5d.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

FAORO, Raymundo. Existe um pensamento político brasileiro?. In: COMPARATO, Fábio Konder (Org.). *A República Inacabada*. São Paulo: Globo, 2007. p. 25-119.

FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites. *Simón Bolívar: uma persistência latino-americana*. 2015. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

FLORENCIO O'LEARY, Daniel. *El Congreso Internacional de Panamá em 1826: desgobierno y anarquía em la Gran Colombia*. Madrid: America, 1920.

HALPERIN DONGHI, Tulio. *História da América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

LIÉVANO AGUIRRE, Indalecio. *Bolivarismo y Monroísmo*. Caracas: Biblioteca Venezolana de História, 1971.

LYNCH, John. *Las Revoluciones Hispanoamericanas – 1808-1826*. Barcelona: Ariel, 2008.

MARIANA, Juan de. *La tiranía y los derechos del pueblo*. México: Secretaria de Educación Pública, 1948.

MIRANDA, Francisco de. Planes de Gobierno – 1801. In: ROMERO, José Luis (Org.). *Pensamiento Político de la Emancipación (1790-1825)*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1985. p. 13-19.

NEPOMUCENO PEREDA, Juan. Memoria reservada o consideraciones generales que el Enviado Extranjero y Ministro Plenipotenciario de La República Mexicana en Guatemala somete respetuosamente al juicio y examen de su Gobierno, sobre la necesidad de reunir un Congreso de Representantes de los Estados Hispano-Americanos”. In: PEÑA Y REYES, Antonio de la (Comp.). *El Congreso de Panamá y algunos otros proyectos de unión hispano-americana*. México: Publicaciones de la Secretaria de Relaciones Exteriores, 1926. p. 162-189.

PACHECO QUINTERO, Jorge. *El Congreso Anfictiónico de Panamá y la política internacional de los Estados Unidos*. Bogotá: Academia de História, 1971.

PIDIVAL, Francisco. *Bolívar: pensamiento precursor del antimperialismo*. Havana: Fondo Cultural del ALBA, 2006.

PORRAS BARRENECHEA, Raúl (Comp.). *El Congreso de Panamá (1826)*. Lima: Archivo Diplomático Peruano, 1930.

REZA, Germán A. de la. El Congreso Anfictiónico de Panamá – Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración Latinoamericana. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Sevilla, v. 4, n. 10, 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28210409>>. Acesso em: 9 set. 2016.

REZA, Germán A. de la. (Comp). *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 2010.

RODRÍGUEZ, Jaime E. La organización política de los estados. In: MIÑO GRIJALVA, Manuel (Coord.). *História general de América Latina: la constitución de las naciones latinoamericanas, 1820-1870*. Madrid: Trotta, 2004. v. 6.

STOETZER, Carlos O. *Las raíces escolásticas de la emancipación de la América Española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

SUÁREZ, Francisco. *Defensio Fidei, tomo III - Principatus Politicus o La Soberanía Popular*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1965.

TRATADO Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em:
<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 3 maio 2013.

VAYSSIÈRE, Pierre. *Simón Bolívar: el sueño americano*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 2008.

VIAL CORREA, Gonzalo. *La Formación de las Nacionalidades Hispanoamericanas como Causa de la Independencia*. Santiago do Chile: Academia Chilena de História. 1966.

XAVIER-GUERRA, François. *Modernidad e Independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

ZEA, Leopoldo. *América en la Historia*. Madrid: Editorial Revista de Occidente, 1970.