

Tal estado de cosas aumentó, cuando el consorcio norteamericano de Stephens-Chauncey y Aspinwall, merced a un convenio con el Gobierno de la Nueva Granada en 1850, obtuvo los derechos para construir y operar un Ferrocarril transístmico, que cinco años más tarde comenzó a funcionar. Sobrevino entonces el desplazamiento de los istmeños y otros extranjeros de color que se dedicaban al transporte fluvial en el Chagres, el acarreo a lomo de mula en el Camino de Cruces y el trasbordo de pasajeros en la Bahía de Panamá.

b. Conflictos sociales en Colón.

Se originó otro foco de tensiones sociales en el Istmo con la fundación de Colón o **Aspinwal**, por parte de la Compañía del Ferrocarril, a comienzos de 1852. Erigida sobre un tremedal en la isla de Manzanillo que se rellenó para comunicarla con tierra firme, la nueva ciudad surgió más bien por la necesidad de la empresa de contar con un puerto terminal en el Atlántico, antes que por el resultado de una selección premeditada.

A las condiciones insalubres del lugar, se aunó el hecho de convertirse en "sitio de paso", cuya población la integraban, en su mayoría, trabajadores procedentes de las Antillas inglesas, Cartagena, Santa Marta y otros puntos del Caribe. Eran gente propensa a la violencia y al quebrantamiento de las leyes. Para empeorar las cosas, en Colón, los norteamericanos actuaban con impunidad, máxime cuando las autoridades granadinas en repetidas ocasiones se mostraran incapaces de mantener el orden.

Con el incremento de la delincuencia en el puerto del Atlántico, en marzo de 1854, un grupo de comerciantes extranjeros allí residentes se tomó la justicia en sus manos y formó una "Comisión de Vigilancia", con el argumento de que los representantes del Gobierno central carecían de los medios adecuados para salvaguardar las vidas y propiedades de los habitantes de Colón. En consecuencia, procedieron a su manera, a aprehender y castigar a los malhechores. Más

aún, juzgaron que, dada su labor protectora, en adelante no pagarían más contribuciones a las autoridades establecidas.(48)

Así las cosas, Sam Hirsch, cónsul de los Estados Unidos en Colón, conminó al Gobernador José María Urrutia Añino a tomar las medidas oportunas. De lo contrario, le advirtió que su Gobierno obraría “de conformidad con las garantías de seguridad y protección concedidas a los ciudadanos de los Estados Unidos residentes en países extranjeros”. Urrutia Añino, protestó por semejante actitud, pero se mostró impotente para solucionar la caótica situación existente en Colón. (49)

Ante esta incapacidad manifiesta de las autoridades granadinas para mantener el orden, era normal que los funcionarios del Gobierno norteamericano invocaran el Artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack, como se deduce de las palabras de Sam Hirsch. Pero ante el caos reinante en Colón, George A. Totten, Superintendente de la Compañía del Ferrocarril, sugirió la formación de un Cuerpo de Policía, cuyo mando se encomendó al tejano Ran Runnels con la colaboración de Carlos Zachrisson y Gabriel Neira.

Fue así como se llevó a cabo una campaña sistemática con procedimientos sumarios que restableció la normalidad, no solo en Colón, sino también en la ruta de tránsito y algunos distritos parroquiales de la ciudad de Panamá. (50)

Más no por eso desaparecieron las controversias de los naturales con los extranjeros de paso y, por ende, el escenario estaba preparado para una violenta confrontación entre ambos grupos, tal como se suscitó el 15 de abril de 1856.

c. “ La Tajada de Sandía” y sus implicaciones en el devenir del Istmo

Como se sabe, el denominado “incidente de la Tajada de Sandía”, que se inició como una disputa personal de José

Manuel Luna con Jack Oliver, degeneró en un masivo ataque a los pasajeros del “**Illinois**” que se encontraban en algunas fondas y en la estación del Ferrocarril aledañas al sitio de la Ciénaga. El trágico saldo de numerosos ciudadanos estadounidenses muertos y heridos trajo como consecuencia inmediata que Amos Corwine, Comisionado Especial por el Gobierno norteamericano para deslindar las causas y los responsables del sangriento suceso, recomendará “la ocupación del Istmo de Océano a Océano”. A su criterio, las autoridades granadinas eran incapaces de garantizar el libre tránsito por este territorio, así como para proteger las vidas y bienes de los norteamericanos.

Por primera vez, en septiembre de 1856, de manera oficial, hubo desembarco de **marines** en Panamá. Aunque sólo permanecieron aproximadamente una semana, el hecho en sí contribuyó a sentar el nefasto precedente de que al turbarse el orden público en el Istmo, en virtud del Tratado Mallarino-Bidlack, los Estados Unidos podían intervenir por propia iniciativa, incluso violando la soberanía de la Nueva Granada que tan solemnemente se habían comprometido a mantener.

A lo largo de la segunda mitad de la centuria, ya fuese a solicitud de los gobiernos que se sucedieron en el poder en Colombia, o por actos unilaterales de los Estados Unidos, se suscitaron una serie de intervenciones en las ciudades terminales del Istmo. Más adelante las veremos con mayores detalles. De momento, entre las más destacadas, cabe mencionar las de 1860, 1861, 1865, 1868, 1873, 1885, al igual que los desembarcos realizados durante la “Guerra de los Mil Días”. (51)

2. Controversia diplomática a raíz del "Incidente de la Tajada de Sandía".

Debemos añadir a tales acciones de fuerza, las presiones diplomáticas. Esto se evidenció cuando, tras el “incidente de la tajada de sandía”, los plenipotenciarios norteamericanos

Isaac Morse y James B. Bolwin, propusieron a sus homólogos de la Nueva Granada Lino de Pombo y Florentino González, no solo el pago de compensaciones, sino la adopción de medidas político-militares.

Bolwin y Morse sugirieron que las ciudades de Panamá y Colón fuesen erigidas como municipalidades independientes y neutrales con un gobierno propio que tendría jurisdicción sobre un territorio de diez millas de ancho a ambos lados del Ferrocarril. Esto conllevaría el libre tránsito y otras naciones serían invitadas a garantizar la neutralidad del Istmo, aunque la Nueva Granada conservaría su soberanía en dicho territorio. No obstante, habría de cederse a los Estados Unidos todos los derechos en dos grupos de islas de la Bahía de Panamá para el establecimiento de una estación naval, al igual que el traspaso del contrato del Ferrocarril con una amplia compensación. A cambio, el Gobierno norteamericano estaba “dispuesto a pagar muchas veces el valor de la cosa obtenida”. (52)

Como era lógico, los plenipotenciarios granadinos declararon inadmisibles semejantes pretensiones, al considerar que las mismas significaban en el fondo “una cesión íntegra y gratuita, inconstitucional y deshonrosa, del territorio del Estado de Panamá a los Estados Unidos”. En cambio, si se mostraron dispuestos a incluir en las negociaciones el asunto del tránsito interoceánico por el Istmo en el que pudiesen participar todas las naciones con iguales facilidades y garantías, a más de la protección de las vidas y propiedades de sus respectivos súbditos. (53)

Para las partes involucradas en esta controversia diplomática, no resultó fácil arribar a un entendimiento. El Gobierno norteamericano responsabilizaba a la administración de Tomás Cipriano Mosquera de lo acaecido el 15 de abril de 1856. En palabras de los comisionados Morse y Bolwin, dicho asunto ni siquiera necesitaba discutirse, toda vez que la Nueva Granada, no solo estaba comprometida a proteger

la ruta en el Istmo “sino que sus propios ciudadanos, encabezados por oficiales perpetraron el ultraje, haciéndole recaer así doblemente (la culpa) sobre ella”. Mientras, por su parte, el Gobierno granadino adujo que, excepto aquel aciago suceso, siempre se le brindó seguridad a los extranjeros quienes, además gozaban de libertad de tránsito en Panamá.

Como atinadamente observó Pedro Alcántara Herrán, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la Nueva Granada en los Estados Unidos, en el fondo había otros puntos en discordia que tendían a complicar las relaciones entre los dos países. Se refirió, en particular, a la Ley 27 de 1855, que creó la contribución de toneladas a los buques que arribaran al Estado de Panamá, así como al porte uniforme de tránsito para toda la correspondencia foránea que atravesara por dicho territorio. (54)

Ambas disposiciones, como veremos más adelante, provocaron airadas protestas por parte de los comerciantes particulares, a cuya cabeza estaban las compañías navieras y del ferrocarril e incluso los cónsules y diplomáticos norteamericanos, ingleses y franceses. Con todo, en septiembre de 1857, se firmó el Convenio Herrán-Cass, por medio del cual la Nueva Granada aceptó su culpabilidad en el “incidente de la Tajada de Sandía”, a la vez que consintió en pagar indemnizaciones. Pero no fue hasta ocho años más tarde cuando se llegó a un acuerdo final. Los Estados Unidos recibieron la irrisoria suma de 402.000 dólares como compensación por el tumulto de Panamá. (55)

Debemos preguntarnos: ¿a qué obedecía tanto interés de los Estados Unidos por el Istmo de Panamá? La respuesta podemos encontrarla en los despachos consulares, uno de los cuales, en 1857, estimaba que el capital invertido por los ciudadanos norteamericanos en la zona de tránsito, sin contar las inversiones del Ferrocarril y las compañías de vapores, alcanzaba, un total de US\$. 190,000, distribuidos así: US\$. 150,000 en actividades comerciales; US\$. 10,000 en el sector agrícola y US\$. 40,000 en industrias diversas.

Por su parte, ambas compañías (la del Ferrocarril y la **Pacific Mail Steamship**), gastaban sumas calculadas en US\$.540,000. Todo ello, más US\$.120,000 por la consecución de mano de obra que desembolsaba la **United Mail Steamship Company** en Colón, ascendía a US\$ 960,000 anuales.⁽⁵⁶⁾

Desde que se inauguró el Ferrocarril, los productos norteamericanos aumentaron considerablemente en comparación con los de otros países extranjeros. Por ejemplo, antes de que se abriera dicha vía, Chile abastecía de harinas al mercado de Panamá, pero en 1856, ya se importaba desde Nueva York 9,600 barriles de dicho artículo, 3,600 de los cuales se consumían en el Istmo y el resto se distribuía en otros puertos de la América Central. ⁽⁵⁷⁾

De lo anterior se desprende que Panamá constituía, además de un activo importador de productos norteamericanos, el sitio clave para su reexportación hacia distintos puntos del Continente americano, sin descontar las materias primas que transitaban por su territorio con destino a los polos de poder económico de la Unión. Claro está que también figuraba, en primer término, al transporte de pasajeros y correos por la ruta férrea, al punto que, en 1859, las ganancias brutas de la empresa se cifraban en 8 millones de dólares. En otras palabras, Panamá era un foco receptor y expansivo del floreciente capitalismo industrial de los Estados Unidos, cuyo ámbito de actividad comenzaba a traspasar sus propias fronteras conforme a los lineamientos antaño trazados por el liberalismo de Andrew Jackson. ⁽⁵⁸⁾

3. El tránsito de tropas y armas norteamericanas por el Istmo.

Otras fuentes permanentes de conflictos dimanaban del cruce de tropas del Gobierno estadounidense por el territorio de Panamá, así como el tráfico de armas y otros elementos bélicos por parte de la Compañía del Ferrocarril Transistmico en estrecha colaboración con las corporaciones navieras

norteamericanas, supuestamente dedicadas sólo al transporte de pasajeros y correos. Aunque ambos asuntos están vinculados entre sí, optamos por analizarlos en forma separada, sobre todo porque el último es virtualmente desconocido o bien no se le ha dado la relevancia que merece.

a. Desembarcos y cruces de soldados y prisioneros.

Resulta difícil determinar con exactitud los numerosos desembarcos y cruces de tropas de los Estados Unidos que se efectuaron en Panamá durante la segunda mitad del decimonono. Esto, por lo demás, escapa a nuestro propósito, si bien es preciso señalar que en el Tratado Mallarino-Bidlack no se contemplaban, como era natural en un pacto comercial, asuntos de índole militar. Por tanto, las disputas entre las autoridades del Istmo con los funcionarios norteamericanos civiles y castrenses, estuvieron a la orden del día.

En octubre de 1865, ante una áspera correspondencia entre el Presidente del Estado de Panamá Mateo Iturralde y el Contra-almirante G. T. Pearson de la marina de los Estados Unidos, el Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia Santiago Pérez elevó nota aclaratoria al Ministro norteamericano Allan A. Burton, acerca de la interpretación que, a su juicio, debía dársele a la Cláusula XXXV del Tratado de 1846. Según el Secretario de Relaciones Exteriores colombiano, el compromiso adquirido por los Estados Unidos de garantizar la neutralidad del Istmo y la soberanía de la Nueva Granada en ese territorio, no entrañaba obligación alguna de someterse a las pretensiones del Gobierno norteamericano o de algún agente suyo que fuese en “menoscabo de la dignidad nacional, y no solo sin requerimiento de las autoridades locales, sino a pesar de ellas”. Por eso, cualquier medida adoptada para conservar la seguridad pública en Panamá debería realizarse “con la anuencia de los funcionarios de este Gobierno”. De lo contrario, el empleo de fuerzas extranjeras implicaría un hecho inaceptable a la luz de las “más elementales nociones del Derecho Público”. Más aún, ningún

artículo del Tratado Mallarino-Bidlack implicaba el derecho de desembarcar tropas estadounidenses en aquel territorio, sin previo aviso y, mucho menos, cuando las mismas se destinaban a hacer maniobras militares o a realizar otras operaciones. Como quiera que fuese, el permiso para el desembarco o tránsito de tales fuerzas siempre estaría sujeto a lo pactado entre las dos naciones en 1846, y de solicitarse su auxilio por las autoridades locales, aquéllas actuarían como agentes del Gobierno nacional. (59)

Al comunicársele a Gil Colunje esta posición del Gobierno colombiano que debería poner en práctica, el ahora Presidente del Estado de Panamá respondió que no se apartaría ni una línea de las advertencias. Pero, a su vez, llamó la atención en el sentido de que ya eran muchos los excesos cometidos contra la soberanía de Colombia, por parte de las tropas norteamericanas y sus oficiales al hacer uso del derecho de tránsito por el Istmo y hasta el momento había sido imposible ponerle coto a tales desmanes. Para remediar el espinoso problema proponía se celebrara una convención que estipulara el cruce de las tropas desarmadas, a excepción de los oficiales; que las mismas no saliesen de los buques en Colón y Panamá, hasta tanto estuviese listo el tren que las transportaría de uno a extremo del Ferrocarril, así como los barcos que habrían de conducirlos a su destino final. En ningún momento, estas fuerzas deberían detenerse en el Istmo y, en el caso de desertiones, no se recurriría a soldados estadounidenses para las capturas, a menos que las autoridades locales así lo solicitaran.(60)

Tales sugerencias de Colunje no recibieron la atención que merecían y, como era obvio, continuaron las fricciones por el asunto del paso de las tropas norteamericanas en el Istmo. En febrero de 1869, para darle amplitud al alcance del Artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack, el Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia Pablo Arosemena y el Ministro de los Estados Unidos Ernesto Dichman, firmaron un Protocolo a fin de examinar las diferencias que habían surgido entre las dos naciones “en orden al derecho de

tránsito que tenga el gobierno de los Estados Unidos de América por el Istmo de Panamá” y con el propósito de llegar a “un acuerdo común” que allanara dichas diferencias “definitivamente”. Se reiteró lo consignado en 1865, respecto a que de conformidad con el susodicho artículo, el Gobierno colombiano garantizaba el derecho de vía o tránsito en Panamá, tanto a los ciudadanos como al Gobierno norteamericano. Pero ahora tal compromiso venía a significar que las tropas de la Unión americana, al igual que los presos bajo sus jurisdicción federal podían pasar “como servicio ordinario de su administración”. Esta vez, tal derecho se concedía en reciprocidad al compromiso contraído por los Estados Unidos de mantener la soberanía y propiedad de Colombia en Panamá. Igualmente, se determinaron los procedimientos para transportar por el Istmo criminales cuya extradición hubiese sido solicitada por los Estados Unidos a otros gobiernos, así como algunas medidas para la custodia que estaría a cargo de las fuerzas armadas de Colombia o del Estado de Panamá.(61)

Este último punto fue objeto de enmiendas mediante un segundo Protocolo concertado en octubre del mismo año, entre el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Luis Carlos Rico con el propio Ministro norteamericano Ernesto Dichman. Se estipuló que, en lo sucesivo, la vigilancia a los presos de paso por el Istmo habría de hacerse por un oficial civil de los Estados Unidos, junto con otro funcionario colombiano de similar condición el cual, de ser necesario, solicitaría a la autoridad respectiva el auxilio de la fuerza nacional o del Estado.(62)

b. El tráfico de armas realizado por la Compañía del Ferrocarril y otras empresas extranjeras.

Como era de esperar, los acuerdos antes mencionados no lograron zanjar las diferencias que existían entre Colombia y los Estados Unidos, en torno a la interpretación del Tratado Mallarino-Bidlack . En particular, las disputas suscitadas por la actividades de la Compañía del Ferrocarril, no previs-

tas en los Convenios celebrados entre esta empresa con el Gobierno Colombiano. Al contrario, lo que hicieron fue caldear el clima de mal entendimiento.

En virtud del Artículo 33 del Convenio Stephens-Paredes de 1850, se estipuló que no se impondrían derechos ni contribuciones nacionales, provinciales, municipales ni de ninguna índole sobre el Ferrocarril ni sus pertenencias. En retribución, no obstante cualquier disposición en contrario, las tropas, pertrechos, armas, vestuarios y otros efectos que fuesen propiedad del Gobierno de la República y de los individuos que viniesen a ella como nuevos pobladores por cuenta del Estado, serían transportados gratuitamente por el Ferrocarril a cargo y costo de la empresa. Del mismo modo, de conformidad con el Artículo 34, la Compañía estaría exenta de pagar gravámenes por el transporte de pasajeros, mercaderías o efectos de todas clases, a excepción de aquellos artículos destinados al consumo interno.(63)

Como se ve, ambos artículos eran sumamente amplios, en cuanto a la facultad concedida a la Compañía para acarrear cualquier tipo de mercancías y, sin duda, respecto a las tropas y elementos de guerra, el Gobierno granadino nunca previó que los beneficios resultantes no le serían exclusivos.

De esta manera, el Ferrocarril Transistmico, no solo se convirtió en un eficaz medio para la movilización de las fuerzas gubernamentales colombianas y aliado indispensable de ésta contra los movimientos revolucionarios, sino también pasó a constituirse en el principal distribuidor de armas, municiones y otros pertrechos de guerra destinados a diversos países de Centro y Sudamérica. Incluso abasteció, indistintamente, a los liberales y conservadores en el propio territorio colombiano.

Dada la naturaleza de este negocio ilícito, resulta virtualmente imposible precisar cuándo se inició, cuál fué la magnitud del mismo y quiénes, aparte de la empresa ferro-

varia y las compañías navieras norteamericanas e inglesas, estaban involucrados en cada uno de los innumerables casos que se registran, a veces de manera vaga, en los documentos de archivo y los periódicos de la época.

Como quiera que fuese, esta actividad de la Compañía del Ferrocarril, en un principio evadiendo las leyes, provocó airadas protestas por parte de los cónsules y otros funcionarios de los gobiernos extranjeros afectados. Algunos ejemplos nos sirven para ilustrar el intenso trasiego de armas y otros pertrechos bélicos que la empresa ferroviaria norteamericana llevó a cabo durante la segunda mitad del siglo pasado y a comienzos del actual.

Al parecer, hacia mediados del diecinueve, la compra de armas en Panamá desde el extranjero, era práctica común y contaba, además con la anuencia del Gobierno central. En 1857, el temor de que William Walker invadiera desde San Juan de Nicaragua territorios de la Nueva Granada en el Istmo, indujo a Manuel Antonio Sanclemente a darle autorización al Gobernador de Panamá para que comprara en Costa Rica, el Perú o cualesquier otros países, un buen número de fusiles por la suma de 4,000 pesos. En esa ocasión, el propio Sanclemente, ofreció suministrar desde Santa Marta, a través de **Simmonds, Edwards & Cía.**, 1200 fusiles ingleses, que recomendaba por el bajo costo del transporte.(64)

Para la siguiente década, todo demuestra que el negocio de la venta de armas era sumamente próspero. A principios de 1867, el Estado de Panamá celebró un contrato con Gregorio Miró, quien a nombre de **J. V. Sinclair Sa Ca** de San Salvador, se comprometió a suplir con 500 fusiles, a razón de 8 pesos cada uno.(65) Este tipo de arreglo, no obstante, debió ser la excepción. Lo característico fue la actividad al margen de la ley, es decir el contrabando en el que participaron no pocos comerciantes istmeños en estrecha vinculación con las compañías navieras extranjeras y la empresa del Ferrocarril Transístmico.

Es preciso recordar, que los continuos golpes de cuartel y las no menos frecuentes contiendas civiles en los países hispanoamericanos, a más de las guerras entre éstos, sirvieron de acicate para el tráfico de armas y otros elementos bélicos desde distintos puntos de Europa y los Estados Unidos. El Ferrocarril, a través del Istmo de Panamá, constituía el medio más eficaz para este alijo de material de guerra, junto con las compañías de vapores que arribaban a sus costas en ambos mares, en especial la **Pacific Mail Steamship Company**, que originalmente perteneció al mismo consorcio de la empresa ferroviaria-Stephens, Chauncey y Aspinwall. Esta después obtuvo, mediante contrato, el derecho exclusivo de las tarifas sobre las mercancías embarcadas entre Nueva York y San Francisco por la **Panama Railroad**. Su duración era de 15 años, a partir de 1878. En el contrabando también intervinieron activamente la **Pacific Steam Navigation Company** y otras corporaciones inglesas dedicadas al transporte de pasajeros, correos y mercaderías, como la **West Indian** y la **Pacific Steamship Line**. Pero las armas, no solo eran embarcadas en los puertos británicos, sino también en otras ciudades de Europa como Hamburgo y Cádiz.

A finales de 1867, Federico de la Fuente, Cónsul del Perú en Panamá, denunció que en el muelle del Ferrocarril había un cargamento de fusiles que se embarcarían en la compañía inglesa del Pacífico con aparente destino hacia Guayaquil. Sospechaba que dicha carga, en realidad, iba a ser entregada a los revolucionarios de su país. Por tanto, solicitaba, a nombre del Derecho Internacional, la colaboración de las autoridades colombianas, a fin de que se impidiera el transbordo de las armas, a la vez que recomendaba se exigiera fianzas a las compañías de vapores, hasta tanto cesara el movimiento que convulsionaba al Perú.

Se le contestó que las leyes colombianas habían establecido el libre comercio de armas y municiones en el Istmo de Panamá. En consecuencia, cualquier individuo o compañía podía exportar elementos de guerra, desde este punto a otro

puerto, corriendo los riesgos inherentes a una actividad ilícita. Y en cuanto a los principios de carácter internacional, se aclaró a de la Fuente que el Tratado vigente entre Colombia y el Perú sólo fijaba principios de derecho marítimo si alguna de las partes estaba en guerra en una nación extraña, mas no cuando se trataba de conflictos internos.(66)

Casos como el anterior, en donde se denota la abierta complicidad de los funcionarios del Gobierno colombiano en Panamá con las empresas extranjeras en el comercio ilícito de armas, eran, en verdad, frecuentes. Entre 1879 a 1883, es decir durante la Segunda Guerra del Pacífico-cuando Chile se enfrentó al Perú y Bolivia en la disputa por algunos territorios y el comercio del guano-, el tránsito de armas por el Istmo fue sumamente intenso. Numerosas quejas de los cónsules de estos tres países se encuentran en manuscritos que reposan en el Archivo Nacional de Panamá y en el Archivo Histórico de Bogotá, así como en los periódicos de la época, que en su mayoría se conservan en la Biblioteca Nacional de Colombia.

Para los efectos de este estudio, no nos interesa pormenorizar las continuas controversias que se suscitaron por el amparo que brindaban las autoridades en el Istmo al escandaloso tráfico de material bélico, cuyo soporte principal, insistimos, era la Compañía del Ferrocarril. A mediados de 1879, desde Bogotá, el Despacho de lo Interior y Relaciones Exteriores, emitió una Resolución en la que se declaró que el “camino de carriles de hierro”, por el Istmo de Panamá, había sido declarado por el Gobierno “vía de tránsito enteramente franca para el comercio universal”. Esta libertad implicaba la exoneración de indagar el origen, clase y destino de las mercaderías que por este medio pasaran, especialmente cuando en los puertos de Panamá y Colón no existían aduanas. Por ende, era preciso permitir el paso de elementos de guerra en “calidad de artículos de comercio”, siempre que se manifestaran como remitidos a puertos neutrales de cualquiera de los países del litoral Pacífico, cada vez que, de

lo contrario, podría favorecerse momentáneamente a uno de los beligerantes.

En suma, la Resolución reiteró el papel que desempeñaba la Compañía del Ferrocarril en el libre tránsito de mercancías sin ningún tipo de fiscalización. Aclaró, no obstante, que no se permitirían el cruce de tropas de los beligerantes por el territorio colombiano, ni el depósito y venta de botines de guerra en sus puertos. Tampoco se admitiría el desembarco de prisioneros, salvo cuando se tratara de restituirle la libertad. Asimismo, se expuso que no era lícito a los ciudadanos colombianos efectuar el comercio directo de armas, municiones, naves u otros elementos de guerra con los países en conflicto. Se consentiría, eso sí, abastecerlos con artículos de lícito comercio, pero no auxiliarlos con tropas ni que los buques de las naciones en disputa se abrigaran en bahías, ensenadas, caletas o golfos colombianos para acechar a naves enemigas. Si se presentaban dudas, los agentes del gobierno deberían atenerse a las estipulaciones de los tratados vigentes, o en su defecto, a los principios del Derecho Internacional.(67)

Evidentemente, esta Resolución no resolvió el complicado asunto del comercio ilícito de armas por parte de la Compañía del Ferrocarril. Además permitió a los funcionarios del Gobierno en Panamá proseguir actuando a sus anchas. Así, a las denuncias de los cónsules de los países involucrados en la Segunda Guerra del Pacífico, se respondía, que pese a la neutralidad de Colombia, sólo podía actuarse sobre los cargamentos de armas que se enviaran desde este último país por parte de sus ciudadanos. Pero no se podían detener las cargas en tránsito bajo "conocimiento directo".

A tanto llegaron los excesos de las autoridades en el Istmo que, en 1880 la Corte Suprema Federal de Bogotá, dictó autos requisitorios para la averiguación de la responsabilidad que le cabía a Gerardo Ortega, como Presidente del Estado de Panamá, en el tráfico de armas del **Crescent City**

y otros buques con destino al Perú. Seis documentos del Superintendente del Ferrocarril demostraban que Ortega había dado su consentimiento a dicho tráfico. Al parecer los funcionarios del Istmo por complicidad o negligencia, no colaboraron en las diligencias para aclarar la culpabilidad de Ortega y, todavía, a mediados de 1882, la Corte Suprema solicitaba al Secretario de Gobierno del Estado de Panamá entregara el informe, a fin de deslindar responsabilidades.(68)

Ciertamente no es tarea fácil obtener datos precisos sobre la magnitud del comercio ilícito de armas a través del Istmo de Panamá, en particular porque sería necesario consultar los archivos de la Compañía de Ferrocarril, las compañías navieras y las casas proveedoras de armas en Europa y los Estados Unidos. Durante la Segunda Guerra del Pacífico, tanto debió ser este comercio que, en 1882, la **Remington & Sons** tuvo que aclararle a sus clientes que se cuidaron de las imitaciones del fusil de largo alcance que, bajo su supuesto sello, estaban vendiendo sus competidores. En consecuencia, hizo una serie de recomendaciones para diferenciar el legítimo fusil **Remington** de las falsificaciones que inundaban al mercado hispanoamericano.(69)

En junio de 1884, Jorge Holguín remitió desde New York, vía Panamá, al Gobierno de Colombia, un cuantioso cargamento comprado en la Casa **Remington**, consistente en 2,000 rifles en 100 cajas, 430 bayonetas y 200,000 cápsulas.(70) En vispera de otra guerra civil en Colombia, tal movimiento de armas se justificaba. Pero durante la contienda, como era lógico, este comercio fue suspendido por la administración de Rafael Núñez.

Profundos cambios en el ámbito interno e internacional trajo consigo la nueva Constitución promulgada en 1886. El libre comercio, otrora permitido por el liberalismo, fue reemplazado por un régimen proteccionista, mientras que las relaciones exteriores virtualmente quedaron en manos del Poder Ejecutivo con moderada participación del Congreso y

los Ministros de Estado. Muy pronto, el centralismo de Núñez tomó medidas en lo relativo al libre tránsito de armas por el Istmo que llevaba a cabo la Compañía del Ferrocarril, amparada por los Contratos de 1850 y 1867, a más de la Resolución de 1879 expedida por el Gobierno colombiano a la que hemos hecho referencia.

A finales de enero de 1887, haciéndose eco de una noticia publicada en **El Cronista**, el Ministerio de Relaciones Exteriores alertó a la Gobernación de Panamá acerca de un cuantioso cargamento de rifles que, desde Jamaica, probablemente sería enviado al Istmo por un comerciante español apellidado Peralta, cuyo propósito era respaldar movimientos revolucionarios en Colombia o bien en otros puntos de Centroamérica, tal como lo habían denunciado funcionarios de los Gobiernos de Honduras y Nicaragua. Urgía para que la máxima autoridad de Panamá tomara las precauciones pertinentes y, en especial, con la empresa ferroviaria, que si bien gozaba de ciertas prerrogativas, no por ello debería de estar exonerada de vigilancia alguna. Se aclaraba que, pese a lo establecido en el Artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack en cuanto al tránsito de mercaderías por el Istmo, ello no invalidaba la facultad del Gobierno colombiano para cumplir los deberes que el Derecho Internacional le imponía a los Estados neutrales, entre los cuales se hallaba el de “impedir la expedición de armamentos de guerra destinados a turbar la paz de otra nación”. Más aún, la Constitución recién promulgada reservaba al Gobierno de Colombia la potestad de: “introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra, disposición absoluta que prima sobre cualquier otra”.(71)

Esta posición del conservatismo de Núñez encontró tenaz resistencia por parte de la Compañía del Ferrocarril y del cónsul de los Estados Unidos en el Istmo. Este funcionario no vaciló en presentar formal protesta cuando el Gobernador de Panamá, ante la sospecha de que unos bultos de mercancías, desembarcados de los vapores **San Blas** o **Hungaria** y

Colón, procedentes de Hamburgo y New York, respectivamente, contenían elementos de guerra.(72)

El Dr. Felipe Angulo, Ministro de Guerra, a la sazón encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, preparó una extensa Resolución, fechada el 18 de octubre de 1887, en la que, tras citar algunos artículos del Tratado Mallarino-Bidlack, el Contrato Stephens-Paredes y el Convenio de 1867, concluyó con que en ninguno de estos pactos el Gobierno colombiano había renunciado a sus derechos soberanos en la zona de tránsito en el Istmo de Panamá. En consecuencia, lo establecido en la Resolución de 1879, con respecto a la Compañía del Ferrocarril, no podía entenderse como una concesión ajustada al Derecho Internacional, sino más bien constituía una medida muy especial, destinada a mantener la neutralidad de Colombia, durante la Segunda Guerra del Pacífico.(73)

Así las cosas, se resolvió que, siempre que el Gobierno nacional o el de Panamá tuvieran la certeza o los indicios de mercancías recibidas por el Ferrocarril, cuyo contenido fuesen armas o municiones de guerra, se exigiría al respectivo agente o empleado del Ferrocarril el registro en presencia de alguna autoridad competente. Si de tal revisión resultaba que las mercancías efectivamente eran elementos de guerra dirigidos a otra nación, el tránsito de las mismas se verificaría de conformidad con la Resolución Ejecutiva del 9 de junio de 1879. Pero si se consideraba que iban dirigidas al territorio de la República, serían decomisadas por el Gobierno de Panamá el cual promovería la investigación pertinente, a fin de descubrir el delito que transgredía las leyes nacionales. Por último, el Gobierno de Panamá se pondría de acuerdo con el representante designado por la Compañía del Ferrocarril para que éste dictara los reglamentos convenientes que habrían de someterse al examen del Poder Ejecutivo para su aprobación en lo que a él le concernía.(74)

A partir de entonces, y hasta la separación definitiva de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903, se le exigió

a los funcionarios de la empresa ferroviaria rendir informes sobre los cargamentos que arribaban al Istmo cualquiera fuese su destino. Por supuesto, esto no significó que la Compañía abandonó su acostumbrada práctica del trasiego de armas a distintos puntos de Hispanoamérica e incluso dentro de la propia Colombia. Durante la Guerra de los Mil Días, es decir entre finales de 1899 hasta noviembre de 1902, el Ferrocarril fue un factor clave para el transporte de tropas del Gobierno y abastecimiento de material bélico. Sus agentes J.R. Shaler y Herbert J. Prescott declararon la neutralidad de la empresa en la contienda, pero tuvieron que salirle al paso a no pocas acusaciones en el sentido de que proveían de armamentos a los liberales. Incluso las quejas se presentaron a nivel diplomático en Washington aunque no surtieron efecto.

En fechas próximas a la secesión de Panamá, las relaciones entre los funcionarios del ferrocarril con las autoridades del Gobierno colombiano eran sumamente tensas. Varias causas motivaban este estado de cosas, en particular porque la empresa, en ocasiones, se negaba a transportar tropas conservadoras cuando se suscitaban las intervenciones militares norteamericanas en la zona de tránsito y también porque los decomisos y detenciones de los cargamentos, por parte de los funcionarios del Istmo, se hicieron frecuentes ante el temor de que estaban destinados a los rebeldes.

A menudo la Compañía traía a colación el Artículo 26 del Tratado Stephens-Paredes que le daba carta blanca al transporte de todo tipo de mercaderías sin fiscalización e invocaba, asimismo, el Artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack. Pero el Gobierno colombiano, como contrapartida, esgrimía la Resolución del 18 de octubre de 1887 y sus derechos soberanos en el Istmo por encima de cualquier arreglo contractual.(75) Por tanto, no resulta extraño, que los agentes del Ferrocarril J. R. Shaller, James Beers y Herbert J. Prescott, fuesen activos miembros del comité revolucionario encabezado por José Agustín Arango, a la sazón también empleado de la empresa, quien fue el que inició el movimiento separatista de 1903.(76)

D. El Estado Federal frente a la intromisión extranjera.

Entre los diversos problemas que hubo de afrontar el Estado Federal de Panamá, durante las tres agitadas décadas de su existencia (1855-1885), ocupan un lugar destacado las disputas casi permanentes con los intereses económicos foráneos y, en particular, con la empresa del Ferrocarril y las compañías navieras británicas y norteamericanas. Tales consorcios, como era lógico, contaron con el decidido apoyo de sus respectivos cónsules en el Istmo e incluso fueron respaldados por los Ministros acreditados en Bogotá. Fue así como aquellos conflictos, en un principio de carácter local, adquirieron dimensión internacional.

1. Antecedentes de la reacción foránea contra el régimen impositivo en el Istmo.

Debemos recordar que tal reacción de los intereses capitalistas extranjeros no surgió con el Estado Federal. En efecto, cuando a mediados de 1849, el Congreso de la Nueva Granada suprimió las rentas de aduana y de tabaco en Panamá y autorizó a su Cámara Provincial a imponer contribuciones a los artículos de consumo o sobre los pasaportes, creó con ello una situación fiscal sumamente delicada. Ante el auge transitista originado por la fiebre de oro, se establecieron dos tipos de impuestos: uno a los establecimientos comerciales y otro de 16 reales que se cobraba a cada pasajero mayor de edad que utilizara los puertos del Istmo.

Desde un principio, ambas medidas fueron aceptadas a regañadientes por los extranjeros y, en el caso de los norteamericanos, invocaron el Artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack. Como hemos visto, tal disposición ponía en pie de igualdad, en lo relativo al comercio y navegación, a los ciudadanos neogranadinos y estadounidenses e incluso estipulaba que las mercaderías en tránsito por el Istmo no estarían sujetas al pago de ningún derecho de importación. Otro asidero, con supuesta base legal para las reclamacio-

nes, fue el Artículo 34 del Contrato Stephens-Paredes de 1850. En el mismo, la Compañía del Ferrocarril, obtuvo el privilegio para transportar "pasajeros, dinero, mercaderías y efectos de todas clases", exentos de derechos e impuestos nacionales, provinciales, municipales, o de cualquier otra naturaleza.

Así las cosas, no resultó tarea fácil para las autoridades del Istmo recaudar el producto de las tributaciones, especialmente en Colón, donde como vimos, la influencia extranjera y sobre todo norteamericana, era de mucho peso. En febrero de 1854, en un **meeting** celebrado en dicha ciudad, los comerciantes estadounidenses acordaron resistir el pago de algunas contribuciones establecidas por el Cabildo, so pretexto de que eran arrendatarios de la Compañía del Ferrocarril. Por ende, solamente si mediaba un acuerdo con esta empresa, estaban dispuestos a acogerse a los impuestos en cuestión.(77)

En esta misma fecha, tanto en Panamá como en Colón, los agentes de las compañías de vapores británicas y norteamericanas, se negaban a contribuir con el 10% de sus ganancias líquidas, conforme a lo establecido por la legislatura provincial del 17 de noviembre de 1853, que recaía sobre los buques que conducían pasajeros. El cónsul de los Estados Unidos en Colón Geo W. Fletcher adujo no estar autorizado para retener las cartas de navegación y cobrar la susodicha tributación, al tiempo que expedía las correspondientes certificaciones a los capitanes de los buques de bandera norteamericana. (78)

Semejante falta de colaboración, dio origen a una agria disputa epistolar entre Fletcher con el Gobernador José María Urrutia Añino, quien le aclaró a aquél, que con su actitud violaba el Artículo 32 de la Ordenanza Provincial. Por consiguiente, Fletcher patrocinaba resistencia de hecho contra las leyes del país, "cuyo cumplimiento obliga no solo a los granadinos, sino también a los extranjeros que vengan a él, y que por el mismo hecho de obtener protección y toda

clase de garantías, deben sufrir también las cargas a que aquéllos están sujetos". (79)

Durante esta controversia, George N. Hollins, Comandante de la Marina de los Estados Unidos a bordo del **Cyane**, surto en el puerto de Colón, elevó una dura nota al Gobernador Urrutia Añino en la que se demuestra como la resistencia a los gravámenes conllevaba un peligroso intervencionismo por parte del Gobierno norteamericano en los asuntos internos de la Nueva Granada. Según Hollins, las contribuciones sobre los buques de pasajeros eran "ilegales, onerosas y están afectando seriamente los intereses de nuestro comercio . Por consiguiente, se veía compelido a resistir el pago de dichos impuestos, hasta tanto recibiera ulteriores instrucciones de sus superiores, máxime cuando las entrevistas con las autoridades granadinas, entre los que estaba el propio Gobernador, no habían dado por resultado la suspensión del gravamen.

En su respuesta, el Gobernador adujo que el asunto debería tratarse a nivel de gobiernos, porque ambos eran funcionarios subalternos y no estaban autorizados para intervenir en materia tan delicada. Mostraba su extrañeza por la reacción de los extranjeros habitantes de Colón ante un impuesto que no era nuevo y además sólo recaía sobre los que se ocupaban del transporte de pasajeros. Y contrario, a lo expuesto por Hollins, Urrutia Añino indicó que mantendría el cobro de la controversial tributación hasta que fuera suprimida por quien correspondiera y conforme a las leyes del país.(80)

No está demás señalar que en esta campaña de rechazo contra los impuestos provinciales, algunos periódicos editados en el Istmo, cuyos propietarios eran extranjeros, desempeñaron un importante papel, ora como órganos de divulgación del malestar reinante o bien como acerbos críticos de las autoridades de turno. Baste mencionar a **The Daily Panama Star, The Aspinwall Courier y The Star & Herald**, a cuyas noticias tendenciosas les salió al paso el connotado jurista

Justo Arosemena, antes y durante el Estado Federal de Panamá. (81)

En febrero de 1854, es decir cuando la controversia suscitada por la tributación de pasajeros estaba al rojo vivo, el **Panama Star**, a raíz del conflicto con el buque inglés **Colombine** en Taboga, sostenía que en el Istmo no había gobierno alguno. Por tanto, no le faltaba razón a los “habitantes respetables” de este territorio, llevar a cabo un **meeting** con el propósito de solicitarle a William Walker, entonces Presidente de la Baja California, enviar una partida de filibusteros “a tomar posesión de este país, ahorcando a la mitad de los empleados que pudiesen capturar, y mandando la otra mitad al presidio”. Esto, era tanto como solicitar la anexión a los Estados Unidos, y así lo comprendió Justo Arosemena, quien temía que en Panamá se repitiera la historia de Tejas.(82)

Ya fuese por la amenaza de invasión de los filibusteros de Walker, o bien para no ahondar el conflicto con la Compañía del Ferrocarril y el propio Gobierno norteamericano, lo cierto es que la Corte Suprema de Justicia de Bogotá, el 26 de abril de 1855, falló favorablemente ante la demanda interpuesta por la empresa en lo relacionado con la contribución a los pasajeros establecida por la Ordenanza Provincial de noviembre de 1853. Pero en este dictamen el tribunal no se fundamentó en el Artículo 34 del Contrato Stephens-Paredes, sino en la falta de atribuciones de la Cámara Provincial en asuntos de comercio exterior, si bien tal decisión sentó un precedente que pesó negativamente cuando se presentaron problemas de esta naturaleza durante el Estado Federal de Panamá que entonces recién se instauraba.(83)

2. Controversias en torno al Derecho de Toneladas y portes del correo interoceánico.

Al agitado trasfondo anteriormente descrito, se sumó el hecho de que en el Acto Adicional a la Constitución mediante el cual se erigió el Estado Federal de Panamá, el Gobierno nacional se reservó todo lo concerniente a las relaciones

exteriores, el crédito y las rentas y gastos, las tierras baldías, el ejército permanente, la marina de guerra e incluso la moneda y las pesas y medidas. No obstante, en el Artículo 5 se estipuló que el sistema de aduanas no podría establecerse en dicho Estado sin la aquiescencia de su propia legislatura.

A la postre, lo anterior creó confusión, cuando las autoridades del Istmo promulgaron disposiciones impositivas que afectaron a los extranjeros, quienes no vacilaron en recurrir al Poder Ejecutivo central, con el argumento de que el mismo tenía potestad en asuntos tributarios, porque los mismos estaban comprendidos en el ámbito de las relaciones internacionales. Más aún, recordaron los compromisos insertos en algunos pactos contractuales como el Tratado Mallarino-Bidlack y el Convenio Stephens-Paredes, que taxativamente limitaban la capacidad de legislar de la Asamblea del Estado con respecto a los intereses foráneos.

Según el Secretario de Estado Bartolomé Calvo al constituirse la nueva entidad gubernativa en el Istmo, heredó una considerable deuda pública cifrada en 30,000 pesos, a más de otros 85,125 pesos de capitales **a census** que habían sido redimidos en las cajas provinciales. Por eso, la Asamblea constituyente se vio obligada a establecer un buen número de contribuciones, entre las cuales estaba el derecho de toneladas, creado mediante la Ley de 27 de agosto de 1855 y que debería aplicarse a todos los buques de vapor o de vela que recalaran en los puertos de Panamá y Colón.(84)

Casi de inmediato sobrevino la reacción de los Cónsules de la Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos, quienes se hicieron eco de las protestas de los agentes y capitanes de barcos de las compañías navieras que arribaban a los puertos del Istmo. William Perry, Cónsul de S.M.B., señaló que tal medida iba contra la Convención Postal de 1847 suscrita entre Inglaterra y la Nueva Granada. Más aún, indicó que cuando en la Gran Bretaña se recibió el texto de la Ley de toneladas, hubo fuertes objeciones por parte de los comerciantes vinculados con el tráfico en el Istmo, quienes

elevaron representaciones al Gobierno alegando que dicho impuesto era inconstitucional. En sus gestiones obtuvieron apoyo oficial y Perry recomendaba, por tanto, que se suspendiera tal tributación, especialmente cuando también el Gobierno norteamericano se disponía a oponerse a la misma. (85)

Por estas fechas, el Cónsul de los Estados Unidos en Colón Thomas Ward, a su vez, encabezó las airadas denuncias de los comerciantes de su nación contra el susodicho impuesto. Ante este estado de cosas, y por presión del Ministro de los Estados Unidos en Bogotá James B. Bowlin, el Poder Ejecutivo, a mediados de octubre de 1855, estimó que no se justificaba el impuesto de toneladas en el Istmo. A su juicio, el mismo era inconstitucional y además iba en contra del Convenio Stephens-Paredes. Fue por eso que el 10 de noviembre, las máximas autoridades del Estado de Panamá emitieron un decreto suspendiendo la Ley del 27 de agosto hasta tanto el Congreso de la República resolviera lo más conveniente. (86)

Al mismo tiempo, Francisco de Fábrega, Vice-gobernador del Estado de Panamá encargado del Poder Ejecutivo, en exposición que elevó a aquella corporación legislativa, no solo abundó en detalles sobre los obstáculos que había encontrado el controversial gravamen, sino que defendió la legalidad del mismo. Adujo que, en manera alguna, se afectaban los privilegios de la Compañía del Ferrocarril, toda vez que la misma no era una empresa de navegación -Fábrega olvidaba o desconocía la amalgama de intereses entre este consorcio con la **Pacific Steam Navigation Company**- y que si bien tenía la facilidad de utilizar los puertos de Panamá y Colón, era solo para el embarque y desembarque de mercaderías que habían de transitar por el Istmo y que no estaban exentas del derecho de toneladas.

Añadía Fábrega, que lo mismo ocurría con los privilegios del transporte obtenidos por la Compañía del Ferrocarril. Tampoco eran válidos los argumentos que se exhibían, en

cuanto a la Ley de 25 de mayo de 1835, que concedió algunas franquicias a los Cantones de Panamá y Portobelo, toda vez que la misma no estaba en vigencia porque quedó implícita en la disposición del 2 de junio de 1849, que extendió dicha condición a todos los puertos del Istmo. Es más, tales legislaciones en nada se relacionaban con la empresa ferroviaria. No obstante, el Estado de Panamá se acogía a lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional. Mas era necesario que se le dotara de algún otro recurso, dado los grandes y trascendentales intereses que se hallaban en juego en esta importante sección del territorio colombiano, sobre todo cuando factores extraños “han creado la necesidad de y el derecho de procurar recursos extraños también; y si estos recursos se le niegan; si le dificultan los medios de sostener una Administración Pública a nivel con las exigencias crecientes de la época, el desgobierno, la inseguridad y la anarquía, serán las consecuencias inevitables de tan desacertada conducta”. (87)

Todo lo anterior se complicó más aún con el sangriento “incidente de la Tajada de Sandía”, y cuando el 25 de abril de 1856, es decir a pocos días de aquel trágico suceso, el Congreso colombiano expidió una ley que estableció el porte uniforme de tránsito para toda la correspondencia extranjera que atravesara por el Istmo de Panamá. Más aún, el 25 de junio, nuevamente se instauró el derecho de toneladas en todos los puertos francos de la nación.

Esta vez, las protestas adquirieron un tono de abierta hostilidad. El Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Bogotá James Bowlin, el 19 de septiembre de aquel año, elevó representación al Ministro de Relaciones Exteriores Lino de Pombo, en la que con términos nada diplomáticos hizo una serie de cargos contra el Gobierno colombiano. Señaló que el porte establecido sobre la correspondencia en el Istmo violaba los convenios anteriormente suscritos entre los Estados Unidos y la Nueva Granada en materia de correos. Además, la Ley del 25 de abril iba en contraposición con el Artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack, así como

también con las cláusulas 28, 29 y 30 del Contrato Stephens-Paredes y otras prerrogativas concedidas a la Compañía del Ferrocarril por Decretos Legislativos. Por todo ello, J. Bowlin deducía “la imposibilidad absoluta de que los Estados Unidos se sometan a tan enorme exacción y a que las valijas sean sustraídas de su poder...” En definitiva, semejante medida no sería puesta en práctica en el Istmo, mientras que el Gobierno norteamericano tuviese “el poder necesario para hacer respetar sus derechos”. (88)

Lino de Pombo, primero y Justo Arosemena, después, se encargaron de refutar los planteamientos esgrimidos por Bowlin. Pero lo cierto es que el Gobierno estadounidense estaba dispuesto a resistir el pago de cualesquier impuestos en un territorio que, en virtud del Tratado de 1846, consideraba dentro de su esfera de influencia. Ya a principios de septiembre de 1856, el Comodoro Mervin, Comandante en Jefe de la Marina de los Estados Unidos en el Pacífico, manifestó al Gobernador de Panamá que “consideraría como un ‘caso de guerra’ la insistencia de este funcionario de exigir el derecho de toneladas”. Por tanto, “obraría en consecuencia con las fuerzas que tenía a sus órdenes”. A la máxima autoridad en el Istmo no le quedó más alternativa que ceder ante esta amenaza, “hasta tanto el Poder Ejecutivo resolviera lo conveniente”. (89)

A la luz de lo anterior, son explicables las desmedidas propuestas hechas por los Comisionados Bolwin y Morse al Gobierno de Manuel María Mallarino, a raíz de los sucesos del 15 de abril de 1856 en Panamá y de las que nos hemos ocupado con anterioridad. En esa ocasión, también presentaron un Proyecto de Convención que habrían de concertar ambas naciones para el arreglo de las reclamaciones de los ciudadanos estadounidenses y así concluir con las diferencias entre las partes. En su Artículo I, se indicaba, entre otras cosas, que Colón y Panamá serían declarados puertos francos bajo la exclusiva jurisdicción municipal de sus habitantes, si bien la Nueva Granada conservaría allí su soberanía sin entrar en contradicción con el régimen especial

indicado. En este distrito , cuyo territorio comprendería veinte millas de ancho y correría paralelo a la línea del ferrocarril, sus residentes gozarían de una serie de derechos y privilegios de diversa índole.

Pero ninguno de los dos Gobiernos municipales establecería “impuesto alguno sobre los efectos exportados, ni sobre efectos importados para el tránsito a través del Istmo, o para el consumo fuera de los límites de sus respectivos territorios, ni derecho alguno de toneladas sobre los buques con excepción de aquellos que sean necesarios para la policía de los puertos y para el mantenimiento de faros y balizas...”. Si podían fijar contribuciones ordinarias sobre la propiedad real y personal de los habitantes con el propósito de recaudaciones necesarias para la administración pública. Más adelante, se señalaba que dichas municipalidades expedirían las leyes adecuadas para la protección del Ferrocarril o de cualquier otra vía de tránsito a través del Istmo, a fin de brindarle seguridad a las personas “ al servicio de dicha vía o camino, y para la de los pasajeros y toda propiedad que pasen a que se intenten transportar por dicho camino...”.(90)

A estas propuestas que, como vemos, entrañaban cesiones territoriales y de soberanía, siguieron otras que sugerían medidas de carácter militar, es decir la ocupación del Istmo por las tropas norteamericanas, a solicitud de los funcionarios del Ferrocarril o de los cónsules en Panamá y Colón. Estos, inclusive, tendrían a su servicio una fuerza de policía para cuyo sostenimiento se crearían recaudaciones especiales. No obstante, si la vía a través del Istmo dentro del distrito aludido “fuera interrumpida o seriamente amenazada de obstrucción o interrupción por una fuerza o potencia que aparezca demasiado formidable”, entonces se recurriría al intervencionismo directo, o sea a las fuerzas navales de los Estados Unidos “existente en cualquiera de los puertos de las extremidades de dicha vía o ruta, o inmediata a ellos, para proteger, mantener abierto y asegurar el tránsito libre y sin peligro de dicho camino; y el Gobierno de los Estados Unidos puede también, si lo considera necesario, enviar con el

mismo fin a dicho distrito o a cualquiera parte de él, u organizar allí, una fuerza militar; pero tan luego como cese la exigencia que haya ocasionado el uso de la fuerza naval o militar de los Estados Unidos, será ella retirada de dicho territorio". (91)

Como dijimos, los plenipotenciarios de la Nueva Granada Lino de Pombo y Florentino González consideraron como "absolutamente inadmisibles" las proposiciones de Bowlin y Morse. A su criterio, las mismas significaban en el fondo "una cesión íntegra y gratuita, inconstitucional y deshonorosa, del territorio del Estado de Panamá a los Estados Unidos; cesión que ni el uno de los gobiernos debe pretender o exigir, ni el otro puede acordar, en conformidad con los principios que sirven de base a las instituciones políticas de las dos Repúblicas". Es más, sostenían que varias cláusulas del Proyecto en cuestión estaban en abierta pugna con el Contrato Stephens-Paredes. Por tanto, aquellas propuestas no podrían ser tomadas en cuenta, si bien en aras de arreglar satisfactoriamente lo relacionado al tránsito por el Istmo de Panamá estaban dispuestos a proseguir con las negociaciones "sin perder de vista el principio de la igualdad del libre tránsito para todas las naciones y el de la soberanía territorial". (92)

3. Justo Arosemena propone la neutralidad del Istmo.

Uno de los pocos istmeños que se preocupó ante el peligro que entrañaba la afluencia de aventureros en Panamá rumbo a California fue, sin duda alguna, Justo Arosemena. Como dijimos, en diversos escritos llamó la atención sobre la campaña antinacional de la prensa extranjera con propósitos claramente anexionistas pues, a su entender, los norteamericanos veían al Istmo como "tierra de conquista" y de nada servirían los gestos benévolos hacia ellos, particularmente cuando jamás aceptarían a los países hispanoamericanos como "pueblos civilizados". En mucho contribuía a tan delicada situación la apatía del Gobierno central, lo que

traería por consecuencia la pérdida del Istmo que podría convertirse en otra Tejas.

Según Arosemena había en el Istmo “dos causas muy poderosas de trastornos y defección: la desesperación de los naturales y el arrojio de los extranjeros”. Por ende: “El mayor mal que pudiera suceder a la Nueva Granada con respecto a un cambio político en el Istmo, no sería ciertamente su independencia absoluta, siempre que el gobierno granadino, asegurase para la república ciertos beneficios. El grave, el inmenso mal, sería que el Istmo cayese en manos de los Estados Unidos; porque entonces toda la nación estaría amenazada de tan inquietos vecinos”.(93)

Estas últimas observaciones Arosemena las expuso aproximadamente dos años antes del “incidente de la tajada de sandía”. Naturalmente sus temores debieron aumentar, cuando en septiembre de 1856, las tropas norteamericanas desembarcaron en el Istmo en virtud de la controversia diplomática que, como hemos visto, siguió al sangriento suceso. El propio Canciller Lino de Pombo dio instrucciones para que a través de enviados especiales se buscara el apoyo de diversos países europeos, a fin de neutralizar al Istmo de Panamá, pero fue Justo Arosemena quien expuso esta idea, con lujo de detalles, en un proyecto de ley que presentó al Congreso a principios de 1857. Este documento prácticamente ha pasado desapercibido por nuestra historiografía y, por eso, en esta ocasión nos detendremos a analizar su contenido y alcance, especialmente cuando en su propia época produjo reacciones adversas y su autor fue blanco de acerbas críticas.(94)

Para aprovechar el auge de la Revolución Industrial, Arosemena propugnaba por el establecimiento del añorado “país hanseático,” que ahora sería un punto vital en la relación centro-periferia, es decir en el intercambio de bienes manufacturados por materias primas. En consecuencia, no resulta extraño, que propusiera al Poder Ejecutivo que negociara con los gobiernos de la Gran Bretaña, Francia, los Estados

Unidos y Cerdeña, la concertación de un tratado en el que se reconociera al Istmo de Panamá como un Estado totalmente independiente y soberano, libre para el comercio de todas las naciones bajo el ala protectora de las potencias signatarias del pacto.

Tales centros de poder gozarían de una serie de derechos y garantías como eran: amplia libertad para el transporte de su correspondencia a través del ferrocarril o por cualquiera otra vía de comunicación que se llegara a construir en el territorio del Estado de Panamá. Por tal servicio, los beneficiarios no habían de pagar nada al Gobierno, pero sí anualidades a la Compañía del Ferrocarril, que a su vez contribuiría de la misma forma al Estado. Este se comprometía a no imponer ningún gravamen por el tránsito de correspondencia extranjera, ni cobraría contribuciones a los buques y mercancías de las naciones signatarias que arribaran a los puertos del Istmo y éstas, por su parte, harían lo mismo con los productos o mercaderías de Panamá que ingresaran en sus respectivos dominios. Además de ello, los ciudadanos o súbditos de los países antedichos tendrían, por el hecho de hallarse en el Estado de Panamá, los mismos derechos y obligaciones civiles y de naturaleza política establecidos por la Constitución y las leyes para los naturales de Colombia. Tal reciprocidad se haría extensiva a los ciudadanos del Estado de Panamá en los territorios de las naciones protectoras.

Otros puntos del proyecto de ley sobre la neutralidad del Istmo se referían específicamente a la Compañía del Ferrocarril. Así, el Estado de Panamá se subrogaría de los derechos y obligaciones que con esta empresa tenía contraídos la Nueva Granada y celebraría otro convenio, no sólo para estipular a nombre propio los nuevos derechos y obligaciones de ambas partes, “sino para dar mayor claridad a algunas cláusulas del actual contrato, que son susceptibles de varias interpretaciones”. Los únicos derechos que reservaría la Nueva Granada en esta empresa, serían la facultad de rescatar el camino y sus dependencias, de conformidad en el

Convenio Stephens-Paredes; así como el tránsito gratuito, no sólo de la correspondencia si no también de tropas, armas, pertrechos y empleados o comisionados del gobierno.

Por otro lado, en la concertación del nuevo acuerdo, intervendrían las naciones signatarias del Tratado de neutralidad y si la Compañía del Ferrocarril no se mostraba anuente a suscribir otro convenio, siempre quedaría el Estado de Panamá exento de las obligaciones y derechos establecidos en el Contrato de 1850, a excepción de los privilegios otorgados a la Nueva Granada. Como se ve, el propósito fundamental era atenuar en lo posible las excesivas concesiones hechas a la empresa ferroviaria que daban pie a reclamaciones de toda índole, casi siempre bajo la tutela del Gobierno norteamericano.

Quizás por eso en el proyecto de ley en mención también se indicó que los tratados, pactos o convenciones que entonces ligaban a la Nueva Granada con la Gran Bretaña, Francia, los Estados Unidos y Cerdeña, no serían en adelante obligatorios para el Estado de Panamá en aquello que expresamente no se refiriera al territorio del Istmo. Asimismo, estas naciones, podrían mantener, a su costa, en los puertos de Panamá y Colón, los buques de guerra que consideraran necesarios para la seguridad de sus nacionales y de su comercio en el Istmo. Dichos buques podrían mantener a bordo las tropas de desembarco que estimaran convenientes, si bien nunca las pondrían en tierra, sino en caso de absoluta necesidad y por el tiempo indispensable.

También se hacía la observación de que las potencias signatarias se comprometían a que ninguna de ellas tomaría posesión directa o indirectamente, del Estado de Panamá o de una parte de su territorio y a impedir las expediciones de aventureros u otro tipo de invasiones extrañas. Pero sus fuerzas militares no intervendrían en los asuntos internos del Estado de Panamá, "sino cuando se hagan visiblemente peligrosas para el interés del comercio universal, o perniciosas para el comercio de alguna de ellas; y entonces no podían

hacer sino lo muy preciso para poner término a las disensiones, después de acordado por tres de dichas potencias a lo menos". Ello, no obstante, el Estado de Panamá sería completamente neutral "en toda cuestión o guerra internacional entre las potencias signatarias" y éstas, a su vez, procurarían que lo fuese también en conflictos que sostuviese alguna de ellas con otra nación ajena al Tratado. Por otra parte, si surgían problemas del Estado de Panamá con alguna otra nación que no fuese de las firmantes del Tratado, las potencias que lo integraban, ofrecerían su mediación y buscarían la solución del diferendo mediante el arbitraje de una o más de ellas o de otra potencia extraña, si así lo exigía la parte contendiente con el país bajo el protectorado. Igualmente, siempre que surgiera algún problema entre el Estado de Panamá con cualquiera de los signatarios del pacto, se recurriría al arbitraje de las otras integrantes y por mayoría de votos de sus representantes. De este modo, se evitarían las hostilidades entre dicho Estado con una o más de las mencionadas naciones. En caso de empate, los representantes aludidos deberían elegir a una quinta potencia para dirimir la disputa. De allí que también se indicara que los signatarios se garantizarían recíprocamente el cumplimiento de las estipulaciones y de los deberes consignados en el Tratado que llegara a celebrarse. Dicho Tratado permanecería en vigor por solo diez años en cuanto al protectorado o intervención. Pasado ese tiempo, el Estado de Panamá podría disponer de su suerte como a bien lo tuviese. Ni antes ni después sería lícito, al gobierno que imperara en aquel territorio, establecer allí el régimen de la esclavitud. (95)

Era de esperar la reacción que sobrevino, tanto en Bogotá como en el Istmo, ante este proyecto de Tratado. El periódico **El Centinela**, publicado en Panamá, calificó al documento como "humillante" y "vergonzoso" para la Nueva Granada, que a su vez traería para el Istmo "un triste y desastroso porvenir". Mostraba asombro al ver que "un hombre de la alta inteligencia del Dr. Arosemena" había podido sostener "un pensamiento tan absurdo". Estaba claro, según este

medio de comunicación, que el proyecto, tan pronto como se convirtiera en ley, no haría otra cosa que "allanar a los Yankees el camino de la anexión del Istmo".

Resultaba un hecho insólito, añadía **El Centinela**, que se fuese a mendigar el proteccionismo y más valía declarar de plano la independencia absoluta y efectiva del Istmo, porque de lo contrario se corría el riesgo de que al colocarlo bajo la dependencia, por una década, "de las bayonetas de cuatro o tres naciones distintas la fuerza de los acontecimientos lo haría caer en manos de aquellos con las que tenía mayores relaciones y, por ende, mayor interés en poseerlo.

Al mismo tiempo, recordaba **El Centinela** las propuestas del comisionado Isaac Morse, que reclamaba el derecho exclusivo de los Estados Unidos de intervenir en los asuntos internos del Estado de Panamá, si bien únicamente en la línea del ferrocarril y áreas adyacentes. Pero con el proyecto, Arosemena se proponía dar todo el Istmo "en vez de uno (a) cuatro señores". Y no podía argüirse que esta injerencia colectiva vendría a neutralizar las influencias particulares de una de las cuatro potencias protectoras, porque a la postre siempre sería una humillación y una vergüenza para Panamá y la Nueva Granada. Además de ello, era iluso que, al darle igualdad de derechos políticos a los ciudadanos de las naciones aludidas, los istmeños obtendrían las mismas prerrogativas. Ello constituía, más bien, una sumisión de un pueblo débil ante las naciones poderosas y le abría más aún las puertas para la intromisión e imposición de su voluntad. El destino del Istmo, en consecuencia, era el de estar sometido a instituciones diametralmente opuestas a su forma de vida.

Insistía **El Centinela** en que el proyecto en cuestión haría caer al Estado de Panamá en manos de los Estados Unidos y esto, por lo demás, no necesitaba demostración. "Basta recordar-advertía -cuál es el pie en que se hallan hoy nuestras relaciones con aquel país; basta considerar el inmenso interés que tiene él en esta vía por ser la obra del

ferrocarril propiedad de nacionales suyos; basta considerar que la mayor parte de los pasajeros que por aquí transitan son también sus nacionales; basta considerar que el territorio del Istmo es aparente para cultivar, por medio de brazos esclavos, el algodón y la caña de azúcar; basta considerar todo esto, para comprender con cuánto empeño prepararían los Yankees el terreno, teniendo participación activa y directa en nuestros negocios políticos, a fin de realizar pacíficamente en un corto número de años, la anexión de este país al suyo". Así había ocurrido con Tejas, y era preciso recordar que, de los 57 signatarios de la Declaración de Independencia de aquella provincia mejicana, un total de cincuenta procedían del sur de los Estados Unidos.

Por último, se preguntaba el diario sobre cuál sería la suerte del Istmo al cabo de diez años, cuando culminara el protectorado previsto en el tratado y cómo haría para contrarrestar la influencia norteamericana que ni la Gran Bretaña, Francia y Cerdeña alcanzarían a neutralizar. Llamaba la atención en el hecho de que, las dos primeras, sólo tenían en Panamá intereses puramente comerciales y la última ni siquiera este tipo de vínculos. Se aclaraba que antes que un examen metódico del plan de Arosemena, el artículo representaba una protesta en su contra. De allí que **El Centinela** rechazaba del todo la propuesta que el proyecto encerraba. No tenía la menor duda de que el Congreso rechazaría la misma, pero sí por una aberración inconcebible" diera tal paso, entonces el Istmo de Panamá estaba en todo su derecho devolviéndole a la Cámara legislativa "tan peregrina ley" y disponer por sí mismo de su destino.(96)

Por lo que se deduce de otro escrito posterior titulado: "El proyecto del Senador Arosemena", el autor del artículo de **El Centinela** era Pablo Arosemena, quien no vaciló en replicar a los redactores del Periódico **El Pueblo**, que defendieron el controversial documento.(97)

En esta ocasión, Pablo Arosemena, no solo dio la voz de alerta sobre el peligro que entreñaba el protectorado de los

Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Cerdeña en el Estado de Panamá, sino que insistió en la gravedad de que el Istmo encadenara su suerte a cualquier país de la tierra. En todo caso, lo que debería buscarse era su neutralidad, mas no bajo las condiciones propuestas por Justo Arosemena, sino tal como la garantizaba los Estados Unidos. Como quiera que fuese, para entonces el polémico proyecto de Justo Arosemena había sido rechazado por el Congreso neogranadino.

4. Otras fuentes de conflictos con los intereses extranjeros (1857-1885).

a. La legislación sobre negocios nacionales del Istmo y el Convenio Herrán-Cass.

Este crítico estado de cosas, en vez de atenuarse, se agravó cuando, el 25 de junio de 1857, el Congreso de la Nueva Granada expidió la Ley sobre seguridad y arreglo de los negocios nacionales en el Estado de Panamá. Se estipuló que, en lo sucesivo, todos los asuntos nacionales en el Istmo correrían a cargo de una administración especial, a cuyo frente estaría un Intendente designado por el Poder Ejecutivo de la República. Su función cubría una amplia gama de actividades como eran: velar por la seguridad y protección de los extranjeros, de conformidad con los tratados públicos y el Derecho Internacional; establecer rentas, bienes y derechos; adoptar medidas para la defensa del territorio y el mantenimiento de su soberanía; crear una fuerza de policía, ejército y marina, a fin de hacer cumplir las órdenes del Poder Ejecutivo y salvaguardar los intereses de la nación.

Por la misma ley, en el territorio del Estado de Panamá se erigía un Distrito Judicial Federal en el cual funcionaría un Tribunal dependiente de la Corte Suprema Nacional. Entre sus atribuciones estaban: exigir la responsabilidad de los empleados al servicio de la República; aplicar las penas señaladas a los delitos y resolver las cuestiones que se suscitaran entre la Hacienda Nacional y "los extranjeros transeúntes por el camino de hierro y con los Agentes de la

Compañía del Ferrocarril de Panamá, por asuntos extraños a la validez e inteligencia del contrato de privilegio de dicha obra”.

Además de otras materias contencioso- administrativas, el Tribunal tendría atribución para castigar a invasores aventureros e imponer contribuciones. Fue así que, a más del derecho de toneladas sobre los buques mercantes que entrarán en los puertos de Panamá y Colón, tal como se consiguó por la Ley de 25 de junio de 1856, nuevamente se cobraría un impuesto a los pasajeros que atravesaran el Istmo de uno a otro mar. Si la Compañía del Ferrocarril se resistía al pago de ésta contribución forzosa, el Poder Ejecutivo estaba autorizado para proponerle modificaciones estimadas como “justa recompensa”. El Estado de Panamá percibiría la mitad del producto de las rentas de aduana, si bien el auxilio de cincuenta mil pesos decretado por el Congreso al tesoro de aquel territorio quedaba derogado.(98)

Tal como afirmó **El Centinela**, en su entrega del 30 de julio de 1857, con la susodicha ley se le daban facultades omnímodas al Poder Ejecutivo usurpándole al Estado de Panamá sus principales derechos, entrometiéndose en la jurisdicción que le era potestativa y colocándolo bajo el nivel de los demás Estados Federales de la Nueva Granada. Consideraba la creación del cargo de Intendente General, como algo inusitado, porque en ningún país regido por el sistema federal se había privado a los jefes de los Estados el ser agentes del Poder Ejecutivo de la nación. Esto, por lo demás, entrañaba una “desigualdad chocante”, toda vez que no se aplicaba a los demás Estados. Propiciaba sinecuras y tendía a complicar los problemas con los extranjeros al darle prebendas, en particular a la Compañía del Ferrocarril, que ya de por sí tenía amplias ventajas en el Contrato Stephens-Paredes.

Para **El Centinela**, igualmente, se privaba al Estado de Panamá de la mitad del derecho de toneladas y hacía más difícil el cobro de la contribución forzosa y la rentas de aduana, porque era necesario duplicarlas para que rindieran

dividendos. Esto se debía a la codicia del Gobierno metropolitano que pretendía apoderarse de todas las fuentes productoras del Istmo, sin importarle su falta de recursos tributarios. Quedaba entonces este territorio virtualmente abandonado y "sin poder dar un paso en la penosa marcha que hoy lleva, a causa del tristísimo predicamento en que lo han colocado los desaciertos de una madrastra sin entrañas".

Recordaba el diario en mención que, cuando el Gobierno de la Nueva Granada celebró el contrato con la empresa del Ferrocarril, actuó con egoísmo y sólo para obtener beneficios derivados de la vía férrea y amortizar así su deuda externa. No le importó si ello conllevaba sacrificar al Istmo. Esto explicaba por qué no dudó en suspender el derecho de pasajeros, una vez que la empresa ferroviaria elevó sus protestas y apeló a las cláusulas del Convento de 1850. Por eso, **El Centinela**, finalizaba sus comentarios, indicando que si tales relaciones de desigualdad proseguían y se pretendía mantener por más tiempo dicha situación insostenible, el único camino que quedaba era el que habría de tomarse, tarde o temprano: la separación definitiva. (99)

Evidentemente, los puntos de vista de **El Centinela**, no estaban alejados de la realidad. Poco después, la postura despreciativa de la Nueva Granada con respecto al Istmo, se mostró a plenitud cuando el 10 de septiembre de 1857, se firmó en Washington el Tratado Herrán-Cass. Ya hemos dicho que con el mismo se buscaba llegar a un entendimiento en el espinoso asunto de "la tajada de sandía". Para ello, se convino que todas las reclamaciones de parte de los ciudadanos estadounidenses, corporaciones, compañías o particulares en contra del Gobierno de la Nueva Granada presentadas antes del Convenio -ya fuese al Departamento de Estado en Washington o al Ministro de los Estados Unidos en Bogotá- y, sobre todo, las dimanadas de los sangrientos sucesos del 15 de abril de 1856, en los que dicho Gobierno neogranadino aceptó su responsabilidad por la obligación que tenía de "conservar la paz y el buen orden" en la vía interoceánica" serían sometidas a una comisión integrada por dos represen-

tantes de ambas partes. Tales comisionados, en solemne juramento, se comprometerían a fallar con imparcialidad, equidad y justicia, en todas las reclamaciones que les fuesen presentadas.

Como el Gobierno de la Nueva Granada se responsabilizó por el también llamado "motín de Panamá", se explica por qué también asumió los costos que resultaron del pago de in-

su vez estancó el proceso de ratificación en los Estados Unidos. No fue hasta 1865 cuando, como ya señalamos en páginas atrás, se zanjó definitivamente la controversia en torno al "incidente de la Tajada de Sandía". La Nueva Granada convino en pagar indemnizaciones por el monto de \$'402.00. Con semejante humillación, las ya tensas relaciones entre ambas naciones, se agravaron mucho más.

b. La anarquía y el intervencionismo precipitan la caída del Estado Federal.

1) El Convenio de Colón paliativo temporal para la convulsión política.

Un retrato vívido de la anarquía reinante en Panamá es el que trazó, en 1884, el Dr. Rafael Núñez en un escrito que tituló: **Panamá y sus Tragedias**. Con su característico estilo incisivo indicó que era "el teatro político donde el régimen federativo ha coincidido más con los infortunios públicos". Adujo que, de 1831 a 1856, no hubo en aquella sección del país otra anormalidad que la transitoria acaecida en 1841. Pero a partir de la proclamación del Estado Federal "la calma no ha imperado allí sino fugazmente".(101) Sólo en parte, tenía razón, porque en su análisis, además de olvidar la sangrienta dictadura de Alzuru, no tomó en consideración otro factor importante en este caos administrativo imperante en el Istmo, a saber: las casi permanentes intervenciones militares norteamericanas. Aunque de manera apretada, veamos ambos aspectos que, en no pocas ocasiones, estaban estrechamente vinculados entre sí.

Durante los treinta y cinco años comprendidos entre 1850 y 1885, las guerras civiles en la Nueva Granada, y los golpes de Estado en el Istmo, constituyeron la nota común y corriente. En ese lapso, se promulgaron siete Constituciones (1855, 1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875) en Panamá y aproximadamente veintisiete funcionarios ocuparon la presidencia en el convulsionado país (102). Muchos con tal de mantener el orden, no vacilaron en recurrir a las fuerzas armadas estadounidenses; incluso el Gobierno central apeló

a este medio, so pretexto de salvaguardar su soberanía en este territorio, invocando al Artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack. No es exagerado decir, que las convulsiones internas en el territorio del Istmo, casi siempre contaron con la intervención norteamericana. Esta inclinó la balanza a favor de las autoridades establecidas, si bien ello convirtió a los Estados Unidos virtualmente en los protectores absolutos del Estado de Panamá.

Efecto de otra cruenta guerra civil promovida por Tomás Cipriano de Mosquera, fue el tumulto que estalló en Panamá contra el Gobierno, en septiembre de 1860. Dio como resultado alrededor de una docena de muertos y trajo consigo, además, la segunda intervención armada de los Estados Unidos en el Istmo. Al Intendente Bartolomé Hurtado no le quedó otro recurso que aceptar la propuesta del Comandante Porter, a cargo del buque de guerra **St. Mary's**. En ese entonces también desembarcaron tropas británicas de la Nave **Clio** a cargo del Capitán Miller. Ambas fuerzas de ocupación permanecieron en la ciudad hasta el 7 de octubre cuando se calmó el estallido. (103)

Para mayo del siguiente año, se preveía una invasión de los rebeldes desde Cartagena y el ahora Intendente José M. Vieco solicitó a los Cónsules de Inglaterra, Francia y los Estados Unidos el auxilio de sus fuerzas navales "como una protección al comercio de las naciones civilizadas de la tierra". Las dos primeras potencias prestaron oídos sordos a la petición, pero los Estados Unidos sí se mostraron interesados en intervenir "para conservar el orden en el Istmo", aunque en esa ocasión no hubo desembarco de tropas norteamericanas.

Semejante estado de cosas no sufrió mayores alteraciones cuando el Istmo renunció a la Confederación Granadina, creada en 1858, y pasó a formar parte de la nueva entidad que, a instancias de Tomás Cipriano de Mosquera, se formó a mediados de 1861 con el nombre de Estados Unidos de Colombia. Aunque inicialmente los Estados de Antioquia y

Panamá no suscribieron la Constitución y el Pacto de Unión, que a la sazón se promulgaron, ambos por el Artículo 37 fueron invitados a integrarse. Para tal efecto, Mosquera envió al Istmo como comisionado especial a Manuel Murillo Toro, quien el 6 de septiembre firmó con el Gobernador Santiago de la Guardia el denominado Convenio de Colón. Mediante el mismo, el Estado soberano de Panamá se incorporaba oficialmente a los Estados Unidos de Colombia, bajo condiciones muy especiales. No solo gozaría de facultades propias en asuntos relacionados con la designación de los empleados públicos y la administración de justicia, sino que tendría a su cargo todas las rentas, propiedades y derechos que antaño pertenecían a la Confederación Granadina, salvo las obligaciones o deudas contraídas por ésta. El Gobierno de los Estados Unidos de Colombia no podría ocupar militarmente ningún punto del territorio del Estado de Panamá, sin el consentimiento de su Gobernador, siempre que en dicho Estado se mantuviera la fuerza necesaria para la seguridad del tránsito de uno a otro mar. Mediante el Artículo 3 del Convenio solemnemente se estipuló que: “El territorio de Panamá, sus habitantes y su gobierno serán reconocidos como perfectamente neutrales en las guerras civiles y de rebelión que surjan en el resto del territorio de los Estados Unidos, en los mismos términos en que el artículo 35 del tratado con los Estados Unidos del Norte lo reconoce, y el Derecho Internacional define y estatuye la neutralidad para los pueblos extranjeros”.

Además de lo anterior, se convino que la neutralidad así entendida sería “practicada religiosamente desde ahora”. De este modo, el Estado de Panamá no participaría de ninguna forma a favor ni en contra, del Gobierno de la Unión, mientras fuese combatido por los partidarios de la extinguida Confederación y del Gobierno que la representaba. Tampoco sería obligado dicho Estado a contribuir, por medio de empréstitos forzosos o contribuciones ordinarias, para sufragar gastos hechos o por hacerse durante la contienda que entonces se desarrollaba en el resto del territorio colombiano. Además de ello, se pondría en libertad a todos los prisioneros de guerra

y los buques, armas y otros elementos bélicos que se hubiesen adquirido con fondos de la disuelta Confederación, quedarían a disposición del Gobierno de los Estados Unidos de Colombia y pasarían a ser propiedades nacionales. (104)

En la letra, el Convenio de Colón resultaba sumamente beneficioso para el Istmo. Parecía que al fin se plasmaban los deseos de Justo Arosemena y José de Obaldía, entre otros, que el Estado de Panamá fuese un territorio totalmente neutral en las continuas luchas fratricidas que ensangrentaban al territorio Colombiano. (105) Desafortunadamente, Tomás Cipriano de Mosquera no cumplió con las estipulaciones del pacto. Envió fuerzas de ocupación bajo el mando del Coronel Peregrino Santacoloma y el propio Gobernador Santiago de la Guardia fue la primera víctima de esta nueva humillación para el Istmo de Panamá. Pereció en la batalla de Río Chico, en Natá, el 19 de agosto de 1862, al enfrentarse a las tropas liberales encabezadas por el General Buenaventura Correoso y Gabriel Neira. De esta forma, se consolidó en el cargo de Gobernador uno de los fervientes seguidores de Mosquera: Manuel María Díaz.

2) Aumento de la intervención norteamericana en Panamá.

Era de esperar que las medidas coercitivas empleadas por Tomás Cipriano de Mosquera no produjeran quietud en el Istmo. En 1862, el tambaleante régimen de Bogotá, ante el avance de la revolución de los radicales y para detener, además, las pretensiones dictatoriales de Mosquera, invocó la protección e intervención de las fuerzas navales y terrestres de los Estados Unidos. Tal solicitud la hizo Pedro Alcántara Herrán, a la sazón Ministro Plenipotenciario en Washington. Su propósito era, sobre todo, mantener abierto el libre tránsito por el Ferrocarril de Panamá y salvaguardar, a la vez, la soberanía de la Confederación Granadina en el Istmo. Pese a que, en esta ocasión, el Secretario de Estado William H. Seward negó la petición, en cambio propuso a los Gobiernos de la Gran Bretaña y Francia efectuar la ocupa-

ción conjunta de aquel territorio. Pero los dos últimos se negaron a participar en una empresa en la cual no tenían mayores intereses que los Estados Unidos. (106)

Basta recordar que el grueso de los capitales que entonces circulaban en Panamá estaban en manos de empresas y ciudadanos norteamericanos, tal como lo demuestran a plenitud los informes y despachos consulares de la época. Sin embargo, como veremos, los intereses británicos no eran nada despreciables.

El 8 de mayo de 1863, la revolución triunfante de Mosquera proclamó oficialmente una nueva Carta Fundamental, conocida también como la Constitución de Rionegro. Con ella el federalismo encontró su máxima expresión y la República pasó a denominarse Estados Unidos de Colombia. A decir de Justo Arosemena, en dicha Constitución, el partido liberal "llevando su honradez hasta un extremo que nadie le exigía, consignó principios enteramente nuevos, contradictorios e impracticables". El 12 de junio del mismo año, la Asamblea Constituyente del Estado Soberano de Panamá, promulgó la Constitución Nacional, en cuyo Artículo 7 se estipuló que los extranjeros que se hallaran en este territorio gozarían de los mismos derechos civiles que los ciudadanos del mismo. Sólo estarían sometidos a las leyes y autoridades del Estado, y sin más prerrogativas ni derechos civiles que los nacionales.

Esta disposición pasó a ser, casi de inmediato, una fuente permanente de conflictos con los intereses foráneos, máxime cuando los disturbios civiles con las consiguientes sangrías al erario público, obligaron al Estado de Panamá a imponer contribuciones forzosas a todos sus habitantes sin distingos de nacionalidad. Así, en enero de 1865, los cónsules de Francia y los Estados Unidos acreditados en la ciudad de Panamá, elevaron al Secretario de Hacienda José María Alemán, sus respectivas notas de protesta. El primero, le informó que los comerciales extranjeros, cuyos nombres adjuntaba, habían resuelto "negarse absolutamente a pagar

la injusta contribución que se les ha impuesto y que cada año va aumentándose, sin que aparezca que el país ni la ciudad se aprovechaban de ellos”.

Apoyaban su demanda los cónsules en base a la ley de 1835, que estableció puertos francos en el Istmo sin sujeción a ningún gravamen. Tal privilegio era extensivo a cualquier empresa que se dedicara al transporte de pasajeros y mercancías en la ruta de tránsito, por espacio de 20 años, contados a partir de la firma de su respectivo contrato. A su entender, ninguna ley posterior podía derogarla o reformarla, sino otro convenio entre las partes contratantes. En otras palabras, era el mismo argumento que, como hemos visto, esgrimieron los funcionarios extranjeros contra el derecho de pasajeros y la ley de toneladas.(107)

Reunidos en asamblea, los comerciantes extranjeros, encabezados por el Cónsul de los Estados Unidos Alex R. McKee, decidieron por unanimidad, que cada cual, en vez de la contribución proporcional establecida por la Ley de 1835, se suscribiría, a título de donación voluntaria, como lo hacían los socios de los vapores, con una suma mensual hasta tanto se diera solución definitiva al asunto del impuesto forzoso. De allí que los hombres de negocios recomendaban el establecimiento de una comisión de cinco miembros para distribuir la contribución. Entre ellos habrían de figurar las de “primera categoría”, o sea aquellos dedicados al comercio al por mayor. A su vez, el Poder Ejecutivo del Estado, debería de evitar los excesos de empleados subalternos; de lo contrario, el Cónsul de Francia A. de Zeltner, advirtió que se vería forzado a elevar una representación” que produciría un efecto (o que daría un resultado) desagradable”.(108)

A estas amenazas, José María Alemán respondió sin rodeos al cónsul francés, indicándole que las leyes, como bien debía saberlo, no se derogaban sino por otras leyes, cuya facultad sólo competía a la Asamblea Legislativa. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo no podía aceptar las propuestas

hechas por los comerciantes extranjeros que venían a ser “resoluciones exóticas” en abierta contradicción con el Artículo 7 de la Constitución. Más aún, la Ley de 1835, que servía de apoyo a los denunciantes, ya había sido sucesivas veces reformada y derogada. Traía a colación, por último, el Artículo 5 de la Ley de 24 de mayo de 1855, que daba amplia potestad al Poder Ejecutivo para proceder contra aquellos cónsules extranjeros residentes en Panamá, que protegieran la resistencia de los individuos de su nación al pago de las contribuciones establecidas.(109)

Zeltner, no tardó en dar pie atrás. Pero su homólogo norteamericano Alex R. McKee fue aún más lejos en sus amenazas. Adujo que era su deber como Cónsul “proteger a los ciudadanos americanos, contra **toda violencia** intentada o perpetrada en contravención a la ley internacional o a los tratados”. Daría tal protección de manera “**legal y autorizada** sin el consentimiento del Gobierno General, si se intentan o ejecutan esos actos de violencia con las personas y con las propiedades pertenecientes a ciudadanos de los Estados Unidos en que tengan interés dichos ciudadanos”. De ser ese el caso, tenía autorización para emplear todos los medios que estuviesen a su alcance, “ a fin de remediar y prevenir si es posible (antes de su realización) cualquier tropelía contra sus personas y propiedades”.

Y con respecto a la contribución comercial, sostenía McKee, que esta violaba “derechos **concedidos y adquiridos**”, a más de ser “absolutamente **ilegal e injusta**”, tal como lo había expresado con anterioridad. Añadía que el Estado Soberano de Panamá “alzando un impuesto oneroso a los intereses comerciales del Istmo, ha hecho que todos los comerciantes extranjeros se sientan inclinados a esperar, e inciertos en cuanto futuras exacciones cuando tan gravosos impuestos se exigen antes que se haya dado y publicado por la autoridad competente (el Gobierno central) una firme decisión acerca del derecho para establecer esa contribución y ante cuya actividad se halla en cuestión pendiente”. Cuando esto se decidiera definitivamente, entonces los

comerciantes norteamericanos apoyarían el impuesto. Mientras tanto, McKee indicaba que se ajustaría a lo que disponía y exigía el Derecho Internacional, además de los tratados y convenios existentes.(110)

Nos hemos detenido en esta polémica porque retrata, con lujo de detalles, la tensa situación que se vivía en el Estado Federal de Panamá con respecto a los intereses extranjeros, lo cual propiciaba la intervención de otras naciones en los asuntos internos del Istmo. Como era lógico, este estado de cosas, en vez de disminuir se fue agravando, en la medida en que se multiplicaban los golpes de cuartel y las enconadas luchas partidistas en todo el territorio colombiano. A partir de 1865, el intervencionismo norteamericano sería tan frecuente como los disturbios políticos que azotaban al Istmo. Mas no es el caso entrar en pormenores de los diversos desembarcos de tropas estadounidenses que desde entonces se llevaron a cabo, tanto en Panamá como en Coiba, hasta 1885.

A grandes rasgos, podemos indicar que, en marzo de 1865, a raíz de un levantamiento encabezado por Gil Colunje, que depuso al Presidente del Estado José Leonardo Calancha, por recomendación del Cónsul McKee el barco de guerra **St. Mary's** a cargo del Capitán Midlenton, desembarcó un destacamento armado en la ciudad de Panamá. Otro tanto, ocurrió en Colón, cuando la tripulación del **San Luis**, bajo el mando del Capitán Preble, se posesionó del puerto a instancias del Cónsul estadounidense allí establecido. Al mes siguiente, otro contingente de tropas estadounidenses, a pedido de McKee, ocupó la ciudad de Panamá y, en octubre del mismo año, puso pie en tierra para capturar a desertores norteamericanos. En este último caso, hubo protestas del Secretario de Asuntos Extranjeros de los Estados Unidos de Colombia, quien indicó al Ministro de los Estados Unidos en Bogotá, que ni el Artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack, ni ningún otro de dicho pacto, facultaban al Gobierno norteamericano para desembarcar tropas en el Istmo de Panamá, sin previo aviso a las autoridades y sin ceñirse a las

condiciones establecidas en dicho documento contractual.
(111)

Otra de las tantas guerras civiles en Colombia estalló a mediados de 1867. Como era costumbre, las autoridades del Estado de Panamá, que se sumaron a la rebelión, impusieron contribuciones extraordinarias a todos los allí residentes e incluso exigieron pagos por adelantado para el futuro. Ante el clamor de los ciudadanos norteamericanos, el Secretario de Estado William H. Seward emitió una circular en la cual hizo saber, que si bien los súbditos de la Unión no estaban exentos del pago de contribuciones extraordinarias, y “justamente repartidas” por el Gobierno Federal, este no era el caso cuando dichos impuestos se cobraban para resistir a los Estados Unidos de Colombia. Con este último país el Gobierno estadounidense tenía contraída la obligación de mantener su dominio efectivo en la ruta de tránsito por el Istmo de Panamá. En consecuencia, y hasta tanto se dieran otras instrucciones, los ciudadanos norteamericanos residentes en aquel territorio, podían negarse a pagar tales impuestos o contribuciones, excepto bajo protesta, la cual elevarían a sus respectivos cónsules, al Ministro residente en Bogotá o a la propia Secretaría de Estado.

Seward, como se ve, daba una interpretación muy **sui generis** al Tratado de 1846, porque so pretexto de mantener la soberanía de Colombia en Panamá, los súbditos estadounidenses podrían rebelarse contra la política impositiva del Estado Federal. Por eso, el Secretario de Estado aducía que: “Los Estados Unidos sólo respetarán aquellos bloqueos debidamente proclamados, que sean mantenidos por una fuerza competente conforme al derecho internacional. Se espera que las autoridades navales de la Unión en las aguas de Colombia estén vigilantes mientras dure la guerra civil, comunicándose con el Ministro Residente, a fin de impedir toda interrupción en el tráfico interoceánico o cualquiera violencia ilegal contra ciudadanos de los Estados Unidos”. Así se le comunicó, tanto a las autoridades del Estado de Panamá como a las de Bogotá. (112)

De lo anterior se desprende por qué la oposición al pago de contribuciones, por parte de los ciudadanos norteamericanos en el Istmo, adquirió mayor fuerza. Los cónsules en los puertos terminales de Panamá y Colón, prácticamente actuaron como agentes diplomáticos de su país. Más aún, cuando en los Estados Unidos, a partir de la administración de Ulises Grant, cobró impulso la política de un Canal interoceánico que, a su criterio, debería construirse "en tierra americana por y para los americanos". Ni que decir tiene que, entre los sitios más factibles para la construcción de la vía artificial, estaba el Istmo de Panamá. Esto se evidenció en dos proyectos de Tratado entre los Estados Unidos y Colombia concertados en 1869 y 1870, de los cuales nos ocuparemos más adelante.

3) El caso de las estaciones carboneras en Chiriquí y Bocas del Toro.

Entre 1867 y 1876, prosiguieron los desembarcos de tropas norteamericanas y otra serie de atentados contra la soberanía colombiana en Panamá, mientras que inútiles resultaron las protestas a nivel diplomático en Bogotá y Washington. En marzo de 1880, obedeciendo órdenes expresas del Gobierno estadounidense, los vapores de guerra **Adams y Kearsage** exploraron la Laguna de Chiriquí y el Golfo Dulce, respectivamente, con el propósito de establecer estaciones navales de carbón. Esta operación tenía carácter secreto y, por lo mismo, no se notificó a las autoridades colombianas. No obstante tales embarcaciones tenían órdenes de permanecer en dichos sitios, hasta tanto fuesen reemplazadas y repeler "discrecionalmente" cualquier intento de desalojo por parte de fuerzas estatales o nacionales. (113)

Mateo Iturralde, a la sazón Presidente del Estado de Panamá, exigió tanto al Vice-almirante de la Escuadra del Pacífico M. W. Wyman como a los cónsules en Panamá John Wilson y, en Colón, James Thorington, el retiro inmediato de tales naves. Además, elevó los correspondientes informes a la Secretaría de Relaciones Exteriores en Bogotá y ésta

demandó que la naves mencionadas abandonaran las aguas territoriales colombianas. No obstante, aquellos funcionarios, con diversos pretextos, se negaron a colaborar e incluso Thorington sostuvo que “ningún gobierno” había pretendido, en tiempos de paz, retirar de sus puertos a barcos de guerra norteamericanos y que, por tanto, las medidas adoptadas por las autoridades colombianas “provocarían un profundo disgusto al gobierno americano”.(114)

Desde febrero de 1880, Justo Arosemena, entonces Ministro de Colombia en Washington, llamó la atención al Departamento de Estado sobre la expedición naval a la Bahía de Chiriquí y el Golfo Dulce, tal como había aparecido en noticias publicadas en los diarios norteamericanos. Al parecer, el Gobierno estadounidense, bajo la capa de la **Chiriqui Improvement and Company**, pretendía hacer uso de la concesión otorgada a A.W. Thompson por el Gobierno colombiano, a fin de que éste construyese un camino de ruedas desde David a la Laguna de Chiriquí.

Arosemena advirtió que, semejante pretensión, adolecía de varias fallas. Primero: los títulos de terrenos adjudicados en Colombia y, sobre todo a los extranjeros, eran a menudo imperfectos, ora por la falta de derecho de los vendedores, o bien porque no se ajustaban a las formalidades requeridas por las leyes en los contratos. Por ende, el Gobierno norteamericano, podría correr el riesgo de entrar en posesión de algo al cual no tenía derecho quien lo hubiese enajenado y, por tanto, todos los hechos subsecuentes resultarían nulos. En segundo término, aclaró que: “cuando los Gobiernos intentan adquirir un terreno en país extranjero para edificar o para un establecimiento como el de que ahora se trata, acostumbra principiar (como lo debía saber el propio Evarts) por obtener el consentimiento del soberano del país donde se halla el terreno; porque estando exentos los Gobiernos de la jurisdicción legal, y gozando además de otros privilegios, pudiera “no convenirnos’ que fuesen “dueños de fincas raíces”.

Por todo lo anterior, y aceptando como ciertas las noticias de los diarios, Arosemena solicitaba se le diera curso a su protesta ante el Presidente Hayes para que la expedición aludida fuese suspendida, hasta tanto se comunicara al Gobierno colombiano sobre cualquiera medida al respecto y se diera inicio a negociaciones formales, si Bogotá convenía en ello. (115)

Un silencio muy significativo de dos meses por parte del Departamento de Estado, prosiguió a esta nota de Justo Arosemena. En abril, al enterarse éste que los buques **Adams y Kearsage** habían zarpado hacia el Istmo, pidió nuevamente explicaciones. A mediados de ese mes, por fin William M. Evarts, respondió consignando los hechos cumplidos. Adujo que no había disposición de su Gobierno de actuar en menoscabo de la "igualdad e independencia" de la República Colombiana o contrariar sus intereses en lo más mínimo". Si se dilató en contestar, fue porque Washington no podía dar explicaciones en base a los informes de periódicos, tal como se lo había comunicado oralmente a Arosemena. Sólo en abril se supo de fuentes fidedignas sobre el movimiento de los dos barcos de guerra en el Istmo. Pero para Evarts esto no era lo más importante, sino el hecho de que el Gobierno de Colombia, desde tiempo atrás, sabía que "tanto la seguridad como la comodidad" de la marina de guerra y mercantil de los Estados Unidos, podían exigir el establecimiento de depósitos de carbón en algunos puntos de ambas costas de Centroamérica. Así las cosas, el Gobierno de los Estados Unidos, nunca había dudado que "los sentimientos amistosos existentes entre los dos países", así como "las obligaciones pactadas" en el Tratado de 1846 inducirían al Gobierno colombiano a "brindarle el auxilio y facilidades posibles a fin de conseguirlos". Por eso, la administración de Hayes, comprendía que la adquisición de los susodichos depósitos, ya fuese por compra a particulares o por concesión pública, tendría que comunicarse al Gobierno de Bogotá y que éste "daría su consentimiento con gusto".

Evarts no se detuvo en estos planteamientos. También ahondó en los supuestos derechos concedidos a los Estados

Unidos para explorar diversos puntos en Centroamérica, tanto en el Atlántico como en el Pacífico “con la mera sugestión” del Gobierno norteamericano. Fue así como se dieron instrucciones a los Comandantes del **Adams y el Kearsage** para que visitaran las costas del Istmo e informaran extensamente sobre las ventajas que ofrecían esos parajes para las estaciones aludidas. Se recomendaron, en consecuencia, como los sitios más adecuados para tal fin, a Golfito, en el Golfo Dulce y a Puerto **Shepherd**, en la Bahía de Almirante, en Bocas del Toro. Para el Secretario de Estado, era innecesario discutir, por el momento, la clase de título que convenía adquirir al Gobierno de los Estados Unidos. En tal sentido, se darían instrucciones al Ministro en Bogotá “para que llame la atención del Gobierno colombiano sobre el asunto en su totalidad” y para que sometiera a “su consideración amistosa los deseos de este Gobierno y celebre cualquier arreglo que sea necesario para lograr el fin deseado”. Por último, con cinismo, Evarts, agradecía “el espíritu de amistad” con que se recibió a los dos buques norteamericanos en el Istmo, al igual que las “facilidades” que se les había proporcionado.(116)

En verdad, Evarts omitió decir que, para entonces, el Congreso norteamericano había votado la suma de \$200,000,00 a fin de que la **Chiriqui Improvement and Company** explotara la concesión antaño otorgada a A.W. Thompson, esta vez con el apoyo del propio Gobierno estadounidense. Pero el Ejecutivo Colombiano declaró insubsistente el Contrato, toda vez que la Corte Suprema de Justicia decidió suspenderlo, así como también fue declarado nulo por el Senado, en abril de 1869. Igualmente, había caducado, por falta de cumplimiento, otro contrato con el mismo accionista. Ante esta situación, el Secretario de Marina de los Estados Unidos resolvió no llevar a efecto la inversión destinada a erigir las estaciones carboneras en Chiriquí y Bocas del Toro.(117)

Dentro de un contexto mucho más amplio, es preciso situar las declaraciones del Secretario de Estado Evarts. Es

probable que la actitud asumida en el asunto de las estaciones carboneras, fuese una reacción inmediata de la administración de Ruthford Hayes ante la concesión hecha por el Gobierno colombiano la **Société Civile** de Francia. Esta en el Convenio Salgar-Wyse obtuvo los derechos para la construcción de un Canal interoceánico en Panamá y los había traspasado a la **Compagne Universelle**, que bajo la dirección de Ferdinand de Lesseps, en 1880, dio inicio a los trabajos de excavación de la vía acuática.

Para el Gobierno norteamericano, la presencia francesa en el Istmo representaba una violación a la Doctrina Monroe. El propio Hayes llegó a decir que: "La política de esta nación es un Canal bajo el control americano. Los Estados Unidos no puede consentir en la entrega de este control a cualquier potencia europea o a cualquier combinación de potencias europeas. Si los tratados vigentes entre los Estados Unidos y otras naciones, o si los derechos de soberanía o propiedad de otras naciones se sitúan en el camino de esta política(...) deben darse los pasos adecuados por negociaciones justas y liberales para promover y establecer la política americana".(118) Por consiguiente, nada tiene de extraño que, con buques de guerra en aguas bajo jurisdicción colombiana, el Gobierno de Hayes buscara amedrentar o, por lo menos, hacer gala del poderío naval estadounidense en un territorio que consideraba como parte de su **mare clausum**.

4) **Nuevas quejas por los impuestos e importancia de las intervenciones de 1885.**

Durante el último lustro del Estado Federal de Panamá, nuevas quejas de los extranjeros se hicieron sentir, en particular cuando empezó a circular un modelo distinto de recibo para la "contribución voluntaria". Con poco tacto, en el mismo se indicaba que los cobros recaían sobre toda clase de reclamos que el Estado pudiera tener contra las compañías o sus agentes por cualquier tipo de contribución, incluso la comercial.

En octubre de 1881, el Agente General interino de la **Pacific Mail** J. Lefevre, recibió instrucciones de la Superintendencia General de Nueva York, de no aceptar ninguna forma nueva de recibo, excepto la acostumbrada. El fundamento de tal actitud era el Convenio de 1869 entre la Compañía del Ferrocarril y Colombia, mediante el cual los vapores de la **Pacific Mail** “estaban **exentos de todo impuesto y contribución cualesquiera que ellos sean**”. Según Lefevre, hasta entonces, la línea de vapores pagaba mensualmente la mencionada contribución “sólo con el propósito de ayudar al Gobierno del Estado a mantener el orden en el Istmo y **proteger a nuestros empleados cuando fuese necesario**”.(119)

Por estas mismas fechas, en virtud de disposiciones del Poder Legislativo, se empezaron a exigir en Colón un buen número de requisitos a los buques norteamericanos que zarpaban de dicho puerto. El capitán de la nave, para que el inspector le otorgara el permiso respectivo, debía de presentarle un certificado de cada autoridad del lugar acreditando que no tenía nada pendiente que pudiese impedir su salida. A más de ello, a los documentos tendrían que adherirse las respectivas estampillas y pagarse los honorarios al empleado encargado de prepararlos en lengua española y obtener las firmas correspondientes.

Como las protestas ante las autoridades del Estado de Panamá no surtieron efecto alguno, el asunto se planteó a nivel diplomático en Bogotá. A mediados de 1881, el Ministro Ernesto Dichman, llamó la atención al Gobierno colombiano sobre lo que él consideraba una violación flagrante de las leyes de la República. Fue por eso que el Secretario de Gobierno encargado del Despacho de Relaciones Exteriores Clímaco Calderón conminó al Secretario de Gobierno de Panamá a ceñirse a lo estipulado en el Artículo 17 de la Constitución, por medio del cual todo lo relativo al régimen y administración del comercio exterior, a más del cabotaje, puertos marítimos y fluviales, era de la exclusiva competencia del Gobierno nacional. Por tanto, no eran válidas las

disposiciones adoptadas en Colón respecto a las naves norteamericanas, sino tan sólo lo establecido en la Ley 40, de 24 de junio de 1879, que fijaba los trámites que debían seguirse en los puertos colombianos. Más aún, Calderón solicitó al Secretario de Gobierno de Panamá copia de la legislación promulgada en este Estado denunciada por el Cónsul James Thorington, a fin de que la Corte Suprema procediera a anularla.(120)

En vista de que en Colón se prosiguió aplicando la nueva reglamentación, en septiembre de 1882, el ahora Ministro residente de los Estados Unidos en Bogotá William L. Scruggs, elevó sendas notas pidiendo se suspendiera este sistema burocrático e impositivo que atentaba contra las normas del Derecho Internacional, la propia Constitución Nacional de Colombia, el Contrato Stephens-Paredes y el Tratado Mallarino-Bidlack. Incluso, se violaba la Ley de 1879 antes citada, que ahora daba lugar a “vejámenes” sujetos a “condiciones inmediatas”. (121) Por segunda vez, la Secretaria de Relaciones Exteriores instruyó al Secretario del Gobierno del Estado de Panamá, atenerse únicamente a lo dispuesto en la susodicha ley y enviar copia del edicto local o disposición legislativa que era objeto de las quejas del Cónsul Thorington en Colón. Finalmente, ante estas fricciones, las autoridades en el Istmo levantaron el controversial documento. Con ello se puso en evidencia, una vez más, tanto la prepotencia norteamericana como la acostumbrada política paternalista de Bogotá.(122)

Por lo demás, tal como informaba en 1879 el propio James Thorington, en **Aspinwall** o Colón, pese a que entonces contaba con una población tan solo de 3,000 habitantes, allí se realizaba “un movimiento mercantil muy extenso”. Estimaba las importaciones en el puerto en \$800,000 y las exportaciones en \$500,000 por año. Añadía que casi todo lo que en ese tiempo se consumía, a excepción de los licores y cigarrillos, se recibía de los Estados Unidos, “mientras que en años anteriores no se nos proporcionaba casi nada, y los productos de algodón de nuestras manufacturas, sólo po-

dían venderse bajo marca inglesa".(123) A la luz de estos datos, son explicable las vehementes protestas de los representantes del Gobierno norteamericano, dadas las disposiciones adoptadas por las autoridades locales en un punto vital para el movimiento mercantil de las naves bajo bandera estadounidense.

Sucesivas intervenciones de las tropas estadounidenses, se llevaron a cabo en el Istmo, en 1884 y 1885. En la primera fecha el desembarco tuvo lugar a instancias del Cónsul norteamericano en la ciudad de Panamá. Dicho funcionario recurrió a esta medida, con el argumento de que peligraban la vida y propiedades de sus conciudadanos por los disturbios políticos que se suscitaron entre los liberales con los partidarios de Rafael Núñez. Pero en el segundo año señalado, la intromisión se efectuó en los meses de enero, marzo y abril, a solicitud de las autoridades locales y del propio Gobierno de Bogotá, así como también por pedimento de los comerciantes extranjeros y los agentes de la Compañía del Ferrocarril.

A raíz de la guerra civil que estalló en Santander, a mediados de 1884, el Presidente del Estado de Panamá Ramón Santodomingo Vila, notificó al Superintendente de la empresa ferroviaria, que en circunstancias difíciles no estaba en capacidad de mantener el libre tránsito. En diciembre, el Ministro de los Estados Unidos en Bogotá William Scruggs, recomendó al Departamento de Estado la movilización de fuerzas navales ante los desórdenes que se preveían en el Istmo. En enero de 1885, las tropas norteamericanas ocuparon la estación del Ferrocarril, el muelle e incluso las oficinas de la Compañía Universal del Canal Interoceánico, en la ciudad de Panamá.(124) A esta acción, se sumó, pocos días después, el desembarco de **marines** en Colón, pese a las protestas de Santander Galofre.

Para marzo la situación en el Istmo se tornó sumamente crítica cuando, tras la derrota de las tropas leales a Núñez en Barranquilla, se enviaron refuerzos al Cauca y el propio

Ramón Santodomingo Vila se hizo presente en Cartagena, con lo cual la plaza de Panamá quedó virtualmente desguarnecida. Para empeorar las cosas, había latente un germen de descontento por el resultado de las elecciones para escoger al Primer y Segundo Designados, cargos que recayeron en Pablo Arosemena y Vives de León, respectivamente. Al asumir el primero, en ausencia de Santodomingo Vila, la Presidencia del Estado, no tardó en levantarse en armas, en el sector Pacífico, el General Rafael Aizpuru, quien obligó a Arosemena a refugiarse en el navio británico **Heroine**, surto en la Bahía de Panamá. Además de ello, Aizpuru puso obstáculos en la ruta de tránsito, aprehendió empleados de la Compañía del Ferrocarril, cortó alambres telegráficos y censuró los telegramas.(125)

Aunque, en un principio, el General Carlos A. Gónima - quien inconstitucionalmente se proclamó jefe civil y militar del Istmo-, logró derrotar a los liberales comandados por Aizpuru, su ausencia de Colón fue aprovechada por el mulato Pedro Prestán para apoderarse del puerto. A fin de reforzar su posición, de inmediato encargó armas a los Estados Unidos a través de la **Pacific Mail**; pero cuando el cargamento llegó al puerto, a sugerencia de Gónima y con el consentimiento del Cónsul Robert k. Wright, la empresa naviera y la **Panamá Railroad Company**, le negaron su entrega. En represalia, Prestán se tomó el muelle del Ferrocarril e hizo prisioneros a los capitanes y otros miembros de la tripulación de los buques norteamericanos **Colón** y **Galena**. Amenazó con fusilarlos de no acceder a su petición y si había desembarco de **marines**.

Para entonces, Gónima había enviado una fuerza bajo el mando del Coronel Ramón Ulloa y, cuando a finales de marzo, éste se enfrentó a Prestán, recibió el auxilio de tropas norteamericanas. Los rebeldes fueron derrotados y durante el combate se desató un incendio que destruyó la mayor parte de la ciudad de Colón.(126) Mientras tanto, nuevamente Aizpuru, se tomó la ciudad de Panamá y esta vez se autonombró Presidente de Estado. Sin embargo, no pudo avanzar

más allá de la línea del Ferrocarril interceptada por los **marines**.

A solicitud del gobierno de Rafael Núñez y por órdenes del Departamento de Marina, una fuerza naval, bajo el mando del Capitán Bowman H. McCalla, fue destinada al Istmo a restablecer el orden. En un extenso informe elaborado por el propio McCalla, se pueden seguir, paso a paso, todos los pormenores de esta intervención, cuyo máximo objetivo, más que mantener la soberanía de Colombia en el Estado de Panamá, era proteger los intereses norteamericanos seriamente amenazados.

A decir de McCalla, tanto Aizpuru como Prestán, "se distinguían por su mala voluntad hacia todos los extranjeros del Istmo, especialmente hacia los americanos residentes allí (y) de este sentimiento se valieron para acalorar a sus parciales y reunirlos". Existía, además, el temor de que la ciudad de Panamá también fuese incendiada y, quizás, por esta razón, fue que McCalla negoció un acuerdo con Aizpuru, a pesar de haberlo derrotado y de que el mismo carecía de autoridad oficial. En dicho convenio, McCalla aceptó retirar las fuerzas que, bajo sus órdenes, habían ocupado la ciudad de Panamá. Estas permanecerían en las inmediaciones de la línea y la estación del Ferrocarril. Aizpuru, por su parte, se obligó "a cumplir con el deber de dar completa protección a la vida e intereses de los norteamericanos y demás extranjeros", no consentiría combate alguno en el recinto de la ciudad, ni construiría barricadas en las calles. Por su parte, McCalla se comprometió "a no tomar parte en las luchas políticas". Este estado de cosas se mantuvo hasta que el General Rafael Reyes, en nombre del Gobierno central, arribó al Istmo en mayo y redujo a prisión a los insurgentes. (127) Sólo así, se retiraron los barcos de guerra estadounidenses que habían permanecido en ambas costas del Istmo por más de tres semanas, sin contar los desembarcos de enero y marzo de 1885.