JUSTO AROSEMENA GIL COLUNJE

Teoría de la Nacionalidad

JUSTO AROSEMENA

Edición e Introducción de
Ricaurte Soler

Prólogo de
Rodrigo Miró

Ediciones de la Revista "Tareas"
Panamá, 1968

Ediciones de la Revista
"Tareas"

Teoría de la Nacionalidad

Se ha modernizado la ortografía.

La sintaxis, léxico y arcaísmos de los autores, se han conservado.

JUSTO AROSEMENA GIL COLUNJE

Teoría de la Nacionalidad

JUSTO AROSEMENA: **El Convenio de Colón. O sea los Intereses Políticos del Estado de Panamá como Miembro de la Unión Granadina.**

GIL COLUNJE: **El Ex-Plenipotenciario del Estado de Panamá cerca del Gobierno de los Estados Unidos de Colombia.**

JUSTO AROSEMENA: **El Ex-Plenipotenciario de Panamá responde a una Acusación del Sr. Gil Colunje.**

Edición e Introducción de
Ricaurte Soler

Prólogo de
Rodrigo Miró

Ediciones de la Revista "Tareas"
Panamá, 1968

Prólogo

UNA POLEMICA TRASCENDENTAL

En la ciudad de Cartagena, en los primeros meses de 1863, Justo Arosemena publicó EL CONVENIO DE COLON, O SEA LOS INTERESES POLITICOS DEL ESTADO DE PANAMA, que había terminado de escribir aquí el 21 de diciembre anterior.

El escrito se dice encaminado a conseguir de la Convención Nacional próxima a reunirse el reconocimiento del Tratado De la Guardia-Murillo Toro, mejor conocido como Convenio de Colón, suma de los términos en que el Estado de Panamá convenía ser parte de la nueva entidad política auspiciada por Tomás Cipriano de Mosquera. Cumplía en rigor la tarea de explicar su ingerencia en la complicada trama que dio al traste con el gobierno provisional de D. Bartolomé Calvo y condujo en el Istmo a la firma, con la intervención de D. Justo, del citado Convenio. Incidencias inmediatas condujeron al desconocimiento y muerte del Gobernador Santiago de la Guardia y, por último, a la adhesión del nuevo Gobierno panameño a la entidad denominada Estados Unidos de Colombia, a cuya consolidación jurídica contribuyó Arosemena como repre-

sentante del Estado de Panamá. Se trata de un intrincado proceso cuya cabal explicación obligaría a digresiones inoportunas.

El escrito de D. Justo suscitó, una vez conocido entre nosotros, la réplica del Dr. Gil Colunje. Desde las páginas de "La Estrella de Panamá", bajo el rubro de "El Plenipotenciario del Estado de Panamá cerca del Gobierno de los Estados Unidos de Colombia" lo comentó pormenorizadamente, acusando a D. Justo de paladín ideológico de la independencia del Istmo y responsable, en última instancia, de la muerte de Santiago de la Guardia. A las críticas de Colunje respondió Arosemena con su acostumbrada dialéctica y capacidad defensiva en escrito que completa el texto original.

El conjunto de esos tres escritos, ignorados como unidad por más de un siglo, aporta un revelador y fundamental capítulo de nuestra historia política. Allí se discuten algunos de las más importantes cuestiones relativas a nuestro ser nacional, y por dos de nuestras mayores inteligencias, reconocidas también como grandes autoridades morales. La plena validez de nuestras aspiraciones independentistas, las posibilidades de lograrlas, el papel reservado al Istmo desde el punto de vista internacional, la cuestión de su neutralidad, de su significado para la Nueva Granada, bien como objeto de implicaciones extranacionales, bien como factor en su política interna, son algunos de los temas de esa polémica trascendental, sustantivo jalón en la forja progre-

enseñanza de lo que supone el imperio de los hechos históricos frente a cualesquiera contingencias de orden estrictamente personal. De aquella experiencia nos queda un noble varón, mártir de la nacionalidad, y un sagaz diplomático, abnegado defensor de los intereses del Estado.

Pero esta TEORIA DE LA NACIONALIDAD, como felizmente titula Soler la compilación de los textos ofrecidos, tiene otras implicaciones. Desde el punto de vista del conocimiento de nuestra historia, mejor dicho, de nuestro desconocerla, constituye un aldabonazo. Porque —y parecerá increíble—, no obstante la alta significación sociopolítica de aquellos sucesos, se trata de un capítulo poco conocido en el devenir de la pasada centuria. Como ocurre con otros episodios semejantes en trascendencia, verbigracia, la experiencia del Estado del Istmo, nuestras Historias más diligentes apenas si le dedican unas pocas líneas. Es un lamentable fenómeno que mueve a hondas reflexiones, cuya realidad todos debemos esforzarnos por superar.

En efecto, no podemos seguir ignorando irresponsablemente nuestro pasado si es que queremos afrontar con buen suceso los retos crecientes del porvenir. Y no podemos seguir negándole a las nuevas generaciones el ideario que reclaman para colmar de sentido su ejercicio ciudadano. El vacío de futuro que se advierte en la conducta colectiva de los panameños de ahora tiene, sin duda, entre otros motivos, la inexistencia de una conciencia histórica. Esa conciencia no llegará hasta cada uno de nosotros mientras el pasado vivo del Istmo, lo que constituye propiamente su historia, siga siendo un secreto de catacumbas.

Rodrigo Miró

Panamá, 25 de septiembre de 1968.

Introducción

Conciencia Liberal y Conciencia Nacional*

Por RICAURTE SOLER

La filosofía positivista del liberalismo, que en Arosemena encontró su representante más calificado, no involucraba oposición alguna con la filosofía política del liberalismo colombiano. Bentham en la dimensión moral, Destutt de Tracy en la teoría del conocimiento, y Benjamín Constant en la filosofía política constituyeron las fuentes fundamentales donde abrevaron los teóricos del liberalismo istmeño y colombiano. El fenómeno es, por lo demás, hispanoamericano. La misma "lógica de la libertad" postulada por la democracia liberal sentará, sin embargo, las bases de una "teoría de la patria" que habría de oponer una conciencia nacional panameña en formación a las estructuras consolidadas del Estado liberal colombiano. La más depurada expresión teórica de esta conciencia nacional la encontraremos, nuevamente, en Justo Arosemena. Y otra vez la burguesía comercial de la zona del tránsito, como clase ascendente en su momento progresista, constituirá el fundamento social y suministrará los instrumentos políticos exigidos para la concreción histórica de aquella conciencia y la realización práctica de aquella teoría.

---

* Capítulo 5 del libro del Editor: **Formas Ideológicas de la Nación Panameña.** Ediciones de la Revista "Tareas", Panamá (2º Ed. 1964).

Desde las primeras etapas de la formación de la conciencia liberal istmeña —lo señalamos a propósito de Mariano Arosemena— el destino histórico-político del país se concibió estrechamente ligado a la zona del tránsito y a las formas económicas librecambistas que se se esperaba ver imperar en dicha zona. Precisa recordar al respecto que la representación panameña ante las Cortes de Cádiz tenía, entre otros objetivos, el de alcanzar franquicias comerciales para Panamá. Mariano Arosemena interpretó por su parte —y no estaba muy alejado de la verdad— que la independencia del Istmo obedeció, entre otras causales, al deseo de los istmeños de implantar una política librecambista que promoviera eficazmente el desarrollo económico, el bienestar y la riqueza. El mismo instrumento jurídico-político (Acta el 28 de noviembre de 1821) que nos declaraba independientes de España y unidos al Estado colombiano determinaba, en su artículo IX, que "El Istmo por medio de sus representantes formará los reglamentos económicos convenientes para su gobierno interior". (1) La reivindicación para el Istmo de esta autonomía económica constituyó el leit-motiv, casi obsedente, que caracterizó el pensamiento económico y político de los istmeños más lúcidos del XIX. Este imperativo librecambista, vinculado al autonomismo económico y político, lo encontramos con reiteración a través de los mismos documentos oficiales (Actas y Oficios de Cabildos) que trataban de justificar los diferentes intentos separatistas del XIX. El análisis de estas actas es, por tanto, notablemente esclarecedor.

Es tradicional en la historiografía política panameña señalar que la "espontaneidad" de nuestra independencia de España y consiguiente unión a Colombia constituye un hecho de carácter histórico-político que, al margen del principio

(1) (MIRO, Rodrigo): **Documentos Fundamentales para la Historia de la Nación Panameña.** Edición de la Junta Nacional del Cincuentenario, Imprenta Nacional, Panamá, 1953. P. 9.

de uti possidetis, entraña y legitima la posibilidad de la independencia frente a Colombia. Este punto de vista, básicamente correcto, se encuentra esclarecedoramente comprobado por un Oficio del Cabildo de Panamá, anterior a 1821, curiosamente inadvertido por los diferentes analistas de la independencia de aquel año.

Indica Mariano Arosemena, en efecto, que con motivo del intento del Virrey Sámano de establecerse en Panamá (1820) el Cabildo objetó frente a las autoridades civiles y militares la legalidad de ese empeño dado que, entre otras consideraciones, "el Gobierno del Istmo en la parte política era independiente del virreinato, como lo acreditaba su denominación de **Gobierno de Tierra Firme**" (2). La afirmación del Cabildo, como se comprende, es de extraordinaria importancia —independientemente de su veracidad—, pues quiere expresar, **antes de la unión a Colombia,** la personalidad jurídico-política del Istmo en los momentos mismos en que se encontraba vinculado al virreinato neogranadino a través de lazos aún no suficientemente investigados. Importa adelantar, con todo, que apenas estamos en los pródromos de un proceso de auto-afirmación y auto-definición políticas, gestado básicamente por el Cabildo, e íntimamente relacionado con los requerimientos de la autonomía económica. Pocos años después de la independencia, y con motivo de los incidentes suscitados por un enviado de Bolívar, los istmeños encontrarán nuevamente en la municipalidad de Panamá oportuna coyuntura para expresar sus aspiraciones anti-centralistas, y por tanto, autonomistas.

Comisionado por Bolívar, en 1826 llega al Istmo Antonio Leocadio Guzmán, panegirista en ese entonces de la centralista Constitución Boliviana, y autor de una **Ojeada al Pro-**

---

(2) AROSEMENA, Mariano: **Independencia del Istmo.** Universidad de Panamá, Panamá, 1959, P. 33.

yecto de Constitución que el Libertador ha presentado a la República Bolívar (Impresa en Lima en 1826 y reimpresa en Caracas el mismo año). Con seguridad trayendo consigo ejemplares de esta obra, y con la misión explícita de obtener la adhesión de los istmeños al proyecto bolivariano, Leocadio Guzmán no logró, en primera instancia, otra cosa que una declaración de los panameños que proponía la transformación del Istmo en un **país anseático** (Acta del 13 de septiembre de 1826), proposición en la cual concreta una primera y práctica interpretación de la autonomía económica planteada por el artículo IX del Acta de 1821. No deja de ofrecer interés observar que la conducta política posterior de Leocadio Guzmán como fundador principalísimo del Partido Liberal de Venezuela y como combatiente esforzado del federalismo se encontraría en contradicción con su actitud de 1826 en Panamá. Lo que todavía es más, resulta paradójico comprobar que posteriormente, como diputado por el Cauca a la Convención de Río Negro de 1863, sanciona la implantación del federalismo en Colombia, contribuyendo así a canalizar en sentido favorable a Panamá las aspiraciones autonomistas cuya negación había personificado en 1826 (3). Todo ello no obstante, importa registrar la significación del Acta anseatista de 1826 suscitada por la actuación de Leocadio Guzmán, pues ella señala un momento del proceso secular de la reivindicación librecambista, y por ello precisamente, de la protesta autonomista.

En 1830, al separarse Panamá de Colombia por disposición del "Cabildo Pleno", se señalaba en el acta respectiva que "el Istmo carece de relaciones mercantiles con los Departamentos del Centro de la República: que los

---

(3) Sobre el pensamiento político de este importante teórico del liberalismo, véase **Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX. Textos para su estudio, 5. La Doctrina Liberal. Antonio Leocadio Guzmán.** Tomo I y II. Ediciones conmemorativas del sesquicentenario de la Independencia. Caracas, 1961.

del Sur hostilizan actualmente el comercio del Istmo reputándolo como extranjero". (4) En 1831, por acuerdo del "Cabildo Abierto", Panamá decidió "adoptar una administración propia". El Acta de ese año consta de seis considerandos, cuatro de los cuales se refieren directa o indirectamente a los "arreglos mercantiles que reclama imperiosamente la posición topográfica del país" como reza taxativamente uno de ellos. (5) El acta de 1840, que declara la erección de Panamá en Estado Soberano, no contiene, excepción notable, considerando alguno directamente relacionado con la autonomía económica. Pero en todos los casos exige la política, que supone la económica. El Acta adicional a la Constitución de la Nueva Granada, que crea, en 1855, el "Estado federal soberano" de Panamá, dispone en su artículo 5º que "el sistema de Aduanas no podrá restablecerse en el Estado de Panamá sin la aquiesencia de su propia Legislatura". (6) Se trata del triunfo más espectacular de los librecambistas panameños. En 1861, en una "Representación" de la reunión de notables celebrada en la ciudad de Santiago de Veraguas se manifiesta el deseo de que Panamá se separe de la Confederación Granadina, se protesta por el reclutamiento para las guerras civiles colombianas cuyas causas los istmeños "no comprenden ni les importan nada", y se señala el grave perjuicio que esas guerras acarrean al "fomento de la industria" en el Istmo. (7) Finalmente en ese mismo año, en la ciudad de David, el clamor separatista alcanza su máxima expresión y el motivo económico del mismo se revela en párrafos desesperados. El acta davideña señala que en razón de las guerras civiles colombianas "el alarma se difunde de uno a otro extremo del Istmo; **el comercio, y principalmente el de la capital,** se paraliza, las indus-

---

(4 **Documentos Fundamentales**, p. 13.
(5) Ibid. P. 18
(6) Ibid. P. 36.
(7) Ibid. P. 64 y ss.

trias se resienten; el numerario acorta su circulación, cegando así varias fuentes de riqueza." Todo ello impide que

premisas. En este sentido el desarrollo teórico del liberalismo en la obra de Justo Arosemena suministró, una vez más, el caudal ideológico mejor estructurado.

En perfecto acuerdo con el atomismo social liberal Arosemena estimaba que la realidad política última, absolutamente primigenia, se da en el Municipio, Ciudad o **Común,** es decir, en la más inmediata asociación de los intereses individuales libres y aislados. En su sentir, como en el de su maestro Benjamín Constant (9), hay un proceso de realidad creciente en la dirección nación-individuo y un proceso de realidad decreciente en la dirección individuo-nación. Es por ello que, como Constant, considera que "El Municipio es la verdadera sociedad: la Nación no es sino una pura idealidad, una abstracción, a la cual no deben subordinarse los intereses de la **ciudad** o del **común".** (10) Este nominalismo social de Arosemena, que por lo demás no se compagina con otros intentos suyos, anteriores, de afirmar la especificidad de lo social, le sirve, sin embargo, admirablemente, para legitimar el autonomismo istmeño (una realidad social concreta) en relación con las pretensiones de la unidad nacional colombiana (una entidad social eminentemente "abstracta").

Las tesis expuestas, de la más genuina calificación liberal individualista clásica, contienen los fundamentos filosófico-políticos últimos de la teoría federalista. El nominalismo social, al suponer que en el fondo la nación no es otra cosa que una simple hipóstasis, conlleva implícitamente la idea de que las estructuras políticas son tanto más reales cuanto más se acercan al átomo social, al individuo. Falta sólo pro-

---

(9) V. SOLER, Ricaurte: "Benjamín Constant: Ideología Política y compromiso social". En **Política,** Nº 15, abril-mayo de 1961 (Caracas).

10) AROSEMENA, Justo **El Estado Federal de Panamá.** En **Documentos Fundamentales.** P. 198.

bar que el Istmo de Panamá es una estructura social y política simple y que por tanto, más cercana de los intereses de los panameños como individuos concretos, y más alejada de las pretensiones, siempre "abstractas", de la nación colombiana, requiere, exige, un status administrativo, jurídico y político, propio, singular, autónomo. Tal es el sentido de **El Estado Federal de Panamá,** de Justo Arosemena.

En abono de la tesis de que Panamá es una estructura social y política real, simple, Arosemena acude a criterios geográficos e históricos. La geografía, observa, determina que el territorio istmeño constituya una totalidad singular, única, incomparable. Desde el punto de vista geográfico nada señala en el Istmo una vinculación con Colombia: "La naturaleza dice que allí comienza otro país, otro pueblo, otra entidad, y la política no debe contrariar sus poderosas e inescrutables manifestaciones." (11) Desde el punto de vista histórico la singularidad del Istmo es igualmente manifiesta. Sede de una audiencia —con algunas intermitencias— durante la mayor parte de la época colonial, en Panamá se implantaron instituciones políticas y jurídicas ajustadas a las necesidades del gobierno metropolitano: "Ya en 1539 se había establecido en Panamá una Audiencia y es sabido el grado de poder político de estas corporaciones, que no sólo administraban justicia, sino ejercían funciones ejecutivas, y aun deponían a los gobernadores." (12) De 1749 a 1810 pasó a depender de la Nueva Granada, "y en esta época, de sólo setenta años, es cuando el Istmo de Panamá figura principalmente como parte del virreinato". (13) Si a todo ello se añaden los conatos separatistas de 1831 y sobre todo el de 1840 se impone la conclusión de que está probada la personalidad histórica del Istmo y que "La volun-

(11) Ibid. P. 211.
(12) Ibid. P. 213.
(13) Ibid. P. 215.

tad de aquel país de tener un gobierno propio y completo, con el menor sacrificio posible en obsequio de una gran nacionalidad, no puede ser más clara". (14)

Razones históricas y geográficas exigen, pues, el reconocimiento de que el Istmo constituye una estructura social y política singular, con una definición propia de sus intereses colectivos. Esta estructura, de acuerdo con las premisas federalistas del liberalismo, habría de plasmar en una entidad política —el Estado Federal—, ajustada al principio democrático del "self-government". En este sentido la fundamentación histórico-geográfica de la nacionalidad panameña entronca directamente con los postulados filosófico-políticos de la democracia liberal. Pero el liberalismo panameño decimonónico, ya lo hemos señalado, expresa en lo político el ser social de aquella burguesía comercial obsedida por el librecambismo y por el afán de convertir el Istmo en una gran "feria" o en un inmenso "emporio." Desde ese punto de vista precisa reconocer que la conciencia social, la conciencia liberal y la conciencia nacional de esta burguesía forman un todo indiviso. Pero hay aún más. Su doctrinarismo liberal y su teoría nacionalista encontró la oposición de grupos populares que intuían confusamente la situación de previlegio que sancionaba el liberalismo doctrinario. Esa actitud, objetivamente anti-nacional, arroja una luz insospechada sobre la génesis de la nacionalidad y sobre las tensiones sociales ya contenidas en dicha génesis.

Desde 1830 empiezan a insinuarse en el Istmo aspiraciones sociales que crearán contradicciones entre los grupos oligárquicos liberal-burgueses y los sectores arrabaleños y desposeídos de la ciudad capital. Con motivo del pronunciamiento de José Domingo Espinar, que separó a Panamá de Colombia, los grupos mestizos arrabaleños —las "castas" lumpen-proletarias— aprovecharon la oportunidad para hacer

(14) Ibid. P. 226.

sentir su inconformidad social. El episodio, pleno de interés, ha sido estudiado recientemente con rigor científico y abundante información. (15) Con todo, este no es más que el primero de una serie de movimientos a través de los cuales la oposición a la burguesía comerciante y liberal se hace cada vez más manifiesta. Un segundo momento de esta oposición lo encontramos en 1862 cuando los liberales autonomistas luchan contra el "unionismo" colombiano que pretendía desconocer las conquistas panameñas estipuladas en el Convenio de Colón de 1861.

Para garantizar la sujeción de Panamá a Colombia, y desconociendo el aludido convenio, Tomás Cipriano Mosquera había enviado a Panamá fuerzas militares al mando del Coronel Peregrino Santacoloma. El Gobernador Santiago de la Guardia —conservador tan moderado que había recibido el apoyo de los liberales más connotados— llama al pueblo a las armas, pero este responde con la mayor indiferencia. Más aún, el pueblo del arrabal de Santa Ana (barrio popular de la Capital) recibe las fuerzas colombianas con alborozo, expresando sin disimulos su resentimiento contra la oligarquía liberal dominante. Justo Arosemena, en un párrafo revelador, narra —citando **La Estrella de Panamá**— los incidentes de la entrada de las fuerzas colombianas en la capital:

> aquel magistrado dio inmediatamente orden a la compañía del ferrocarril para que pusiese un tren a la disposición del Coronel Santacoloma, quien a las seis del mismo día entró en esta ciudad con sus fuerzas. Esta entró acompañada de un **gran gentío,** que venía dando gritos tan desaforados que apenas se alcanzaba a oir la banda de música; y se nos ha asegurado que algunos individuos del pueblo se des-

(15) V CASTILLERO CALVO, Alfredo: "El Movimiento de 1830" En **Tareas,** Nº 5, Panamá, Agosto-Diciembre de 1961.

> mandaron hasta insultar groseramente a algunas señoras que de sus balcones veían pasar la tropa. Por la noche hubo una zambra infernal, que recorrió la ciudad desde el barrio de Santa Ana hasta la plaza Chiriquí, haciendo un ruido espantoso, y dejando oír gritos salvajes de **mueras,** y **viva la peinilla** (el machete) gritos que revelaban malas pasiones y feroces instintos. (16)

La elementalidad de las actitudes del lumpenproletariado panameño en 1862 no es superada más que por la elementalidad del juicio moral de **La Estrella** y de Justo Arosemena, incapaces de comprender la raíz social de esas "malas pasiones y feroces instintos". Muy posiblemente la ideología de sus caudillos del XIX, José Domingo Espinar y Buenaventura Correoso, no superó los marcos de un liberalismo popularista inconstante y meramente circunstancial. Es casi seguro que el caudal de ideas utilizadas ni siquiera alcanzó el radicalismo socializante y utopista de los artesanos colombianos "democráticos" de mediados del XIX, o la fraseología socialista y demagógica de un Isidoro Belzu en Bolivia. No obstante, estas tensiones sociales han puesto de relieve por una parte el carácter anti-popular de las oligarquías liberales, por otra la actitud anti-nacionalista de los grupos arrabaleños sin ideologías definidas y sin objetivos precisos. Basta recordar a este respecto que la actitud "colombianista" del arrabal en 1862 se corresponde con el bolivarismo **centralista** de Espinar y con la actitud de las "castas" de 1830 (esta es una de las causas por las cuales la tradición liberal del XIX se ha negado a reconocer en Espinar a un caudillo proto-secesionista).

---

(16) AROSEMENA, Justo: **El ExPlenipotenciario de Panamá responde a una acusación del señor Jil Colunje**. Imprenta de Echeverría Hermanos, Bogotá, 1863.

La responsabilidad histórica de la formación de la conciencia nacional, y más tarde la creación de la República en 1903, compete, pues, casi exclusivamente, a la burguesía liberal del XIX y de principios del XX. Al lograr la independencia de Panamá en 1903 esta clase se impuso una tarea inconmensurable cuya realización cabal excedía con mucho sus posibilidades. Tuvo éxito en el plano político interno al lograr, después de la guerra de los mil días, el fusilamiento de Victoriano Lorenzo, caudillo indígena que como tal constituía una fuerza peligrosa cuyo control no siempre podría estar garantizado. Tuvo éxito en la dimensión social, al conquistar para la causa independentista los

JUSTO AROSEMENA

EL CONVENIO DE COLON

O SEA LOS INTERESES POLITICOS
DEL ESTADO DE PANAMA COMO
MIEMBRO DE LA UNION GRANADINA.

•

CARTAGENA
Imprenta de Federico Núñez
1863

Ninguna marcha política puede ser segura cuando no es lógica. Aceptar un principio y hacerse de sus consecuencias un espantajo, es el mejor medio de adormecerse en insensatas vacilaciones, para despertar únicamente a cien leguas de distancia del punto a que se pretendía caminar.

El Continental de 21 de noviembre de 1862.

El Convenio de Colón

EN EL MENSAJE dirigido por el Sr. Gobernador Provisorio del Estado Soberano de Panamá a la Asamblea Constituyente del mismo, al instalarse el 28 de noviembre anterior, se encuentran los siguientes conceptos, cuya alta significación no necesita comentario alguno.

"Sobre otra cuestión importante voy a llamar vuestra ilustrada atención. Se ha sostenido por algunos, y en particular por los enemigos del pronunciamiento de julio, que el Convenio de Colón fue abrogado por aquel acto, y que el Estado de Panamá había sido SOMETIDO sin restricción al Supremo Gobierno de Colombia. No es así, Ciudadanos Diputados; y esta es la cuestión.

"El Estado de Panamá se adhirió a Colombia por ese Convenio. Formando parte este Estado de la Unión Colombiana, tenía que entrar en las bases generales que estableciera la Constitución que expidiese la Convención Nacional. De aquí las modificaciones que el Convenio debía experimentar. Pero ese Convenio, por la exagerada inteligencia que se le dio, sobre todo en circunstancias difíciles, había venido a ser el motivo de un rompimiento entre el Gobierno general y el Estado. La revolución, que lo comprendió así, resolvió salvar la situación, no derogando el Convenio, sino aplazando su sanción para el tiempo oportuno y por quien fuese el competente. Por esto se declaró en los considerandos 3º y 4º del acta del pronunciamiento: 1º "que los pueblos del Estado de Panamá pertenecen al Gobierno de Colombia,

ya porque así es su voluntad, ya por la adhesión que el Sr. Guardia hizo de este Estado"; y 2º "que si el Convenio de Colón fue el acto por el cual se hizo la adhesión, ese Convenio no puede ser el obstáculo para la reconstitución de Colombia, y su sanción positiva no puede venirle sino de la Convención Nacional, que establecerá definitivamente las bases de la Federación Colombiana". Aplazada, pues, la solución definitiva del Convenio, era preciso reconocer, como se reconoció en la tercera resolución del acta, sin restricción alguna, el Supremo Gobierno de Colombia, el cual estaba, como está, encargado de la dirección de la guerra, que no podía ser dificultada por reclamaciones que, por justas que fuesen y sean no eran de la actualidad.

"En tal concepto, Ciudadanos Diputados, y siendo necesario que a la Convención Nacional vayan a representar este Estado individuos verdaderamente federales y celosos de los intereses del Istmo, creo que siendo a vosotros a quienes corresponde, después de la transformación de julio, debéis proceder a hacer una elección, y fijar instrucciones precisas relativas a las estipulaciones del Convenio de Colón".

De acuerdo con estas ideas, la Asamblea constituyente ha expedido una ley, que se sancionó el 13 del corriente diciembre, sobre instrucciones a los Diputados que en la Convención Nacional deben representar al Estado Soberano de Panamá, cuyo artículo 1º dice:

"Los Representantes del Estado en la Convención Nacional, al determinar las bases de unión entre éste y los demás Estados, y al organizar el Gobierno General, tendrán presentes las instrucciones que siguen:

.....

"Tercera. Insistir en que se conserven al Estado de Panamá los derechos y fueros que se le declararon en el Convenio de 6 de septiembre de 1861 celebrado en la ciudad de Colón.

"Cuarta. Aceptar a nombre del Estado el señalamiento que se haga de la cuota con que debe contribuir para los gastos nacionales, con tal que no exceda de $50,000 anuales durante el primer decenio, de $75,000 durante el segundo, y de $100,000 durante el tercero y los siguientes.

"Quinta. Pedir se declare por el Gobierno a los acreedores públicos a quienes están hipotecados los productos anuales del ferrocarril interoceánico, que dicha hipoteca no se extiende a los productos adicionales que provengan de nuevas concesiones hechas a la Compañía privilegiada, sino a los que se obtenían cuando la hipoteca tuvo lugar".

La voluntad, pues, del Estado Soberano de Panamá, representado por su Asamblea Constituyente de 1862, se expresa por segunda vez de un modo claro y terminante en favor de las cláusulas del Convenio de Colón. Ella, que en casi todo lo demás difiere de la Asamblea Legislativa de 1861, coincide perfectamente con la misma en el asunto cardinal que nos ocupa; y nadie podría, sin despreciar la voluntad de un pueblo que se dice Soberano, dejar de concurrir a la satisfacción de tan legítimos deseos como son los que se expresan en la ley que hemos transcrito.

Confiada la Asamblea en el buen sentido, en la lealtad a los principios, y aun en la nobleza de sentimientos que no pueden menos que adornar a la Convención Nacional, según su origen, la época de su formación y aun el personal que de ella se conoce hasta ahora, pide y espera de ella que consigne en un acto el explícito reconocimiento de las cláusulas ajustadas en el Convenio de 6 de septiembre de 1861.

Penetrados nosotros de la justicia de esa solicitud, y llamados en cierta manera a sostenerla con nuestro débil apoyo, no hemos vacilado en suministrarlo por el medio que nos ha parecido más conducente. Tratándose de ganar la

voluntad de hombres que piensan, y en quienes ningún otro móvil que el convencimiento puede surtir efecto alguno, ¿qué cosa más natural que dirigirse a su razón por medio de la palabra? Tal es el objeto de la siguiente exposición, por cuya extensión pedimos indulgencia, que aguardamos obtener, principalmente, porque en ella se discuten principios de una aplicación mucho más vasta que las relaciones y los intereses a que, a primera vista, se concreta el título del presente escrito.

Siendo casi del todo artificiales las relaciones del Estado de Panamá con el resto del país, él se ha hallado desde tiempo atrás unido formando una misma nacionalidad, no es extraño que a su distancia y en su aislamiento le llegue tarde el rumor de las cuestiones que se agitan en las otras secciones; ni que a merced de tantas causas de alteración como encuentran en su camino, las cuestiones mismas lleguen desfigurados; ni en fin, que el Estado, cuya vida depende de la paz conservada a todo trance, se sienta naturalmente inclinado a la inmovilidad política, excepto en ocasiones extremas de evidente necesidad directa y especial.

Esto explica en gran parte su indiferencia por los debates que puedan resultar en una alteración del orden, su repugnancia a participar en los combates de las guerras civiles, su tardía aceptación de los cambios que ellas determinan, y su preferente adhesión al statu quo político, por temor de todo trastorno que pueda comprometer sus intereses mercantiles, tan íntimamente ligados con los del mundo. Agregad a estas consideraciones generales los elementos de todo género con que contaba en el territorio de este Estado el Gobierno general de la Confederación Granadina, y comprenderéis por qué fue de los últimos en seguir el movimiento político iniciado el 8 de mayo de 1860 en Popayán, y coronado de éxito feliz el 18 de julio de 1861.

Aun la revolución de 25 de julio último, que derrocó el Gobierno constitucional del Estado, primera de su género entre nosotros, no es en realidad una excepción de la calma, o si se quiere indiferencia política de esta sección respecto de la marcha general de los negocios en los demás Estados con que está unido. Ese movimiento tuvo por causa principal cuestiones o más bien resentimientos de carácter doméstico, a que sirvieron de pretexto y de apoyo influencias extrañas a nuestros intereses y a nuestra política interna. Esas influencias, a que aludiremos en otra parte, fue lo único que hubiera podido llamarse nacional en la revolución panameña de 25 de julio, si no fuese injusto imputar a la nación lo que es obra exclusiva de las circunstancias extraordinarias a que se encontraba entonces sometida.

La mayoría de los habitantes que componen el Estado de Panamá, fuerza es confesarlo, no se distinguen por sus avanzados conocimientos en la ciencia política; y como sus intereses, según hemos visto, aconsejan la paz, el principio de la legitimidad, tan difícil de definir, y el del orden, que todos los Gobiernos tienen buen cuidado de recomendar, encuentran allí una ciega acogida que influencia casi de una manera absoluta la conducta de sus moradores, naturales y extranjeros.

Pero si no es de los primeros en adoptar los cambios políticos que la guerra hace surgir en el resto de la nación, tiene el buen sentido de reconocer los hechos consumados, y de no insistir obstinada, cruel y sofísticamente, sosteniendo principios inadmisibles, y que aunque tengan un carácter político en la apariencia, no son ya sino la expresión de las pasiones o de los intereses privados. De ahí es que apenas fue derrocado el Gobierno de la Confederación Granadina por el triunfo de las armas federalistas el 18 de julio, el Estado de Panamá creyó terminados sus compromisos con aquel sistema político, y pensó en consultar sus intereses por los medios que la nueva situación indicaba.

Ya de antemano, y como base para hacer la guerra a que el Gobierno general provocaba de tantos modos, los Estados del Cauca, Bolívar, Magdalena y Santander, habían declarado roto el pacto de unión entrañado en la Constitución de 1858, por actos de sus Legislaturas o de sus Gobernadores autorizados por ellas; y aunque ofrecían restablecer más tarde la misma nacionalidad, se comprende que en esto procedían por un sentimiento de interés más bien que de deber, pues que el principio de la soberanía que los autorizaba para una separación, no los habría autorizado menos para asumir por entero y para siempre una vida independiente, si en ello hubiesen creído encontrar sus verdaderos intereses. Ya veremos más tarde que aquel derecho es una consecuencia natural, lógica y forzosa, de la soberanía inherente a los Estados federales.

Al declarar roto el pacto contenido en la Constitución de 1858, los Estados que antes se mencionaron partían del principio "que el Congreso había expedido ciertas leyes contraviniendo a dicha Constitución", entre las cuales figuraban, en primer término, la de "elecciones" sancionada en 1859, que monopolizando el sufragio en un partido, echaba por tierra el principio republicano consagrado expresamente en nuestras instituciones, y la de "orden público", expedida por el Congreso de 1860, viciosa hechura de la primera, y la cual convertía en una verdadera burla el poder y la existencia propia de los Estados, que son los contratantes en el sistema federal.

Recordemos aquí, por ser oportuno, cómo razonaban sobre aquellas bases los que no pertenecían al círculo privilegiado por las mencionadas leyes destructoras de la federación. "Los Estados confederados por la Constitución de 1858 existían antes que ella, en virtud de los actos especiales que los crearon de 1855 y 1857, y debían a dichos actos la soberanía propia de todo Estado que legisla en lo

civil y penal. El Congreso no podía ejercer otras atribuciones que las que le daba la Constitución, y al quebrantarla sancionando nada menos que leyes cuya tendencia era desnaturalizar las instituciones, rompía sus títulos, faltaba al pacto constitucional, y los Estados reasumían su soberanía para disponer de su suerte como a bien tuviesen".

Ya que el Estado de Panamá no hubiese dado de una manera expresa tan lata significación a los desmanes del Congreso, sí creyó que éste había traspasado sus facultades, y por lo menos, cuando con el triunfo del 18 de julio vio desvanecerse hasta las apariencias del Gobierno de la Confederación, creyó que había llegado también para él el momento de obrar con libertad, y disponer de su suerte consultando sus verdaderos intereses.

Algunos meses antes de aquel triunfo, los Estados del Cauca y de Bolívar, por medio de Plenipotenciarios, celebraron un tratado a 10 de septiembre de 1860 en la ciudad de Cartagena, al cual se adhirieron posteriormente los Estados de Santander, Magdalena y Tolima (creado durante la guerra), es decir, la mayoría numérica de la totalidad de los Estados; y si no se adhirieron al mismo pacto los Estados de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca, fue porque el primero no ha venido a ser libertado sino últimamente de la oligarquía que lo supeditaba, y los otros dos no lo fueron sino en los momentos en que por decreto de 20 de julio se creaba un Congreso de Plenipotenciarios de todos los Estados, para revalidar el pacto de Cartagena y convocar una Convención.

El tratado de Cartagena consultaba en su época, a juicio de los antagonistas del círculo oficial, y consulta todavía en nuestro concepto, los principios estrictamente federales destinados a desarrollar por entero y a poner para siempre a cubierto contra las acechanzas de sus enemigos, el sistema que la Constitución de 1858 quiso plantear, y que los funcio-

narios obligados a cumplirla supieron bastardear y casi destruir. Era una verdadera reacción contra la tendencia centralizadora de los Poderes nacionales durante los años 1859 y 1860, que ha perdido todo lo que tenía de favorable a la soberanía de los Estados, y que a la corta o a la larga tendrá que formularse en una Constitución, porque todo lo que no se conforme con aquellos princpios es una inconsecuencia con el punto de partida en el sistema federal: la mayor amplitud posible en la libertad de los Estados.

Si esos principios se hallaron impracticables en tesis general, no lo sabemos; pero sí puede asegurarse que no es la propia experiencia quien lo ha demostrado, puesto que no se han llevado a ejecución, y sea cual fuere la suerte que hubiesen de correr en su aplicación a los demás Estados granadinos, es indudable que en el Estado de Panamá no presentarían dificultad alguna. Hallándose de acuerdo con el derecho y con el interés del Estado, los funcionarios de éste los acogieron, y a su amparo consintieron en incorporarlo a la nueva entidad nacional de que el tratado venía a ser el fundamento, y que se denominó Estados Unidos de Nueva Granada.

No fue solicitada la incorporación por el Estado de Panamá, libre de todo vínculo nacional con el resto de la antigua Confederación después que el Gobierno de ésta desapareció. El de la nueva entidad nos invitó a entrar en ella en nuestra calidad de Estado Soberano, confiriendo poder al Sr. Manuel Murillo para ajustar un convenio al intento, reconociendo por el tenor de la credencial, que era nuestra voluntad y sólo ella, lo que podía ligarnos a un nuevo pacto de unión.

El Sr. Murillo, como hombre de principios y consecuente siempre con ellos, cumplió su misión de una manera digna. El Ciudadano Gobernador del Estado le manifestó el deseo de que éste hiciese parte de la Unión Granadina, en los térmi-

nos del tratado de Cartagena con cuyas cláusulas se nos brindaba; pero haciendo tales explicaciones o ampliaciones, que sin alterarlo en el fondo, se consultasen mejor los grandes y especiales intereses de esta importante sección de Hispano-América.

Discutidos con detención todos los puntos que lo merecían, y después de varias conferencias tenidas en el espacio de menos de dos días, quedó acordado el Convenio que se firmó en Colón el 6 de septiembre de 1860, y que es generalmente conocido. Todos sus artículos fueron meditados, y aceptados a sabiendas por el negociador granadino, en los términos que juzgó convenientes para ambas partes. Y para que se vea cuanta era su sinceridad en este grave asunto, trasladaremos aquí un fragmento de cierto artículo publicado en **El Español de Ambos Mundos,** periódico europeo, alusivo a aquella parte al Convenio que nos ocupa. "Cuando se felicitó al Sr. Murillo sobre su tratado liberal con el Estado de Panamá, contestó que su deseo era dar independencia completa a ese Estado, y enlazarlo con los Estados Unidos de Nueva Granada bajo los mismos principios que unen al Canadá con Inglaterra. "Deseaba ganar sus corazones y su afecto, como la más segura garantía de nuestro bienestar mutuo", fue su noble respuesta".

Por parte de los funcionarios del Estado el Convenio se miró como un acto que aquél ejecutaba en el ejercicio de su derecho, usando de su libre y soberana voluntad, y consultando sus bien entendidos intereses. He aquí, entre otras pruebas, dos o tres fragmentos notables que lo acreditan. En el Mensaje con que el Ciudadano Gobernador informó a la Asamblea sobre el Convenio de 6 de septiembre, se lee lo siguiente: "Habiendo expresado mi concepto, en consonancia con el de todos los istmeños notables que he podido conocer, de que el estado de Panamá, en uso de su soberanía, llegare en todo caso a formar parte de la Nación Granadina, "siem-

pre que sus vitales intereses no sean sacrificados, y reservándose el derecho de soberanía plena en todo lo que se refiera a su gobierno interior", parecía llegado el momento de asociarse a la nueva entidad y al nuevo sistema político denominado Estados Unidos de Nueva Granada, si sus representantes nos aseguraban esos intereses, que con preferencia a toda otra consideración debe consultar el Estado de Panamá".

Y más adelante: "Tal es el documento que os acompaño, y para cuya validez se ha requerido, como tenía que suceder, vuestra soberana aprobación. En él se han consagrado todos los principios que el sistema federal propiamente dicho entraña, y que los peculiares intereses de esta porción del continente demandan consultar en todo sistema político que le concierna. Esos principios están resumidos en los cuatro incisos del artículo 2º, según los cuales el Estado simplifica y robustece su gobierno interior, adquiere recursos fiscales de que tiene imperiosa necesidad, hace real su propia administración de justicia, y se salva de las calamidades de las guerras civiles".

Deseando el Secretario de Estado explicar los motivos determinantes y las cláusulas del Convenio de Colón, dirigió en 19 de octubre una importante circular a los Prefectos de los departamentos, que contiene el siguiente pasaje: "Posteriormente, el hecho de haber sido ocupada por las fuerzas de los Estados Unidos de Nueva Granada la ciudad de Bogotá, capital única de la Confederación al tenor del inciso 12, artículo 29 de la Constitución nacional de 22 de mayo de 1858; el hecho de haber sido derrocado el Gobierno de la Confederación, que ha dejado de existir desde el 18 de julio último, día en que tuvo lugar la ocupación de Bogotá; el hecho de haberse desmembrado la Confederación Granadina formando varios de sus Estados una nueva entidad política denominada Estados Unidos de Nueva Granada; son suficien-

tes para demostrar, que roto el pacto federal de 1858, y no existiendo un Gobierno general en ejercicio en la Confederación, a lo menos según lo define y establece el artículo 14 de la Constitución de 22 de mayo de 1858; el Estado de Panamá, en fuerza y por virtud de tales acontecimientos, vino a quedar en perfecto derecho **para ejercer de lleno su soberanía,** reasumida por él desde el momento en que faltó en la República el Gobierno general, a quien tenía delegada la parte de soberanía que él, como los demás Estados confederados, delegaran al Gobierno de la Confederación.

"Es por tanto evidente, y no puede de consiguiente desconocerse, el perfecto derecho con que este Estado, en ejercicio de su soberanía, ha podido decidir sobre su suerte, permaneciendo en absoluta independencia, o adhiriéndose a la nueva asociación política formada por diversos Estados de la República; y fue por esto que el Ciudadano Gobernador, en uso de la atribución que le señala el inciso 7º, artículo 34 de la Constitución del Estado, celebró en la ciudad de Colón, el día 6 de septiembre último, el Convenio por el cual el Estado de Panamá se incorpora a la Unión Granadina, a que acaba de dar su aprobación la Asamblea, como lo verá Ud. por la ley de 15 de los corrientes, adjunta a la presente carta oficial".

Casi bajo el mismo punto de vista que miraba la cuestión el Secretario de Estado, cuyas palabras hemos transcrito, se considera en el decreto del Señor Presidente provisorio de la Unión Colombiana "sobre integridad nacional" fecha 21 de junio último, y en el que se leen estas dos observaciones de su parte motiva: "1º Que el 18 de julio de 1861 se extinguió la Confederación Granadina por el triunfo definitivo de las armas federales; 2º Que no siendo independientes los Estados de la Confederación que no se habían adherido a la nueva entidad nacional, desde ese día quedaron de hecho incorporados a ella, porque ya no podían

pertenecer a un orden político cuya Constitución y Gobierno dejaban de existir, al mismo tiempo que formaban parte de la Nación representada entonces en los Estados Unidos de Nueva Granada y luego en los de Colombia, etc."

Como se ve, no niega ni podía negar el derecho con que esos Estados a que el decreto alude, y entre los cuales se hallaba el de Panamá, pudieron disponer de su suerte aun separándose absolutamente de sus hermanos en la antigua Confederación Granadina, y asumiendo una existencia independiente, como ya antes lo habían hecho los del Cauca, Bolívar, Magdalena y Santander, con un derecho que, para decir lo menos posible, no era superior al de que habría usado el Estado de Panamá, independizándose, después del 18 de julio. Sólo expone el decreto el **hecho** de que los Estados a que se refiere no eran independientes, porque en efecto no lo eran, ni aun habían declarado su voluntad en ese sentido, y debiendo pertenecer a alguna nacionalidad, naturalmente pertenecían a la que acababa de formarse con los mismos miembros que habían compuesto la Confederación Granadina.

Pero sea que el pacto constitucional de 1858 hubiese quedado roto desde que se expidieron las leyes inconstitucionales de 1859, sea que no hubiese quedado insubsistente sino cuando las armas levantadas para derrocar el Gobierno que había osado sancionarlas plantaron su triunfante bandera en la plaza de Bogotá, la consecuencia es la misma para el Estado de Panamá. Después del 18 de julio pudo usar de su plena soberanía, ya asumiendo una existencia del todo independiente, ya adhiriéndose a la nueva entidad nacional que había surgido de la guerra entre varios Estados y el Gobierno de la Confederación Granadina. Así lo comprendió el Gobierno provisorio de la nueva Unión al invitar al Estado

de Panamá, por medio del comisionado Sr. Murillo a entrar en aquélla de conformidad con el tratado de Cartagena, y así se reconoció virtualmente por el Convenio de Colón.

Como los principios consignados en aquel tratado consultaban de la manera más completa los intereses del Estado de Panamá, no hubo necesidad sino de explicarlos un poco, a fin de evitar en lo sucesivo malas interpretaciones, y adicionarlo con un nuevo principio, vital para el Estado a que pertenecemos, y que por otra parte se hallaba ya sentado en algunos actos importantes y obligatorios para el Gobierno Nacional: hablamos de la neutralidad del Istmo en los casos de guerra civil de la Unión Granadina. Los actos a que se alude son el artículo 35 del tratado de 1847 ajustado con los Estados Unidos del Norte, y el 4º de la ley de 15 de mayo de 1857, que ordenó al Poder Ejecutivo celebrar con otras naciones tratados que contuviesen el mismo principio. Y obsérvese que en dichos actos no se alude al sólo caso de guerra internacional, sino que se procura obtener la garantía de la neutralidad para toda clase de guerra, puesto que el objeto es precaver la ruta interoceánica de los efectos consiguientes a operaciones militares.

Sea de ello lo que fuere, el Estado de Panamá tenía perfecto derecho para solicitar la expresa consignación de aquel principio, que le es de necesidad absoluta, y para pretender las explicaciones que sobre los demás del tratado de Cartagena se han introducido en el Convenio de Colón. Y de tal manera se consideraban sustanciales para dicho Estado, que en el mismo Convenio, según su artículo 2º, se reservó el Estado la facultad de negar su aprobación al acto de revalidación contemplado por el decreto de 20 de julio citado antes, y a la Constitución que lo desarrollase, "siempre que a su juicio se vulneren, en perjuicio de la autonomía de los Estados, los principios consagrados en el dicho tratado de Cartagena, de 10 de septiembre, complementado por el pre-

sente, así como si no se reconoce en favor del Istmo en las guerras intestinas, civiles o de rebelión, que surjan en el resto de los Estados Unidos, la misma neutralidad que le ha sido acordada por el tratado con los Estados Unidos de Norte América en las guerras internacionales".

Ni fue menos previsora la Asamblea de 1861, compuesta de Diputados distintos de los que componen la actual, cuando en el artículo 4º de la ley por la cual se aprobó el mismo Convenio de que venimos hablando, consignó el querer de los habitantes del Estado cuyo intérprete era en aquellos momentos solemnes. Ella dijo: "Siendo la voluntad manifiesta del Istmo formar parte de la asociación granadina, cualquiera que sea el resultado de la contienda en que aún se encuentra, se autoriza al Ciudadano Gobernador del Estado para que al reconstituirse la República lo incorpore a ella, siempre se le hagan las mismas concesiones que en el Convenio de 6 de septiembre".

Esta disposición ha sido objeto de censura de parte de algunos que han creído ver en ella indiferencia por el resultado definitivo de la lucha que despedazaba la República a tiempo que se sancionó. Pero más que indiferencia prueba previsión, y una justa apreciación, no sólo de las circunstancias que atravesaba el país, sino de los verdaderos y permanentes intereses de la sección para la cual se legislaba. En efecto, ella manifiesta: 1º el deseo de pertenecer a la asociación Granadina en toda eventualidad, y no sólo no se descubre falta alguna en semejante deseo, sino que en caso del triunfo del partido que se apellidaba legitimista (triunfo posible todavía en septiembre de 1861), el deseo se habría convertido en necesidad; porque prescindiendo de obligaciones legales que el partido victorioso habría visto claramente consignadas en la Constitución y en el código penal, su propia índole de partido **conservador,** es decir, intolerante y violento, habría preferido verter arroyos de sangre a permitir

la semi-independencia, para él rebelión y traición, de un Estado cualquiera de la Confederación restaurada: 2º la firme resolución de no hacer parte de esa misma asociación Granadina a que tanto se deseaba pertenecer en el caso de que, al reconstituirse, no se hiciesen al Estado de Panamá las mismas concesiones que se contienen en el convenio de Colón; y aquí encontramos otra vez mucho de digno y de laudable en la conducta de la Asamblea, porque en la hipótesis del triunfo del partido centralista, el Estado habría tenido que luchar con gravísimas dificultades al sentar como condición de su vuelta al seno de la Confederación Granadina, que se le hiciesen las mismas concesiones ya otorgadas por un acto que se calificaría de revolucionario y de atentatorio: ello se concibe demasiado claramente para que sea preciso demostrarlo.

Aun la insistencia del Estado de Panamá en obtener aquellas prerrogativas (que por otra parte se halla en su derecho para reclamar) se ha calificado de egoísta, y se ha mirado con el disgusto con que se miran todas las cosas que reciben esa calificación. El egoísmo y la indiferencia que se imputan al Estado de Panamá, suponiéndolos ciertos, debieran sin embargo ser materia de estudio y no de acusación. El filósofo explica más bien que condena los hechos que se presentan en su camino de observación, y el político, que no sea filósofo, se consumirá en estériles antipatías y recriminaciones, porque no consulta los hechos, busca sus causas y se acomoda a la situación que unas y otras determinan.

Por eso un historiador filósofo de nuestros días y de los acontecimientos que acaban de pasar, el Sr. Felipe Pérez, en los **Anales de la Revolución,** bien que de paso, explica y por lo mismo disculpa, esa indiferencia y ese egoísmo en que otros no ven acaso sino asunto para alusiones mordaces. A la página 284 dice: "Por lo que hace al Estado de Panamá, favorecido por su lejanía del resto de la República y

por sus condiciones topográficas, casi no tomaba mayor parte en los asuntos de política general. Sin embargo, su voto terminante respecto a esa cuestión de las leyes del Congreso de 1859 fue: "que se reformasen dichas leyes como contrarias al espíritu federal". Y a la página 369 se expresa así: "Panamá.—De este Estado, por su situación aislada con respecto al resto de la República, ajeno a muchas de las cuestiones que tienen grande importancia en el interior, poco más es lo que tenemos que decir. Mas a pesar de esta lejanía y de esta indiferencia, ese **rincón** tampoco se escapaba a la pluma cáustica del Sr. O...." Y si el Istmo de Panamá es ajeno a muchas de las cuestiones que tienen grande importancia en el interior; ¿no es demasiado claro que otros que son de gravísima trascendencia para este **centro del Universo,** según la expresión de Bolívar, serán insignificantes o de ninguna aplicación para los otros Estados de la misma nacionalidad?

Estas demostraciones habrían sido inútiles si los hermosos e intachables principios del tratado de Cartagena, que tan oportuna como eficazmente sirvió de bandera a los Estados en su santa lucha contra el Poder que había jurado su ruina, se hubieran conservado como prenda de Unión y de paz, ya que habían sido tan útil instrumento de guerra. Pero la bandera triunfante, después de haber traído a su derredor a los Estados que miraban en ella el paladión de sus libertades, se plegó al clavarse en el alcázar mismo desde donde se habían lanzado rayos de muerte contra aquéllos. Un nuevo Poder se había inaugurado, y poseído de la fuerza de expansión natural en todo poder, tenía que ensancharse, en virtud de las leyes universales de los poderes y de las fuerzas, hasta donde las circunstancias pusiesen límites a la expansión. Vamos a verlo evidenciado por la historia del Gobierno creado por la revolución.

En sólo 14 artículos el tratado de Cartagena consultó tres grandes objetos, únicos que había que consultar durante la lucha revolucionaria: 1º llenó el vacío que en el personal de la administración Suprema dejaba la desaparición del Gobierno de la Confederación destinado a morir: 2º trazó como regla de conducta del nuevo Gobierno la Constitución de 1858, en cuanto no fuese contraria a los principios que la experiencia había indicado como naturales en el sistema federal, o como indispensables para su conservación; y 3º proclamó esos principios, que consistían principalmente en hacer voluntaria la Unión de los Estados; en prohibir al Gobierno general la ocupación militar de aquéllos, sin el consentimiento propio, excepto en caso de subversión del orden general; en acordarles la libre elección, según sus leyes, de los funcionarios federales; en no permitir en los Estados otros empleados con mando o jurisdicción que los suyos propios; y abandonarles enteramente la materia fiscal, obligándoles sólo a contribuir con un subsidio para los gastos generales. También proveyó para la reunión de una Convención que constituyese definitivamente la nueva entidad nacional; y respetuoso a la soberanía de los Estados, que acababa de proclamar en tan alta voz, exigió la aprobación de éstos, la ratificación de sus cláusulas y el canje de las ratificaciones, para que pudiera llevarse a efecto. Así se ejecutó, y desde entonces el tratado de Cartagena fue para los Estados que quisieran aceptarlo, la única organización política de carácter general, que debía regir en la tierra granadina, mientras se expedía la nueva Constitución.

Pero el decreto de 20 de julio dio, sin advertirlo quizá, margen para una notable alteración en el orden de cosas establecido y destinado a subsistir mientras se reunía la Convención, que conforme a él mismo debía reunirse tan pronto como las circunstancias lo permitiesen. Bien que el tratado de Cartagena, única regla de conducta del nuevo Gobierno, nada hubiese estatuido sobre su revalidación, tal

vez no era inoportuna, por cuanto la mayoría de los Estados cuya nueva Confederación se deseaba, aún no lo habían aceptado a la fecha en que se creó el Congreso de Plenipotenciarios. Sea de ello lo que fuere, lo que no admite duda es que la idea de la **revalidación** no entrañaba la de alteración, y menos alteración sustancial, de los principios consignados en el tratado que nos ocupa. Para que ella fuese aceptable, se requerían tres condiciones que no hemos visto cumplidas: 1ª que los Plenipotenciarios hubiesen recibido su nombramiento de fuentes más populares de lo que lo era el Gobierno actual de los Estados a quienes representaban: 2ª que hubiesen sido autorizados para introducir alteraciones en el pacto de Unión: y 3ª que las nuevas estipulaciones ajustadas entre los Plenipotenciarios, hubiesen obtenido la aprobación de los Estados comitentes representados por sus legislaturas. Esta última condición, que, como se sabe, es forzosa en todos los casos de tratados entre entidades soberanas, y que se exigió y cumplió respecto al tratado cuya revalidación se pretendía, era aún más necesaria en el nuevo pacto, por lo mismo que sus negociadores no habían recibido instrucciones para celebrarlo.

No cumple a nuestro propósito hacer un detenido análisis del Pacto de 20 de septiembre de 1861, comparado con el de 10 del mismo mes, año de 1860. Pero no podemos menos que referir al lector al artículo que sobre ese asunto se publicó en esta ciudad en el Nº 4º del periódico titulado el **Federalista.** De acuerdo con las observaciones que contiene, nosotros pensamos que en varias de sus cláusulas "se aleja del punto de partida," ofreciendo una combinación contradictoria, y haciendo muy difícil la permanencia de la Unión, acaso "espantado de las consecuencias del principio mismo" que preparó su advenimiento, y afectado por la ley natural, política como física, que hace cambiar el aspecto de los objetos según el lugar desde donde se contemplan.

Tal fue el Pacto de Unión Colombiana sustituido al tratado de Cartagena que fundó la Unión Granadina, y ajustado en Bogotá a 20 de septiembre de 1861 por los Plenipotenciarios de los Estados de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima, o sea, todos los de la antigua Confederación, excepto sólo los de Antioquia y Panamá. Es muy posible que sus innovaciones fuesen necesarias por impracticabilidad de los principios netamente federales contenidos en el instrumento a que se sustituyó. Tal es la opinión de varias personas respetables y amigas de la federación, y no seremos nosotros quienes pretendamos proclamar nuestro propio parecer como concluyente en materia tan ardua. Pero si cedemos gustosos al juicio de otras personas competentes en lo que mira a la aplicación general de los principios asentados en el tratado de Cartagena, tenemos la firme convicción de que ellos son perfectamente aplicables y de absoluta necesidad al Estado de Panamá; y es esa la única razón porque su Legislatura ha declarado ser la voluntad de este pueblo no hacer parte de la Nueva Granada sino bajo la influencia bienhechora de tales principios.

Esa misma razón agregada al deber en que estaba de cumplir las leyes de la Legislatura, hicieron que el Ciudadano Gobernador, en vista del pacto de 26 de septiembre y de su artículo 37, por decreto de 6 de noviembre lo aceptase de un modo condicional, es decir, en cuanto no se opusiese al Convenio de Colón. Mal o bien, los Estados que se citaron antes fueron representados en el Congreso de Bogotá que celebró el pacto a que nos referimos; pero el de Panamá, como el de Antioquia, no tuvieron allí representante, y era por tanto necesario, atendida la naturaleza misma del asunto y en debido respeto a la soberanía de los dos últimos Estados, contar con su voluntad respecto a la aceptación de los términos en que había quedado definida la nueva Unión política de los Estados concurrentes.

Así se hizo, como se ve por el artículo 37, cuyo tenor muestra, que aquellos Estados o sus representantes, comprendían bien su falta de derecho para imponer a los ausentes obligaciones a que no constaba que quisieran someterse. Dice así: "Se consideran como parte integrante de los Estados Unidos de Colombia los Estados de Panamá y Antioquia, **siempre que** acepten el presente pacto por medio de sus Gobiernos o de Plenipotenciarios nombrados por ellos al efecto; o por convenios o **estipulaciones especiales** que ajusten y firmen con el Gobierno de la Unión, para lo cual se acreditarán por éste Ministros Plenipotenciarios que les ofrezcan la paz y la Unión Colombiana".

Infiérese de aquí muy claramente: 1º que los Estados de Panamá y Antioquia no se considerarían como parte integrante de los Estados Unidos de Colombia, si no aceptaban el pacto de unión que se les ofrecía: 2º que dichos Estados podían ingresar en la Unión en virtud de estipulaciones especiales, o lo que es lo mismo, distintas de aquellas que se habían acordado entre los Estados signatarios del pacto de Bogotá. He aquí, pues, que el Ciudadano Gobernador de Panamá, en su citado decreto de 6 de noviembre, consultó no solamente los intereses y las leyes del Estado cuya administración le estaba confiada, sino aun el texto mismo del pacto de unión que por dicho decreto aceptó.

Así parece haberlo entendido el Ministro Plenipotenciario, Sr. Manuel de Jesús Quijano, designado por decreto de 7 de octubre "para el efecto de conseguir, según las instrucciones que se le diesen, la aceptación, por parte del Estado de Panamá, del Pacto de Unión, Liga y Confederación del 20 de septiembre y el transitorio de la misma fecha;" pues habiendo llegado a Panamá cuando ya se había expedido el decreto de 6 de Noviembre, y a tiempo que se publicaba en el R. O. número 35, manifestó que su misión había venido a ser poco menos que inútil en vista del decreto de la

Gobernación, y sin duda no habría pensado de ese modo si hubiese creído que no podía aceptarse condicionalmente el pacto de unión. El Sr. Quijano permaneció en Panamá, muchos meses, aguardando nuevas instrucciones, que pidió al Gobierno Supremo y que jamás recibió: prueba suficiente de que este mismo no juzgaba entonces indebida o errónea aquella aceptación condicional; pues nada más fácil, en el caso contrario, que insistir por medio del Ministro acreditado en Panamá, y mediante nuevas o reiteradas instrucciones, en la aceptación lisa y llana del mencionado pacto.

Con todo, parece que el Gobierno provisorio de la Unión hallaba fuera de sus facultades admitir el Estado de Panamá en la Unión Colombiana bajo condiciones que no eran comunes a los demás Estados; mientras que no podía tampoco rechazarlo, ni tenerlo como miembro de la Unión Granadina a que se había incorporado por el Convenio de Colón, por haberse ella transformado, próximamente después de celebrado éste, en la nueva entidad denominada **Estados Unidos de Colombia,** cuyas bases diferían, como hemos visto, de aquellas en que había descansado la primera. De aquí las dificultades que atravesó por más de un año el Estado de Panamá: dificultades de donde se tomó pretexto, más o menos plausible, para la revolución que dio en tierra con el poder y con la vida del celoso Gobernador Sr. S. de la Guardia; dificultades que pudieran muy bien repetirse y que toca a la Convención nacional conjurar para siempre, echando las bases de una unión entre el Estado de Panamá y los demás Granadinos, que consulte sus mutuos y bien entendidos intereses.

Es indudable que si en el mes de agosto de 1861, cuando el Sr. Manuel Murillo recibió del Presidente provisorio de los Estados de Nueva Granada la comisión de invitar al Estado de Panamá a adherirse al tratado de Cartagena, hubiese estado ya reunido el Congreso de Plenipotenciarios creado por el

decreto de 20 de julio, semejante comisión se habría conferido con referencia al nuevo pacto; y aunque no podamos decir si el Estado de Panamá se habría incorporado lisa y llanamente al Pacto de Unión Colombiana, sí es cierto que de un modo o de otro sus relaciones con el resto de lo que fue Confederación Granadina habrían quedado establecidas con mayor claridad.

Pero los hechos pasaron de otro modo. El Congreso de Plenipotenciarios no se reunió sino el 11 de septiembre, y cuando un mes antes el Sr. Murillo salió de Bogotá en su doble misión a Panamá y a Europa, no se sabía cuando tendría lugar la instalación del Congreso. De aquí nació que en el Convenio de Colón, y aún en la ley aprobatoria sancionada en 15 de octubre, cuando aún se ignoraba aquella instalación, se hablase del envío del Plenipotenciario que por el Estado de Panamá debía concurrir a la revalidación del tratado de Cartagena. En esa ocasión, pues, como en tantas otras, la distancia del Istmo de Panamá del centro de la República le proporcionó males diversos e imprevistos. Por lo demás, acaso una omisión intencional y en que hubo de incurrirse con el mejor deseo, ha dado margen a las cuestiones surgidas del Convenio de Colón, cuyo examen el Estado de Panamá somete confiado a la muy respetable Convención de los pueblos granadinos.

A fin de que el Convenio tuviese su más pronta ejecución se exigió tan sólo la aprobación de sus cláusulas por la Asamblea Legislativa del Estado de Panamá, y no por el Gobierno de los Estados Unidos de Nueva Granada: prueba adicional de que el Sr. Murillo se consideraba suficientemente autorizado para celebrar el Convenio en los términos en que lo hizo. No obstante para mayor seguridad, se deseaba y se solicitó privadamente un acto de aprobación expresa, cual la importancia del asunto lo demandaba. Pero por las razones que antes se han apuntado, o por otras que no nos incumbe

investigar, la aprobación expresa no se dictó, bien que la publicación del Convenio en el **Registro Oficial** número 22, indicase una aprobación tácita. Ni cabe otra interpretación, puesto que en el caso de no obtenerla, parecía mucho más natural declararlo así franca y terminantemente. Pudo sin embargo suceder, que motivos de alta política y de consumada prudencia obligasen al Gobeirno de la Unión a guardar un silencio que, en las críticas circunstancias porque estaba pasando el país entero, debía ser en definitiva de benéficos resultados para la causa confiada al valor de las armas liberales y a la habilidad de su invicto Jefe: causa suprema delante de la cual toda otra consideración tenía que ceder.

Esto explica por qué al mismo tiempo que no se dictaba resolución alguna que implicase aprobación o improbación del Convenio de 6 de septiembre, dictábanse otras que, aunque generales o indirectas, se hallaban en oposición con las cláusulas de dicho Convenio. De igual modo se explica por qué habiéndose enviado a la capital un Plenipotenciario con el casi exclusivo objeto de recabar la deseada aprobación expresa, no pudo lograrla; y usando de la prudencia que los tiempos aconsejaban a todo hombre identificado con los principios aun no bien puestos en salvo durante aquella época, tuvo que aceptar la especie de solución contenida en el decreto de 21 de junio "sobre integridad nacional", que se citó antes, y que declaraba incorporados de hecho a la Unión Granadina, desde el 18 de julio, aquellos Estados (Panamá y Antioquia) que no se habían adherido expresamente al pacto de Unión.

De aquí se deduciría rectamente, que no rigiendo en aquella fecha sino el tratado de Cartagena, y no habiendo el Estado de Panamá aceptado sino condicionalmente el Pacto de Bogotá, dicho Estado no tiene con la nacionalidad a que de hecho pertenece hoy, sino los vínculos establecidos

por el mencionado tratado. Pero poco después de dictado aquel decreto, y cuando aún no se tenía conocimiento de él en Panamá, una junta revolucionaria secundada más tarde por muchas otras de los Departamentos, declaraba depuesto al Gobernador, ausente a la sazón, e incorporado el Estado de Panamá en la Unión Colombiana, en los términos generales del pacto de Bogotá, dejando a la Convención nacional el examen de las cuestiones relacionadas con el Convenio de Colón, que por lo mismo ha llegado el caso de presentar netamente al gran Cuerpo llamado a resolverlas.

* * *

Expongamos ahora brevemente esas cuestiones, que son otros tantos puntos cardinales en las relaciones del Estado de Panamá con la Unión Granadina o Colombiana.

1º—Duración del Pacto

Nada es más peligroso en política, como en cualquiera otra ciencia, y en especial aquellas que se refieren a la conducta humana, que no admitir un principio con todas sus consecuencias. La federación consiste en la "Unión voluntaria de Estados soberanos, con el objeto de formar una sola nacionalidad, y en ella gozar de mutuos beneficios". La federación, como toda liga, como toda asociación, supone voluntad al hacerla y voluntad al continuarla. Declarar perpetua una manera de ser que no supone filosóficamente sino el interés y la voluntad del momento en que a ella se entra, es contrariar de la manera más evidente la naturaleza humana y la naturaleza de las cosas en general. Así, la perpetuidad de una Confederación es tan absurda en política, como la indisolubilidad del matrimonio en legislación y en moral, como la perpetuidad de los tratados públicos en relaciones internacionales, y como la de los votos monásticos en religión.