Pero como todas las leyes naturales tienen su sanción invariable, siempre que el hombre las contraría, recibe tarde o temprano, visible o invisiblemente, y en fin, de una manera o de otra, el castigo que debió prever, y contra el que sólo puede librarlo de un modo seguro el estudio y la observancia de aquellas leyes. Por eso la perpetuidad de los tratados acarrea la ruina de los que a ellos se someten, o la guerra exterior entre las naciones que quieren sacudir su maléfica influencia. Por eso la perpetuidad del vínculo matrimonial y de los votos religiosos constituye una de las más abundantes fuentes de corrupción, de hipocresía y de violencia, esto es, de inmoralidad y de crimen. Por eso también la perpetuidad en los vínculos políticos engendra el descontento, las desconfianzas, las recriminaciones, y a la larga los disturbios y las guerras civiles.

Perpetua era, según sus instituciones escritas, la Unión de los Estados Norteamericanos, admiración del mundo hasta hace poco, por su espíritu de paz y aparente consolidación de aquellas instituciones. Hoy escandalizan a sus admiradores con una guerra desastrosa y semisalvaje, en que el hermano mata al hermano, el hijo al padre y el amigo al amigo; una guerra que devasta la prodigiosa riqueza acumulada durante dos o tres generaciones; una guerra que aunque no fuese sino por el odio implacable que está engendrando entre las dos secciones del país que combaten, haría imposible ya en lo venidero el objeto que esa guerra dice tener: la Unión...

Perpetua se llamó la fusión de Venezuela con Nueva Granada y Quito en la gran República de Colombia; pero diez años bastaron para demostrar que, como el imperio de Alejandro, no había sido sino la obra de un general, destinada a perecer por la espada de otros Generales, que cortó sus débiles lazos: lucha incesante de las ambiciones menores con

las ambiciones mayores, y en que éstas, por la inferioridad del número, son al fin vencidas, quedando en la misma proporción allanado el camino hacia la libertad.

Perpetua dijo la Constitución de 1858 que habría de ser la Confederación Granadina creada por ella; y aún no había terminado el segundo año después de su sanción, cuando el Estado del Cauca en 8 de mayo de 1860, y los de Bolívar, Magdalena y Santander en [illegible]

el globo que los sustentaba? ¿En dónde están el Egipto de los Faraones, Siria, Media, Persia, Cartago, Grecia y Roma la antigua? Como si la Providencia hubiese querido castigar sus pretensiones mostrando su debilidad, sólo han dejado tras de sí unos pocos habitantes degenerados, en tierras incultas llenas de tristeza y de desolación.

La mera expresión de **unión forzada** es una antítesis, cuando se trata de asociaciones que han **pactado** o lo que es lo mismo, que no reciben la ley de una autoridad anterior, superior y extraña a los asociados. Cualquiera que sea la fórmula de su pacto, y cualesquiera las voces o figuras de retórica que se empleen para significar la obligación perpetua de la unión, ésta no es sino el resultado de la violencia de los unos contra los otros miembros de la asociación: es la repetición sin término de la **liga** entre el león y los otros animales de la fábula; liga que en el concepto de todos los hombres, y a través de todas las generaciones, ha ofrecido siempre al espíritu la idea de lo injustificable y de lo odioso.

Todas las instituciones que aspiran a la perpetuidad, olvidan como el testamento de Pedro el Grande, que la más larga vista no alcanza a descubrir cosa alguna en los tiempos futuros que se apartan un poco de nosotros. Cuando no es la ambición o la intolerancia, es la más funesta ceguedad quien dicta esas vanas pretensiones de ligar a nuestras miras y opiniones del presente los hombres que aún no han nacido, y que no nos han autorizado para gobernarlos según nuestro capricho.

Los intereses, y la voluntad que en ellos se funda: he aquí el único vínculo razonable entre Estados soberanos. Cualquier otro es imprudente e ineficaz, sólo propio para suscitar luchas y rupturas con su obligado tren de calamidades sin cuenta. Cuando los intereses y la voluntad se acuerdan en mantener un pacto, una federación, no hay necesidad de in-

ventar prohibiciones y penas que la mantengan; y cuando los intereses y la voluntad cesan de apoyar la unión, nada en lo humano basta para conservarla.

2º—Empleados Nacionales

Sábese bien que la revolución oficial hecha contra el régimen federativo de la administración encargada de plantear la Constitución de 1858 en que se consagrara, tuvo por principales instrumentos en los Estados a los agentes del Gobierno general, o sea los empleados nacionales. Sábese que los Intendentes en especial hicieron un distinguido papel, en la conspiración primero, y en la guerra después contra la soberanía de los Estados. Sábese que absorbieron o trataron de absorber las funciones y los poderes propios de los Gobernadores. Y sábese qne no fue por cierto en el Estado de Panamá donde menos se ejerció esa funesta influencia.

Pero para quien lo ignorase o lo hubiese olvidado, transcribiremos aquí un fragmento de la nota con que el Gobernador remitió al Presidente provisorio de la Unión el Convenio celebrado con el Sr. Murillo, y que se encuentra en el número 22 ya citado del R. O. Dice así: "Es notorio que me he encontrado muchas veces en profundo desacuerdo con la política del Intendente general; pero este alto empleado, lleno de facultades, ya legales, ya delegadas por el Poder Ejecutivo, tenía una amplia esfera de acción en que no me era lícito penetrar. Debo decir en obsequio de la verdad y de la justicia, que los **embarazos** en que me he visto durante mi administración no fueron de modo alguno creados por la política de mi antecesor en el Gobierno del Estado".

No puede significarse con mayor delicadeza al mismo tiempo que vigor, la falta de libertad que el funcionario del Estado sentía en presencia del funcionario nacional. Y no era sólo el Intendente propio del Estado el que causaba aque-

llos embarazos experimentados por el Gobernador. Confiados en la ciega y anticipada aprobación que sus actos recibirían del primer Magistrado o del círculo a quien prestaban sus servicios, los Intendentes de Bolívar y del Magdalena, junto con otros empleados nacionales refugiados en nuestro suelo, y cual si el mundo todo hubiera sido destinado para sus oficinas, lanzaban desde aquí decretos sobre clausura de puertos en otros Estados, hostilizaban a los buques procedentes de aquéllos, alimentaban eficazmente la guerra contra los Estados, azuzaban a los empleados nacionales en éste para **procurarse recursos** en diversas formas, prodigaban en inmundos periódicos los más atroces insultos a la causa federal y a su ilustre jefe, y como resultado de esta incesante agitación, no alcanzaban a dañar sino a nuestro comercio, nuestros labriegos y nuestros bolsillos. Concíbese por lo mismo, que la sola palabra **Intendente** debió de adquirir algo de odioso para los habitantes de este Estado que no perteneciesen a las filas contrarias a la causa triunfante, y que éstos no verían tampoco de buen ojo tan terrible instrumento en manos de sus enemigos. Júzguese, pues, la impresión que causaría en el Estado de Panamá el decreto supremo, fecha 23 de julio, nombrando Intendente general para el mismo.

Tanto mayor fue el desagrado, cuanto que ese decreto pugnaba con los principios ya adoptados desde que se ajustó el tratado de Cartagena, y reproducidos en el artículo 2º del decreto de 20 de julio sobre vigencia de leyes. El primero decía en su artículo 10: "En los Estados no habrá otros empleados, con jurisdicción o mando, que los suyos propios, y a ellos encargarán las leyes y el Poder Ejecutivo de la Unión el ejercicio de cualquiera función relativa al Gobierno general."

Y el otro artículo citado se hallaba concebido así: "Conforme a la base décima del Pacto de Unión de los Estados, al artículo 7º de la ley de 15 de junio de 1857, y

al artículo 10 de la Constitución nacional de 22 de mayo de 1858, el despacho de los negocios nacionales que conforme el artículo 3º de dicha ley de 15 de junio corresponden al Poder Ejecutivo nacional, estará a cargo de los empleados de los Estados considerándoseles en esta parte como agentes del Gobierno general, y siendo en ello responsables de su conducta según las leyes de la Unión"

Por fortuna la persona nombrada para Intendente **federal** de Panamá, tuvo la prudencia de no aceptar o de no presentarse a desempeñar el destino, y el Gobierno de la Unión tuvo la sensatez de no reiterar el nombramiento. De otro modo, habríamos creído ver en el Estado de Panamá, que el triunfo de julio aparejaba un cambio de personas pero no de principios.

3º—Administración de Justicia

Una de las causas que más influyeron en el empeño con que se procuró la erección del Estado Soberano de Panamá en los Congresos de 1852 a 1855, esto es, en una época en que la idea de la federación para toda la República granadina no había siquiera adquirido medianas proporciones, fue el gran inconveniente, que para la administración de justicia en el Istmo, procedía de las consultas de las providencias de sus tribunales con la Corte Suprema nacional, situada a una gran distancia. Y eso que entonces las sentencias en negocios civiles no tenían una tercera instancia para ante dicha Corte, sino cuando la cuantía era considerable y las dos precedentes sentencias no eran conformes; y en cuanto a los asuntos criminales, sólo había lugar a consulta de las sentencias de los tribunales de provincia cuando se imponían penas muy graves.

En la Constitución de 1858 se dio a la Corte Suprema federal por el inciso 9º del Art. 49, la atribución de revisar,

en un recurso posterior a todas las instancias surtidas en los tribunales de los Estados, las sentencias pronunciadas en negocios que afectasen a extranjeros o a ciudadanos de diversos Estados. Esta atribución, que según el texto constitucional parecía versar únicamente sobre las sentencias definitivas pronunciadas en negocios civiles, se extendió por una interpretación legal a los asuntos criminales y a toda suerte de providencias. Quedó por tanto la administración de justicia, en los Estados, aún más restringida que bajo el régimen provincial, siempre que se trataba de asuntos en que una parte era ciudadano extranjero, o las dos pertenecían a distintos Estados de la Confederación. Respecto al Estado de Panamá, él perdió con estas innovaciones la independencia judicial que había gozado durante tres años, y que constituye por sí sola esa envidiable soberanía que tantos esfuerzos y sacrificios acaba de costar.

La contrarrevolución en que el círculo oficial adueñado del Poder Supremo precipitó a los Estados, no podía olvidar, en su marcha restauradora de los buenos principios, el que por sí solo definía la nueva situación tras de la cual iba su carro triunfal. Por eso al establecer el Poder Judicial del Gobierno Provisorio, el decreto de 29 de marzo de 1861 negó expresamente a la Corte Suprema, en el artículo 2º, la atribución que le había dado el inciso 9º del artículo 49 de la Constitución de 1858. Y el Convenio de Colón, en consonancia con la misma idea, estableció esta cláusula en el inciso 2º del artículo 2º: "Que la administración de justicia será independiente en el Estado, y los actos de sus funcionarios judiciales exequibles, sin sujeción jamás a la revisión de otros funcionarios, en todo lo que dicha administración y dichos actos no se refieran a los negocios propios del Gobierno Nacional".

Por esta cláusula, de vital importancia, iban a terminar los grandes embarazos con que tocaba la administración de

justicia en el Estado de Panamá, respecto de las causas a que se refería el inciso 9º Art. 49 de la Constitución seudo-federal de 1858: causas numerosísimas por el crecido número de extranjeros, y de granadinos de otros Estados, que se hallan establecidos en éste. Pero he aquí que el decreto de 21 de junio último "sobre negocios judiciales", después de dictar en su artículo 1º una juiciosa resolución perfectamente conforme a los principios sentados en el decreto de marzo de 61, y en el Convenio de Colón, la echa por tierra en su Art. 2º, y sentando de nuevo la misma doctrina constitucional ya abolida, restablece en el hecho la atribución de que tan escandaloso abuso había hecho el Congreso de 1850, que tan abiertamente contraría el sistema federal, y que tan funesta es a los intereses del Istmo cuyos negocios judiciales, en grandísima parte, sufren retardo de muchos meses en las épocas normales, y de años enteros cuando, como acaba de suceder, las convulsiones políticas, que con tanta frecuencia agitan la tierra de Nueva Granada, mantienen al Istmo incomunicado con la capital de la nación.

Para fundar el principio que combatimos, se ha alegado por sus sostenedores el peligro de que los tribunales de los Estados envuelvan al Gobierno nacional en reclamaciones odiosas, si con sus sentencias atacan **injustamente** los intereses de súbditos extranjeros; y la posibilidad de que, por pura antipatía, ofender los intereses de ciudadanos pertenecientes a otros Estados. Confesamos que nunca hemos podido comprender la fuerza de estas observaciones.

muerte la federación misma. ¡Cómo! Se entrega y confía a los tribunales de los Estados cuanto hay de precioso para el ciudadano (vida, honor, propiedad, familia) con tal que sea del mismo Estado en donde ha de someter a juicio todos esos bienes; y no puede confiarse de igual modo lo que atañe al extranjero o al ciudadano de otro Estado granadino, aun cuando sólo se trate de una demanda por veinte pesos, o de una causa por leves injurias! Aquí, como otras veces, después de sentado un gran principio, el de la soberanía de los Estados federales, se le anula por excepciones sucesivas, que prueban la poca confianza que en el principio se tiene, o el imperfecto conocimiento de lo que le constituye y pertenece.

¿Quiere decirse que la Corte Suprema nacional tendrá mayor interés y mayor cuidado en evitar los casos de reclamaciones extranjeras, fundadas en sentencias de los tribunales, que el respectivo gobierno reclamante considere injustas? No hay sino un medio de conjurar semejante peligro, y es sentenciar siempre en favor del extranjero cuando litiga con el nacional. Absurda como es la medida, será naturalmente la que se ofrezca al ánimo de los Magistrados jueces, si ellos se penetran del **objeto** de la atribución que ejercen. Sobre todo es cierto que la emplearán en los casos de duda, y la duda se presentará sin advertirlo cuando los grandes intereses del país, su dignidad y su tesoro, se hayan comprometidos.

Para evitar el peligro de **injustas** reclamaciones extranjeras (porque las justas no deben evitarse), basta sentar en la Constitución, en vez de contra-principios e inconsecuencias, un principio trivial y esencial a la organización de todo gobierno, a saber, que "no ha lugar a reclamaciones contra sentencias definitivas, pronunciadas por jueces competentes, y observando todas las leyes procedimentales". De esta suerte el extranjero, como el nacional, sabrán que su derecho se

limita a perseguir los procedimientos arbitrarios, los ataques desautorizados a las garantías individuales; y que no se extiende a desvirtuar la proverbial y universal eficacia de un fallo definitivo arreglado a las leyes.

4º—Neutralidad del Istmo

Jamás las guerras civiles que con frecuencia devastan el territorio granadino han tenido origen en el Estado de Panamá, y él ha sufrido siempre las consecuencias. Su comercio, que es su vida, ha experimentado gran decrecencia; su pequeña industria ha caído en la nulidad, sus hijos han ido a perecer en playas lejanas y semiextranjeras, por causas que apenas comprendían y en que no tenían ningún interés real; y en suma, el gobierno nacional, impotente para acordarle ninguna protección durante esas épocas tempestuosas, tenía toda la eficacia necesaria para hacerle el mal en forma de reclutamientos, restricciones al comercio, empréstitos o contribuciones, y apercibimientos de emplear el Código penal si se dejaba arrastrar por la influencia revolucionaria. Los disidentes por su parte no han omitido las amenazas de invasiones, y con ellas las continuas alarmas han desterrado el sosiego de las pacíficas poblaciones por meses y aun años.

De aquí que nadie relacionado con esta sección de la Nueva Granada, si las pasiones políticas del momento no ponen una venda en sus ojos, desconozca la absoluta necesidad que tiene el Istmo de neutralidad, en todos los casos de guerra en que se halle envuelta la nación de que hace parte. Puede considerarse la neutralidad bajo de dos aspectos; o como la exención de contribuir con hombres y dinero para la guerra, en especial si ésta es interior entre las diversas secciones de la República; o como la inviolabilidad del territorio a fin de que nunca sea teatro de operaciones militares.

Desde luego, si el Estado de Panamá proveyese de soldados u otros recursos a cualquiera de los bandos beligerantes en caso de guerra civil, se constituiría uno de ellos por el mismo hecho, y quedaría expuesto a las represalias del otro. En ese caso, su territorio no podría librarse de los horrores de la guerra, ni el comercio de tránsito, en que todas las naciones se hallan interesadas, dejaría de sentir la mortífera influencia de los combates a mano armada. Por lo mismo, hay una estrecha alianza entre las dos ideas que, según hemos visto, entraña la neutralidad.

Pero aun considerada en sí misma, la obligación de llevar su contingente al consumo de vida y riqueza que la guerra demanda, el Estado de Panamá tiene sobrada razón para pretender sacudirla. No sólo son para él extrañas e inconducentes con mucha frecuencia las cuestiones que comenzando en el campo del sofisma terminan en el de la matanza, sino que **siente** aún más que los otros Estados el peso de los sacrificios que la guerra hace imperiosos. Pueblo esencialmente mercantil y dedicado al trabajo, aislado y por lo tanto libre del contagio revolucionario, aún no ha adquirido el gusto por la licencia militar, ni la salvaje propensión al merodeo, ni la ociosa ambulancia, con sus encontradas emociones, del guerrillero y sublevado de profesión. Cáusale por lo mismo verdadero terror la idea de ser arrancado de sus lares para tomar el fusil y marchar a batirse, sabe Dios dónde, por qué ni para qué.

Pudiera aplicarse al Istmo lo que respecto al Estado de Antioquia decía en 1860, en un remitido al "Porvenir", el Secretario del Gobernador. "La paz es un bien tan precioso para Antioquia, que ¡ay! del imprudente que intente turbarla... Por eso aquí, más que en ninguna otra parte, el cumplimiento de órdenes como la de conscripción dada por el Gobierno general, es sumamente difícil; porque tal cumpli-

miento apareja la brusca destrucción de todos estos bienes, y el pueblo antioqueño no puede consentir así no más en que le sean arrebatados"

En efecto, el primer caso de guerra fratricida entre los hijos de Panamá cual fue el motivo del 27 de septiembre de 1860; tuvo por causa principal la desesperación en que el reclutamiento había puesto a muchos habitantes del barrio de Santa Ana, o cuando menos, el odio y las antipatías que los procedimientos para la conscripción había engendrado en varios individuos capaces, con su influencia, de mover a las masas del pueblo.

En cuanto a la necesidad de mantener a cubierto de expediciones y combates un suelo por donde todas las naciones hacen un valioso tráfico, no necesitamos preconizarla. Hízole antes que nosotros el tratado entre Nueva Granada y los Estados Unidos del Norte, Art. 35 páragrafo 1º, que garantizó la **perfecta** neutralidad de la línea interoceánica. Hízolo el continuo empeño con que el gobierno de la Nueva Granada pretendió, por las vías diplomáticas, obtener estipulaciones semejantes de otras potencias de primer orden. Hízolo muy especialmente la ley de 15 de mayo de 1857, que en su artículo 4º **ordenó,** aunque sin fruto, al Poder Ejecutivo intentar negociaciones, que tuviesen el resultado de la garantía que ya tenía acordado el Gobierno de la Unión Americana.

No hacen aquellas disposiciones alusión especial a determinada clase de guerra, cuando asientan el principio de la neutralidad; y no podría concebirse a primera vista la razón por qué algunos sostienen que él no es extensivo a los casos de guerra civil o interna. Decimos que no podría concebirse, 1º porque no se hace diferencia ninguna en los textos que hemos citado, y antes bien el tratado con la Unión Americana ofrece garantizar la **perfecta** neutralidad de la línea

interoceánica, a fin de que en **ningún tiempo** sea interrumpido el tráfico, lo que apenas podría cumplirse si se exceptuasen los casos de guerra civil, mucho más frecuentes que las internacionales; 2º porque el Derecho de gentes asimila y equipara las guerras civiles a las internacionales, para todos los efectos públicos extensivos a los neutrales; y 3º porque las mismas razones que puedan alegarse para la neutralidad del Istmo, en casos de guerra exterior, son aplicables a los casos de guerra intestina.

Es muy probable que sobre este último punto no marchemos muy de acuerdo los granadinos del Istmo y los del resto de la nación. Nosotros no vemos de benéfico en la neutralidad garantizada por los Estados Unidos del Norte, sino la **paz** que es su resultado. Los demás granadinos, y el gobierno nacional con ellos, se fijan de preferencia en la **soberanía o dominio** de la Nueva Granada sobre el Istmo de Panamá, también garantizados por el instrumento que nos ocupa. Un Gobierno, y el partido preponderante que lo apoya, no consienten gustosos en que una parte del territorio sea inmune, por decirlo así, caso de que, en su concepto, fuese necesario llevar allí la guerra. El partido caído o supeditado querría, por el contrario, que de esa sección privilegiada no tuviese nada que temer, aun hallándose en manos del Gobierno a quien hace o intenta hacer la guerra. De aquí proceden las opuestas ideas que reinan sobre la neutralidad del Istmo, o sea Estado de Panamá, según la posición que asumen los partidos; y de aquí la contradicción que reina en las ideas de un mismo partido, según la posición que ocupa en el curso de las evoluciones políticas.

Cuando en el mes de enero de 1861 ocho granadinos residentes en Panamá dirigieron al Ciudadano Gobernador una carta, excitándolo a que declarase la neutralidad del Estado, de conformidad con los principios sentados en los actos internacionales y legislativos que se citaron antes, aquel

paso, dado en medio de autoridades y de fuerzas de la Confederación, llenas de insano furor contra toda idea que no fuese la de guerra sin tregua y sin cuartel contra los que se llamaban rebeldes o traidores, se consideró tan atrevido, que sólo aquellas ocho firmas pudieron obtenerse. Y no faltaba razón para el temor; pues todo lo que no simpatizaba abiertamente con las ideas de exterminio que animaban a los poseedores del Poder, era a su vista un atroz delito que estaban dispuestos a castigar. Por eso se trató de enjuiciar a los signatarios del inocente escrito, para lo que sólo faltó obtener la carta original que por supuesto el Gobernador no se prestó a entregar; y por eso para economizar las fatigas y el precioso tiempo que consume un juicio, no faltó quien se ofreciese al Sr. Julio Arboleda de verdugo, para colgar los criminales autores del odioso documento, al asta que sostenía en cierto lugar público la bandera de la Confederación.

Pero esa bandera de terror y de venganza fue hecha jirones por el genio que acaudillaba las huestes libertadoras de los Estados; y el asta que orgullosa la apoyaba cuando llena de alegre presunción tenía el capricho de azotar los vientos, tuvo humillada que recibir una nueva señora, llena de prestigio como hija del derecho y favorita de la victoria. Preguntad cuál fue entonces la opinión de los vencidos sobre la neutralidad del Estado; preguntad lo que decían cuando sospechaban siquiera que del Istmo pudieran enviarse algunos auxilios a sus hermanos perseguidos y maltrechos, ya en las llanuras, ya en las asperezas del mártir Estado, el magnánimo Cauca. El delito nefasto habíase convertido en suprema virtud, y los inconsecuentes que abrazaban la neutralidad echaban en cara su inconsecuencia a los que presumían que se apartaban de ellas.

Respecto de sus adversarios, aunque no podamos decir que hayan procedido de una manera enteramente contraria

a sus primeros principios, sí creemos en algunos de ellos bastante modificada la opinión sobre neutralidad, o a lo menos la idea que sobre su sentido y aplicación tuvieron antes. Así puede juzgarse por algunos hechos; y el siguiente trozo de la nota oficial con que en 21 de septiembre acompañó el Gobernador al Presidente provisorio el Convenio de 6 del mismo mes, no nos parece inoportuno para comprobar nuestra aserción.

"El Encargado del Poder Ejecutivo del Estado de Bolívar, que secundaba vuestros planes, se había limitado a exigirme que adoptase el partido de la más estricta neutralidad durante la contienda armada en que estaban empeñados los granadinos; vos mismo, si no estoy mal informado, erais de concepto que a los grandes intereses del Istmo no cumplía sino el ser neutral, y con eso os contentabais; de manera que la intimación que me hicisteis, al proponerme la adhesión a la bandera que habéis levantado, me pareció injusta y extemporánea. Yo no estaba facultado para declarar la neutralidad ni la adhesión; antes bien la Asamblea Legislativa, dominada por su grande amor a la paz, al orden y a la seguridad, me había dado autorizaciones para obrar en sentido contrario a vuestros deseos y a los del Encargado del Poder Ejecutivo de Bolívar. No he hecho ni podido hacer uso de esas autorizaciones, sino para mantener el orden público en el Estado, y para prepararme a la defensa de su territorio; pero tampoco he obrado contra la voluntad de la Asamblea Legislativa, que era un deber mío respetar y obedecer. Si yo hubiese estado facultado para mantener la estricta neutralidad del Istmo, no habría vacilado en adoptarla, y creo que hay pocos istmeños que no la hayan deseado de todo corazón, y que no la deseen para lo sucesivo; pero

la adhesión que vos me exigisteis era incompatible con la neutralidad tan deseada, y tan justa y necesaria para este país".

La verdad es que, con muy pocas y honradas excepciones, la neutralidad se entiende de una manera por los que poseen el poder público, y de otra por los que andan tras su adquisición. Los unos piensan, o aparentan pensar, que la neutralidad consiste en no poder ser atacados, conservando la facultad de hostilizar. Los otros creen, o manifiestan creer, que consiste en no hostilizar a los amigos o copartidarios, pero sí a los que son nuestros oponentes. Acaso el principio es en sí mismo de difícil aplicación en medio del vértigo de las pasiones y de los intereses políticos, que es precisamente cuando se necesita aplicarlo. Requiérese una dosis de probidad, que no es común entre nuestros partidos, banderizos de ordinario, para mantener, en medio de la guerra suscitada por opiniones o por sentimientos apasionados, la rigurosa neutralidad que exigen la imparcialidad y la justicia, en un Estado federal a quien no pueden menos que afectar hondamente aquellos sentimientos y aquellas opiniones.

Toca a la Convención nacional, adornada de los atributos de justicia e imparcialidad, escogitar y estatuir los medios de hacer efectivo el principio de que tratamos, en los términos que se definió por el Convenio de Colón en sus artículos 2º y 3º

5º—Ocupación Militar

Tiene este punto gran roce con el anterior, porque la ocupación militar de un territorio neutral en el sentido que la neutralidad tiene cuando se aplica a un territorio en cuyo beneficio se establece, es ya una violación de la neutralidad, de parte de aquellos que deben respetarla; como sería también una violación de la misma neutralidad, de parte del

territorio que la goza, mostrarse adicto u hostil a uno solo de los beligerantes. Ahora, pues, la ocupación militar del Estado de Panamá sin su consentimiento, aun cuando fuese por tropas del Gobierno nacional que reconoce, no sólo sería una transgresión del principio de la neutralidad en el primer sentido, sino que podría, por la violencia, presentar a dicho Estado como hostilizando a alguno de los beligerantes en guerra civil. Ya tendremos ocasión de patentizarlo con un ejemplo.

Pero la ocupación militar hiere aún más directamente, si cabe, los derechos del Estado, restringiendo por punto general su libertad de acción, y menoscabando por lo mismo su soberanía. De aquí nació la garantía dada a los Estados de la Unión Granadina contra las ocupaciones militares, por el Gobierno general, sin el consentimiento del Estado respectivo, conforme a la segunda parte, cláusula 2ª, del tratado de Cartagena; y aún más perentoriamente la concesión del inciso 3º artículo 2º del Convenio de Colón, que dice así: "El Gobierno de los Estados Unidos (de Nueva Granada) no podrá ocupar militarmente ningún punto del territorio del Estado sin consentimiento expreso del Gobernador de éste, siempre que el mismo Estado mantenga la fuerza necesaria para la seguridad del tránsito de uno a otro mar".

No habríamos tenido que hacer alusión a estas cláusulas sobre ocupación militar, ni que exponer brevemente su benéfico objeto, si no fuese por un acontecimiento que parece hallarse en contradicción con ellas, y de que han resultado positivos males.

El 7 de junio último se presentó en Colón, procedente del Estado de Bolívar una fuerza militar de cosa de doscientos hombres mandados por el Coronel Peregrino Santacoloma, sin que hubiese sido solicitada por el Gobierno del Estado de Panamá, ni se hubiese pedido el consentimiento del Gober-

nador, ni aun constase o se supusiese que el Gobierno del Estado carecía de la fuerza necesaria para garantizar la seguridad del tránsito entre los dos océanos. Al anunciar su arribo al puerto de Colón, el Coronel jefe de la fuerza expedicionaria dijo al Gobernador, en nota del mismo día 7, que ofrecía sus respetos y **estricta sumisión** al Gobierno del Estado; pero al rehusarle éste que pasase a la ciudad de Panamá, dirigió una circular a los Cónsules extranjeros, en que se leen estos dos fragmentos: "El Gobierno de Colombia, que hoy **represento,** en la **misión** que me ha encomendado, comprende perfectamente que su principal crédito consiste en las efectivas garantías que hasta hoy ha dado, y continuará dando, a las personas e intereses de todos los ciudadanos, ya nacionales como extranjeros, garantías que yo **sabré** asegurar por respeto a las **instrucciones** que debo cumplir, y por honor del mismo puesto que desempeño. El objeto, pues, de esta nota es protestar a Ud. de la manera más solemne, ya sea permanezca como hasta ahora estacionado en esta ciudad, o ya que por obedecer las **órdenes** del Gobierno **de mi patria,** me viere **forzado** a emprender la marcha de las tropas hacia esta capital, mi primer cuidado será, etc".

No es fácil conciliar este lenguaje con el de la nota ya citada, en que se protestaba estricta sumisión al Gobierno del Estado. Por lo menos es indudable que esa sumisión tenía sus reservas, previstas y explicadas probablemente en las **órdenes e instrucciones** recibidas como consecuencia de la misión encomendada al Sr. Coronel. ¿Cuál era esa misión? Ostensiblemente había una que no puede ser más natural ni más laudable, y que se alegó por el Gobierno general. El Istmo estaba expuesto a hostilidades de muy serias consecuencias para la causa federal, y era preciso ponerlo a cubierto de ese peligro reforzando su escasa guarnición. Pero si hubiese existido una completa inteligencia entre el Gobierno

del Estado y el de la Unión, nada más fácil que ponerse de acuerdo sobre el envío y estacionamiento de la fuerza nacional, tanto más, cuanto que los enemigos de aquella causa no habían reconocido el principio de la neutralidad del Istmo, y podían sin escrúpulo atacarlo de un momento a otro, y convertirlo en centro de operaciones contra los demás Estados en guerra con la Confederación, como lo había sido antes del Convenio que lo trajo al nuevo orden de cosas. No había sin embargo ninguna cordialidad entre los dos Gobiernos. El del Estado sospechaba que el de la Unión sólo aceptaba el Convenio en la parte favorable, y éste sospechaba que aquél, descontento de la situación, viese con indiferencia el triunfo de los enemigos. No sería por lo mismo temerario suponer que la expedición trajo, además de la misión ostensible, una misión secreta.

En la comunicación con que el Sr. Secretario General del Presidente provisorio de la Unión participa los objetos de la expedición enviada a este Estado, se menciona el de "que esa fuerza preste apoyo y mano fuerte para que se cumplan en todo el territorio del Estado los decretos y disposiciones del Gobierno de la Unión". A lo que contestó muy acertadamente el Sr. Secretario de Estado, a nombre del ciudadano Gobernador, con las observaciones que siguen: "Viene la fuerza al mando de Ud. a prestar apoyo y mano fuerte para que se cumplan en todo el territorio del Estado los decretos y disposiciones del Gobierno de la Unión. ¿De qué decretos y de qué disposiciones se trata? ¿De los que ha expedido y continúe expidiendo el Gobierno de la Unión en todas aquellas materias en que el Estado de Panamá no se ha reservado la plenitud de su soberanía? Esos decretos se cumplen sin dificultad alguna en todo el territorio del Estado, sin que sea necesario el empleo de la fuerza. ¿Se trata de **todos** los decretos y disposiciones del Gobierno de la Unión, inclusos por consiguiente los que, cumplidos en este Estado,

echarían por tierra los derechos de soberanía que el Estado adquirió desde su inauguración, y los demás que se le reconocieron o acordaron en el Convenio celebrado en Colón el 6 de noviembre de 1861? La nota del Sr. Secretario General no establece excepción alguna; y si es así, como parece natural entenderlo, el ciudadano Gobernador no puede consentir, sin faltar a sus más claros deberes como primer mandatario del Estado y hasta a su misma dignidad de magistrado y de hombre, que venga una fuerza cualquiera a hacer cumplir, en el territorio que él manda, decretos y disposiciones incompatibles con los dictados por la Legislatura de esa sección en el pleno y perfecto uso de sus prerrogativas. Continuando en la suposición de que es tal cosa de lo que se trata, el ciudadano Gobernador apenas concibe cómo se ha creído que podía contarse con él para ejecutor de tales disposiciones y decretos".

Sinceramente hablando, nosotros no creemos que el Sr. Coronel Santacoloma ni su fuerza hubiesen venido al Estado de Panamá con el preciso objeto de hacer cumplir determinados decretos o resoluciones del Gobierno general, que pudieran hallarse en oposición con las prerrogativas del Estado, o que por cualquier otro motivo repugnasen a su pueblo y Gobierno. Ni se concibe cómo fuese dable encomendar semejante obra a una fuerza ni a un Jefe militar, sin que los funcionarios o empleados civiles a quienes correspondiese en el Estado servir de agentes del Gobierno de la Unión, acatasen los dichos decretos o resoluciones, ordenasen su cumplimiento, y se hallasen dispuestos a emplear como auxiliar o apoyo en la ejecución de tales medidas esa misma fuerza, que de otro modo no podría obrar, aun cuando lo quisiese, y aun cuando ignorase por entero la manera de ponerse en acción la fuerza material para llevar a efecto decretos o resoluciones que suponemos de un carácter más o menos general y permanente.

Otro es el peligro y otro **pudo** haber sido el objeto de una expedición militar enviada de improviso, y sin dejar tiempo para discutir la oportunidad o el derecho con que se lanzara sobre nuestro suelo. Tenemos entendido que el Convenio de Colón no satisface al paladar de muchos granadinos que aceptando las alteraciones introducidas en el Pacto de Unión de 20 de septiembre, tienen a mal que el Estado de Panamá, cuyo representante no asistió al Congreso de Plenipotenciarios, ni halla razón para admitir de un modo permanente aquellos cambios, persista en conservar la sustancia de las clásulas ajustadas en el tratado de Cartagena, que ni él inventó, ni han sido ideadas en provecho especial suyo, ni él ha propendido a establecer ni mucho menos a sustituir por otras que a todas luces vulneran sus derechos y sus intereses.

Una fuerza así enviada, y que protestando primero sumisión al Gobierno del Estado, anuncia a renglón seguido que tiene una misión y unas instrucciones que cumplir, independientes de la voluntad de ese Gobierno, es muy calculada para ahogar la opinión del país cuya posesión ha tomado de hecho. Y si esto sucede en momentos en que se discute en la capital o en que va a discutirse en la Convención, la manera como habrán de quedar definitivamente establecidas las relaciones entre el Estado de Panamá, y la **Unión** que se trata de constituir, la conjetura casi raya en gran probabilidad. Sábese que una fuerza conservadora del Magdalena iba haciendo zozobrar en la Asamblea de 1861 el Convenio de Colón, entonces del agrado del partido opuesto; y no vemos por qué una fuerza liberal del Estado de Bolívar no pueda **influir** sobre otra Asamblea o sobre el pueblo mismo hasta el punto de hacerlos aparecer adversos al mismo Convenio como la expresión de injustas y exageradas pretensiones. Con tal que esa fuerza apoyara solamente la manifestación, en aquel sentido, de porciones del pueblo fáciles

de extraviar y poco estudiosas de sus verdaderos intereses, habría llenado un objeto de gran trascendencia para los que quieran unificar la suerte del Estado **Soberano** de Panamá con la del resto de la Unión.

Y si a esto se agregase que esa fuerza hubiese partido de aquí, por exigirlo la necesidad, a combatir a los enemigos de la causa nacional triunfante, que oprimían el Estado del Cauca, ¿no hubiera aparecido como una expedición del Estado **neutral** de Panamá, enviada para hostilizar a uno de los beligerantes en la guerra civil? ¿Y no hubiera tal expedición autorizado a ese beligerante para volver sus armas contra el Estado de donde partían esas fuerzas hostiles? Vese, pues, con harta claridad que una ocupación militar del Estado de Panamá, infringiendo las estipulaciones que lo premunen contra ese empleo de la fuerza, por muy sanas que sean las intenciones con que se ejecute, tiene los inconvenientes apuntados arriba: 1º menoscaba la soberanía del Estado: 2º viola directamente el principio de la neutralidad, que exige libertad en el territorio inmune; y 3º compromete la paz del mismo Estado, haciéndole representar en las contiendas civiles, precisamente el papel que no quiere porque no le conviene representar.

6º—Propiedades y Rentas

En una República sometida al régimen central no hay sino una sola soberanía, un solo Gobierno y una sola ley. El Gobierno tiene dominio eminente sobre todo lo que existe en el territorio, arregla como gusta la propiedad individual, fija las excepciones que a bien tiene al dominio privado de las cosas, y por consiguiente se halla en plena libertad para establecer el sistema fiscal. Según las ideas económicas reinantes, y aun según las circunstancias peculiares y el grado de civilización del país, la ley exige contribuciones directas o impuestos indirectos; pero no se halla restringida

en su acción por la Constitución de la propiedad, que ella regula, ni por ningún poder superior ni aun igual al suyo, que es el supremo poder.

No así en las nacionalidades compuestas de Estados Soberanos, federados entre sí para los objetos de interés común. Su Gobierno, y la ley que es consecuencia del mismo, no tienen la amplia esfera de acción que los Gobiernos centrales, porque son el resultado de muchas soberanías coligadas, que no dan al poder establecido para dirigir los negocios generales, sino las muy precisas facultades al intento. En materia fiscal la ley de la Confederación encuentra en cada Estado ya arreglada la propiedad particular sobre que han de gravitar las contribuciones, y al pretender establecerlas libremente, se expondría a causar trastornos, bien en la propiedad misma, bien en las finanzas de los Estados. Sobre todo, es fuera de duda que la ley nacional, si se le permite escoger, abarcará en su sistema de impuestos cuantos objetos sean capaces de sobrellevarlos, y dejará a los Estados en impotencia de gravar los mismos objetos, con gran perjuicio de sus gastos públicos, o lo que es igual, de su administración.

Una vez admitido el principio de la soberanía de los Estados (y no es posible dejar de admitirlo sin rebajarlos a la condición de provincias), es necesario aceptar todas sus consecuencias: único medio de evitar cuestiones y dificultades, inseparables de los sistemas contradictorios. Es, pues, un atributo de la soberanía de los Estados federales negar al Gobierno general toda ingerencia en las propiedades particulares, todo poder de restringir la industria, y toda facultad de pedir algo directamente a los individuos, que en rigor nada tienen que ver sino con el Gobierno del Estado. Este principio de que los individuos no obedecen sino a un solo Gobierno es, no sólo exacto y cónsono con el sistema federal bien entendido, sino fecundo en libertad y en orden,

así como es sencillo y expeditivo. Ya tendremos ocasión de volver a examinarlo, aunque con la rapidez que pide la naturaleza de este escrito.

Los Estados no son sino entidades asociadas para un objeto común, que en resumen casi está reducido a las relaciones exteriores; y como tales crean un Poder general delegado, que no se ejerce a nombre propio, sino a nombre de los delegantes y bajo su inmediata y constante vigilancia. Para sufragar a los gastos que este Gobierno común demanda, **contribuyen** o deben contribuir, como otras tantas individualidades, según su población y su riqueza, mientras quieran hacer parte de la asociación.

De aquí es que el tratado de Cartagena, verdadera síntesis de los más rigurosos principios federales, estableció por su artículo 11 el de la cotización o subsidio, como única contribución de carácter nacional. "En materia de rentas (dice) corresponde a los Estados su establecimiento, administración y dirección, teniendo **únicamente** derecho el Gobierno general a exigir un contingente proporcionado a la riqueza y población de cada uno, o una cantidad igual al producto que tuvieran en su territorio las rentas generales en el año de 1859".

Aún más minucioso fue el Convenio de Colón sobre este punto, desenvuelto en el inciso 4º del artículo 2º, al expresar: "Que todas las rentas, propiedades y derechos de la Confederación Granadina en el Estado de Panamá, pertenecerán a éste en adelante, en los mismos términos de lo estipulación undécima del tratado de 10 de septiembre de 1860 entre Bolívar y el Cauca, salvas las obligaciones, compromisos y empeños contraídos por el antiguo Gobierno de la Confederación Granadina, que afecten a dichas rentas, propiedades o derechos, y en los cuales se sustituyen los Estados Unidos; a condición de que lo que erogue o deje de percibir el Estado por tal motivo, se reduzca de la cuota

con que deba contribuir para los gastos generales de la Unión, menos el valor de las tierras baldías que fuese preciso ceder en virtud de promesas anteriores, respecto del cual no se hará dicha deducción.

Al principio general establecido por el tratado de Cartagena se suelen hacer dos objeciones:

1º Que el subsidio con que debe contribuir cada Estado no puede hacerse efectivo si su gobierno rehusa pagarlo;

2º Que algunas de las actuales rentas se hallan hipotecadas a la deuda exterior, y no podrían eliminarse.

La primera objeción no puede presentarse sino por los que desconocen la índole del sistema federal, o no lo aceptan con todas sus naturales consecuencias. La Federación es la unión voluntaria de ciertos Estados, que no debe durar sino lo que todos y cada uno de ellos quiera. Mientras los Estados deseen mantener la Unión, es bien cierto que no omitirán contribuir con la cuota que en los gastos generales ha cabido a cada uno. Si alguna vez un Estado incurre en la omisión, por ese solo hecho está manifestando que quiere ser dado de baja en la asociación, y debe dársele inmediatamente, cuando no haya razón para creer que una prudente moratoria bastaría para saldar el crédito. En suma, un Estado federal debe ser considerado en lo absoluto como un miembro de cualquiera sociedad privada, sea del orden político, científico o literario. ¿Qué se hace con el socio que no contribuye oportunamente con la cotización que le corresponde dar para los gastos comunes de la sociedad? Se le concede una espera proporcionada, y si al vencimiento aún no ha pagado, se borra su nombre de la lista de los socios. Eso y no otra cosa debe hacerse con los Estados federales.

Sólo aquellos que desean dominar sobre tales asociaciones, o que se hallan preocupados con la rutina, rechazarán este principio. Para ellos, y sobre todo para los prime-

ros, cuyo carácter individual determina, sin conciencia propia, sus ideas fundamentales, **piensan** que la separación de los Estados es una gran calamidad; que la mera tentativa de romper el pacto es un grave **delito,** y que hay perfecto **derecho** para compelerlos por la fuerza a permanecer unidos, y por consiguiente a contribuir para los gastos nacionales. Pero como esta segunda parte es de suyo difícil, y los consumos públicos no podrían dejarse a la merced de un procedimiento ejecutivo o penal por hacer efectivas las cotizaciones, hay que prescindir enteramente de ellas, y arrogarse la facultad de explotar directa y libremente el bolsillo de los individuos, ni más ni menos como lo hace el gobierno del Estado, que es el Gobierno por excelencia.

Vese por aquí que, de los dos sistemas, el uno parte simplemente de los hechos y de las leyes naturales que rigen al hombre como individuo, como asociado y como ciudadano; sólo consulta su interés y su voluntad, y no sacrifica su libertad, que es su mayor bien, a ningún fantasma de grandeza o de gloria, que no se resuelve en bienes positivos: mientras que el otro parte del espíritu de dominación, y tiene que complementarse con todos los elementos que le son análogos, o sea la violencia en sus muchas y variadas formas.

La segunda objeción, de carácter puramente transitorio y accidental, carece de solidez aun bajo de ese aspecto. Bastaría citar los precedentes, si ellos constituyesen por sí solos una razón bastante, puesto que en ciertas épocas las rentas nacionales, como las del tabaco, hipotecadas al crédito exterior, han sido eliminadas o aplicadas a otros usos, como ha sucedido con las Aduanas, sin que los acreedores hayan creído ver su daño en la una o en la otra medida, sino en la muy sustancial y distinta de no haber sido pagados. Es por lo mismo la puntualidad en el cumplimiento de los compromisos contraídos lo que debe buscarse, sin que

para ello importen en manera alguna las hipotecas. Tales seguridades no son sino imaginarias, tratándose de gobiernos, cuando el acreedor no administra la renta hipotecada. Si queda en manos del deudor, nada sino su probidad impedirá que se distraiga del pago a que se destina; y cuando hay probidad, las hipotecas no se exigen porque no son necesarias. ¿Qué importa a un acreedor al Tesoro que su deuda se pague con el producto de una renta más bien que de otra, si es que se le paga? No le importa cosa alguna. Adquiérase pues el **crédito,** la reputación, y no se exigirán hipotecas; pero si no se adquiere, no hay que tomarse el trabajo de ofrecerlas, pues se verán con la misma indiferencia con que se oyen las palabras de un mentiroso de profesión.

Contrayéndonos especialmente al Estado de Panamá, muchas e importantes reflexiones pueden hacerse sobre las dos objeciones que nos ocupan. Las presentaremos, aunque con brevedad, por ser acaso la parte de más graves consecuencias inmediatas para la marcha, no diremos próspera, sino ordenada y pacífica, de dicho Estado.

1º OBJECION: dificultad de percibir el subsidio

La primera cuestión conexionada con este punto sería en realidad la fijación de la cuota con que debiera contribuir anualmente el Estado de Panamá para los gastos nacionales. El tratado de Cartagena, a que se refiere expresamente sobre esta materia el Convenio de Colón, estableció lo conveniente de un modo general. A virtud del principio allí sentado, Panamá deberá llevar al Tesoro federal un contingente igual a los productos nacionales en el mismo Estado durante el año de 1859, u otro que se fije en proporción a su población y a su riqueza. La primera base es mucho más sencilla, pero la segunda es mucho más justa; porque, andando el tiempo, no solamente los gastos nacionales podrán

crecer y requerir mayores contingentes de los Estados, en cualquier forma que sea, sino que los mismos Estados, el de Panamá entre ellos, tendrán naturalmente muchos mayores recursos de que disponer.

Ahora bien, después que el Estado de Panamá se ha prestado, como se presta, a contribuir para los gastos nacionales con una suma anual proporcionada a esos mismos gastos por una parte, y a la población y riqueza del Estado contribuyente por otra, ¿qué derecho, ni qué justicia, ni qué conveniencia puede haber en apoderarse de ciertas propiedades situadas en su territorio, como fuente de rentas o de ciertos ramos fiscales que él podría utilizar directamente? No sólo no hay semejante derecho, sino que procediendo así se conculca el principio de la soberanía, según el cual la ley del soberano es la **única** constitución admisible de la propiedad situada dentro del territorio a que su poder alcanza.

En cuanto al modo de hacer efectivo el subsidio con que debe contribuir el Estado de Panamá, dudo que caprichosamente lo rehusase alguna vez, dado que esto debiera interpretarse como su deseo de separarse de la Unión, y dado que no se admitiese el derecho de tales separaciones, un medio fácil de recaudar el subsidio sería emitir libranzas admisibles en pago de todo crédito a favor del Tesoro del Estado de Panamá, por valor de las sumas que hubieran de percibirse con el recargo del descuento a que hubiese que vender las libranzas. Este arbitrio, consentido de antemano como lo sería por el Estado de Panamá, se hallaría en las facultades del Gobierno general, y tendría toda la eficacia que pueda apetecerse.

Sabemos que se ha tachado de privilegio el contenido de la cláusula que examinamos del Convenio de Colón, y que aun para justificar mejor el cargo, se ha dicho que el tratado de Cartagena, en la parte a que aquél se refiere, no

adjudica a los Estados las propiedades y derechos, sino sólo las **rentas** que eran nacionales. No comprendemos cómo haya podido hacerse tal observación.

Las propiedades y los derechos, en el sentido y bajo el aspecto fiscal, no tienen valor alguno sino en cuanto son o pueden ser un origen de renta. ¿De qué sirven, por ejemplo, las tierras baldías situadas en el Estado de Panamá, sino para enajenarlas y utilizar su producto? ¿De qué los derechos sobre el ferrocarril interoceánico, sino por cuanto ellos se traducen en proventos fiscales? ¿No están aquellas propiedades y estos derechos inclusos en las **rentas** de bienes nacionales conforme a las leyes granadinas? Así es, y no puede ser de otra manera.

Resulta por lo mismo que el Convenio de Colón no sentó ningún nuevo principio, ni aun adicionó siquiera el tratado de Cartagena: sólo quiso ser un poco más explícito en un punto capital para este Estado, con el objeto de evitar, en lo posible, los subterfugios a que se ocurre siempre que se quiere eludir un contrato. Y una vez planteada así la cuestión ¿en qué consiste el privilegio que se nos enrostra, y que se miraría naturalmente con la odiosidad anexa a todos los privilegios? Si los Estados que concurrieron al Pacto de Bogotá, o los Plenipotenciarios sus representantes, tuvieron a bien renunciar el sistema tributario que para todos había establecido el tratado de Cartagena, sería sin duda porque vieron no convenirles; y si el Estado de Panamá no concurrió a la celebración de aquel Pacto, ni lo acepta lisa y llanamente en la parte que nos ocupa; si halla convenirle, sin perjudicar a la Unión, el sistema acordado por los dos instrumentos de Cartagena y de Colón, ¿en qué consiste el privilegio que se decanta? ¿Querrán también forzarnos a renunciar lo que otros renunciaron y por la sola razón de que otros lo hicieron?

Toda idea de privilegio queda desterrada, si se considera que el sistema tributario nacional ha sido y ha tenido que ser excepcional en el Istmo de Panamá, desde que por sus peculiares circunstancias se eliminaron aquí las Aduanas en 1849. Ni aun la renta de correos tiene aquí, en sus más importantes rendimientos, la misma forma que en el resto de la República; puesto que se funda en el tránsito de las malas o valijas extranjeras, sin que para ello tenga que hacer el Gobierno el menor desembolso ni que tomarse el más leve trabajo.

La renta procedente de los derechos que en el ferrocarril se reservó el Gobierno nacional según el contrato con la Compañía empresaria, aprobado el 4 de junio de 1850, es peculiar al Estado de Panamá; y fundándose en un **verdadero** privilegio que dicho Gobierno se ha concedido sobre las vías interoceánicas que atraviesan el Istmo, cede como todos los privilegios en perjuicio de alguno, y ese **alguno** es por lo pronto el Estado de Panamá.

Nosotros creemos que la evolución política iniciada en la República granadina al sancionarse el acto Constitucional de 27 de febrero de 1855, y que culminará probablemente con la Constitución que sancione la Convención a quien nos dirigimos, debe traer y traerá consecuencias aún no previstas por la generalidad de los que la presencian. Y bueno sería que aquellos individuos, si los hay, cuya voluntad o cuyo mal entendido interés los inclina a paralizar o desvirtuar dichas consecuencias, se penetrasen de la imposibilidad de descaminar por entero los hechos providenciales que la naturaleza de las cosas tiene decretados, y que a nosotros, pobres mortales, apenas nos es permitido estudiar.

Esas consecuencias tendrán que ser la emanación de este fecundo principio, a saber: "que la soberanía de los Estados es, no tan sólo la primordial, sino la **única** soberanía

en las Federaciones". Y ese principio que para algunos puede aparecer como nuevo y aun paradojal, se comprende perfectamente desde que se admita este otro, menos controvertible: que el Gobierno general de la Confederación no funciona a nombre y por derecho propio, sino a nombre y por derecho de los Estados, que delegan a aquél las atribuciones de que necesita para los precisos objetos de la Unión".

No es de este lugar hacer la demostración de semejantes principios; pero tenemos en ellos fe ciega, y creemos tan firme como sinceramente, que habrán de ser reconocidos por todos nuestros hombres públicos en una época no muy remota. De ellos se desprende esta consecuencia precisa, y aplicable a la materia que nos ocupaba: "Los derechos que son efecto de la soberanía desaparecen con ella". La soberanía de la República central, Nueva Granada, se resolvió en tantas soberanías como Estados federales han nacido de ella; y tal es el fenómeno en todos los casos de divisiones políticas que no son simplemente provinciales, y de que la historia está repleta. Es un fenómeno semejante al de la vitalidad de las plantas que se reproducen por el contacto de sus vástagos con la tierra a cierta profundidad, o al de la de ciertos animales articulados, cuyos fragmentos se convierten en otros tantos seres de la misma naturaleza.

Si del derecho pasamos a la justicia, que acaso no es sino la misma cosa, entraremos en un vasto y fortísimo campo de defensa. Desde luego, dando por sentado que la renta proveniente de las propiedades y los derechos que la Nación ha tenido en el Estado de Panamá no exceda de lo que pudiera tocar al mismo Estado como **cupo** en sus contribuciones al Tesoro común, la forma en que reciba ese cupo le es indiferente, y aun vale más que la cantidad por recibir sea fija y conocida, como la mejor base para todo cálculo sobre los gastos generales. Si los rendimientos de aquella renta superan a la suma con que

el Estado de Panamá debe equitativa y proporcionalmente contribuir para tales gastos, el exceso es una escatima, siempre injustificable, pero mucho más en las angustiadas circunstancias del Tesoro del Estado, que podría y debería aprovechar para sí aquel superávit.

Acaso las dos suposiciones tienen lugar de un modo simultáneo, aunque parezcan excluirse recíprocamente. Las tierras baldías y los derechos en la empresa del ferrocarril no han dejado hasta aquí sino muy poca cosa al Gobierno nacional, que no ha sabido o no ha querido sacarles todo el provecho posible y cierto, quizá por andar tras fabulosas y quiméricas utilidades en lo futuro. El modo de enajenación de las tierras es absurdo en toda la República; pero en el Istmo especialmente se ha contrariado por sistema toda adjudicación a particulares, esperando que algunos años más centupliquen el valor de dichas tierras, sin meditar que el clima y las condiciones topográficas del Istmo de Panamá no lo hacen muy ventajoso país para la inmigración, única fuente de pedido y encarecimiento de las tierras, y que valdría más facilitar que entorpecer la venta de los pocos terrenos que se demanden.

En cuanto al ferrocarril, esperanzado el Gobierno en ver llegar la época de su redención por cierta suma ($5.000.000) que se estima muy inferior a su valor real, y en gozar entonces de pingües utilidades como único propietario, olvida hechos importantes, que deberían modificar profundamente aquellos cálculos, si no aéreos, por lo menos grandemente exagerados.

Que es muy posible franquear el tránsito entre los dos océanos por otras vías que la de Panamá; que las cuantiosas utilidades reportadas por la actual compañía del ferrocarril de Panamá serán un poderoso estímulo para emprender otras obras semejantes, y que no faltarán capitales para ellas

desde que se reunan aquellas dos condiciones de practicabilidad y ventaja, son hechos que no hay para qué esforzarse en demostrar.

Nos apartaríamos demasiado de nuestro objeto si intentásemos discurrir sobre todas las vías de posible apertura en la extensión de los Istmos que se prolongan entre el Darién y Tehuantepec. Nos limitamos a llamar la atención del lector hacia los artículos sobre vías interoceánicas que se hallan publicados en los números 9, 10 y 16 de la **Libertad** y 85 del **Boletín,** parte inglesa, y hacia la probabilidad de que establecido un nuevo Gobierno en México, su primera atención se dirija a comunicar los dos océanos por su territorio, aunque no sea más que como medio de tomar una respetable posición en el Pacífico, a que se dice aspira el Emperador de los franceses. Para el caso en que aquella República conserve su independencia (y son nuestros más fervientes votos) los Estados Unidos tomarán por su cuenta franquear el tránsito de uno a otro mar por Tehuantepec, según le está concedido por un tratado que sabemos existe al intento, y cuyos efectos acaso ha suspendido el estado anormal de las dos partes contratantes.

Cualquiera de las obras proyectadas quedaría, como queda la vía de Nicaragua, situada fuera de los límites del territorio que ocupa la actual población del Estado; población que exceptuando pequeñísimos grupos, demora toda al oeste de la línea que partiendo de la bahía de Mandinga por el norte, expira en las bocas del río Bayano por el sur Si, lo que es más que verosímil, se excavase un canal en el territorio del Chocó entre los tributarios del Atrato y alguno de los ríos que llevan sus aguas al Océano Pacífico, el Estado de Panamá quedaría privado de todos sus beneficios, al mismo tiempo que sería anulado el ferrocarril que hoy comunica las ciudades de Panamá y Colón. Este peligro exige una compensación, que consiste en el goce de las

utilidades fiscales que hoy deriva el Gobierno nacional y las que pudieran derivarse del mencionado ferrocarril: compensación que sólo sería temporal, pues que abierto el canal de que se trata, cesarían dichas utilidades para el Estado de Panamá, mientras que empezarían de nuevo para el Gobierno de la Unión, que a buen seguro se las reservará tan grandes como pueda en la empresa del canal.

Aquí toca examinar la conveniencia, (aliada inseparable de la justicia y del derecho cuando comprende el bien de todos) que encuentre la Nación en apropiarse las utilidades provenientes de la empresa del ferrocarril de Panamá, después de haber indicado antes no reportar ningunas de los terrenos baldíos, y cuán insignificantes son las que recibe del mismo ferrocarril, siempre inferiores a la pequeña suma de $30.000 anuales.

Puede concebirse que una vez abierta una nueva comunicación intermarina, si ella viniese a quedar fuera de los límites de la Unión Granadina o Colombiana, como en el caso muy probable de la construcción del camino por Tehuantepec, o la continuación del tránsito por Nicaragua, el ferrocarril de Panamá tendría que compartir con la nueva ruta, suponiendo que ésta no absorbiese la mayor parte del tráfico, las utilidades que hoy recoge del comercio hecho por este Istmo. Suponiendo que el aumento del tráfico general viniese a dar a este camino más de la mitad de lo que hoy transporta, siempre quedaría reducido considerablemente su producto. Ahora, pues, el valor del camino depende enteramente de sus rendimientos, y aunque no sea posible hacer ningún cálculo seguro sobre esos rendimientos y ese valor, pudieran admitirse estas cifras sin mucha confianza. Producto bruto del ferrocarril $800,000; gastos de conservación y manejo $300,000; producto neto $500,000. Estos datos suponen que el camino fuese manejado por la actual compañía u otra igualmente activa, inteligente y cuidadosa. Es claro que el

Gobierno sería incapaz de administrar semejante empresa, y no suponemos que persona alguna en su sano juicio imagine por un momento lo contrario. Tendría, pues, que arrendar el ferrocarril o que venderlo. Si quería asegurarse una renta y no despilfarrar la suma que obtuviese en la enajenación, preferiría el primer partido. Pero una compañía capaz de cumplir el contrato de arrendamiento, no quedaría satisfecha con menos del 20 por ciento de la suma que hemos calculado como producto neto. Quedarían por lo mismo de utilidad definitiva para el Gobierno $400,000, y estamos ciertos de haber sido muy liberales en todas estas hipótesis. Para obtener el camino lo más pronto posible (y no deben hacerse cálculos algunos para una época remota, en que se habrán operado transformaciones imprevistas) el Gobierno habría tenido que desembolsar cinco millones de pesos, que no podría obtener sino en empréstito. Dando que no le costase más del 5 por ciento, sería un gravamen anual de $250,000, que deducidos de $400,000, dejarían una verdadera utilidad o **renta** de $150,000.

Preguntamos ahora si semejante producto valdría la pena de cometer una injusticia, cual es privar al Estado de Panamá de una entrada semejante, que puede gozar desde **hoy** si se le mantiene en los derechos cedidos o reconocidos por el Convenio de Colón, mediante los arreglos mutuamente ventajosos en que podría entrar con la compañía privilegiada. Cualquiera que fuese la base adoptada al fijar el subsidio con que el Estado de Panamá debiera contribuir para los gastos nacionales, no pasarían muchos años sin que se acercase a la expresada suma de $150,000; de manera que aun teniendo sólo en cuenta el interés puramente fiscal, no adelantaría mucho el Gobierno de la Unión prefiriendo conservar los derechos de que se desprendió por el Convenio, a respetarlo en esa parte contentándose con el subsidio estipulado.

2º OBJECION: gravámenes reconocidos sobre las rentas

Esta objeción no tiene lugar respecto de la cláusula especial del Convenio de Colón, que adjudica al Estado de Panamá las rentas, las propiedades y los derechos que eran nacionales en él antes del expresado Convenio; pues que en dicha cláusula se han dejado a salvo las obligaciones contraídas por el Gobierno de la Confederación Granadina con relación a las rentas de que se trata. Si se hace, pues, aquí mención de los gravámenes sobre ellas reconocidos, es más bien con el objeto de reclamar una aclaratoria de la cláusula misma que los admite, a fin de que la concesión no resulte nugatoria.

Dos son las hipotecas u obligaciones contraídas y a que alude el inciso 4º, artículo 2º del Convenio de Colón: 1º la que estableció en su artículo 3º la Convención diplomática concluida en Washington a 10 de septiembre de 1857 y publicada en la Gaceta Oficial de la Confederación Granadina número 2.570, fecha 24 de enero de 1861. Tuvo por objeto asegurar el pago de los créditos que a favor de ciudadanos de los Estados Unidos del Norte se reconociesen y liquidasen a virtud de la misma Convención; créditos fijados ya por la respectiva Comisión en la suma de $170,000 a lo más: 2º la que consta del artículo 7º del Convenio celebrado en Londres a 22 de noviembre de 1860 sobre arreglo de la deuda exterior granadina, y que se publicó en la Gaceta número 2.588, fecha 31 de marzo de 1861. Tiende a suministrar un fondo para la amortización de aquella deuda.

Es de notarse aquí la consumada prudencia con que procedieron los negociadores que discutieron y firmaron el Convenio de Colón al dejar a salvo las expresadas obligaciones, puesto que en aquella fecha aún no había sido aceptado por el Gobierno de la Unión Granadina el más importante

de los actos que las consagran, a saber, el Convenio sobre la deuda exterior. Pero por lo mismo que se obró con tan señalada buena fe, no debe interpretarse la cláusula que salvó los compromisos nacionales, de manera que ellos reduzcan a la nulidad la concesión principal de las rentas hipotecadas.

Que la renta obligada por la Convención de Washington para las indemnizaciones que ella acuerda sólo consiste en los productos anuales obtenidos por el Gobierno granadino de la empresa del ferrocarril, según los artículos 30 y 55 del contrato con la compañía, es bastante expreso en la citada Convención. No lo es tanto en el Convenio de Londres; pero se infiere muy bien del contexto de su artículo 7º, pues que aplica para su objeto "la mitad de lo que reciba la Confederación de la compañía del ferrocarril, por su parte de beneficios en los productos que este diere desde 1º de enero de 1961, hallándose la otra mitad aplicada para otro pago por un convenio especial con el Gobierno de los Estados Unidos". Esta referencia no deja la menor duda de que también se trató, en el convenio sobre la deuda exterior, de hipotecar solamente los productos anuales procedentes de los artículos 30 y 55 del contrato con la compañía del ferrocarril.

Ahora bien, si a virtud de los derechos adjudicados al Estado de Panamá, su Gobierno hiciese a aquella compañía las concesiones suficientes para obtener de ella mayores y distintos productos que los que hoy puedan resultar de las estipulaciones 30 y 55 del actual contrato de privilegio, esos productos adicionales no estarían hipotecados a las dos clases de deuda exterior que con los primitivos se quiso amortizar. Esta conclusión no parece admitir duda, y la única dificultad práctica en el asunto consistiría en determinar el límite máximo de los productos primitivos del ferrocarril, afectos a los créditos pasivos del Gobierno nacional, y el

superávit, o suma que representase los productos adicionales originales en los nuevos arreglos con la compañía, y que serían íntegramente de la propiedad del Estado de Panamá.

Poco importaría la manera de ejecutar la Convención de Washington; porque siendo comparativamente pequeña la suma que ha de cubrirse con la primera mitad empeñada de los productos del ferrocarril, y estando limitada a ocho años la hipoteca, la aplicación de esa mitad comprendiendo aun los nuevos productos pertenecientes en su totalidad al Estado de Panamá, no tendría otro efecto que acelerar el pago y por lo mismo la liberación de la renta en la parte así comprometida.

No sucede lo mismo respecto a la otra mitad obligada a la amortización de la deuda europea, porque esta es inmensa, la hipoteca indefinida y el pago muy lento. Para ella es indispensable fijar la suma en que se estimen los productos anuales primitivos del ferrocarril, para que todo lo que exceda se repute propio y exclusivo del Estado de Panamá. Nosotros estamos persuadidos de que los acreedores europeos se prestarían gustosos a una declaratoria, que es de estricta justicia. Pudiera fijarse como suma correspondiente a los productos primitivos la mayor que el Gobierno haya obtenido desde que comenzaron a distribuirse los dividendos de la empresa del ferrocarril; y en esto habría más bien liberalidad, pues ya hemos visto que, según el calculo de las probabilidades, esos productos habrían de aminorar por la competencia de empresas rivales. Usando de cifras, la suma total puede fijarse en $30.000 anuales, aunque los rendimientos del ferrocarril para la nación no han pasado de 39.000 en los mejores años. La mitad de aquella suma, durante ocho años, quedaría hipotecada a la deuda europea; y aún toda ella podría serlo después de aquel tiempo, reputándose como una parte del subsidio que será a cargo del Estado de Panamá para sufragar a los gastos nacionales.

7º—Las dos potestades

Hemos aludido ya al falso principio que reconociendo la soberanía de los Estados, la coloca igualmente en la Unión: principio del cual se infiere lógicamente, que la Unión tiene un Gobierno por derecho propio y no delegado. Siendo precisamente la idea contraria el verdadero principio federal, y el que acaba de salir triunfante en la sangrienta lucha que hemos presenciado en los tres últimos años, no puede admitirse el primero sin incurrir en una flagrante contradicción, y sin exponernos a los peligros que se encuentran siempre que se marcha en dirección opuesta a la que indican las leyes naturales.

El principio de las dos soberanías es tan contradictorio, y son tan evidentes las colisiones y luchas que de él proceden, que no sabemos cómo haya podido sostenerse un momento sino por preocupación, o lo que es más probable, por la propensión absorbente de todo Gobierno, nacida del espíritu de dominación en el personal que lo ejerce.

Así se ha comprendido por los estadistas de la América del Norte, y es esa la razón por qué las dos secciones en que se ha dividido la antigua Unión profesan y sostienen ambas la unidad de soberanía, bien que la coloquen en diversas partes. Y en verdad no hay que buscar otra cuestión fundamental en la terrible lucha con que los norteamericanos escandalizan hoy al mundo de las gentes superficiales. Los hombres públicos del Norte consideran poco menos que herético el principio de la soberanía de los Estados, que han proclamado con entusiasmo los que dirigen el Sur. Los primeros se apoyan en el texto constitucional de 1787, que no menciona la soberanía de los Estados, como lo hacía el de 1779 llamado "Artículos de Confederación". Los segundos sostienen, que la soberanía de que gozaban los Estados antes de su unión, y que reconoció el acto últimamente citado, no

pudo perderse con aquélla sin que los Estados hubiesen perdido su condición de tales, convirtiéndose en simples provincias, lo que nadie pretende ni puede pretender, puesto que los Estados legislan en lo civil y penal, que es la esencia de la soberanía.

Ni es difícil rastrear el origen de esta grave cuestión, que, como todas las cuestiones del mismo género, no es en el fondo sino cuestión de predominio, y que por su misma índole debía pasar muy pronto al campo de batalla para terminar con el triunfo del más fuerte. El gobierno general de la Unión Americana, como todo gobierno, había estado sorda y paulatinamente ensanchando su esfera de acción, más allá de los límites constitucionales, en un punto de legislación civil y de condición social de la más grave trascendencia. Mientras el poder general se halló en las manos de los hombres públicos del Sur, aquel ensanche pudo dirigirse en el sentido de los bien o mal entendidos intereses de aquella sección. Pero precisamente porque el Norte profesaba ideas opuestas en cuanto a la institución especial de sus cofrades, y por efecto de su mayoría numérica en el campo eleccionario, aquel estado de cosas tenía que cesar, y el poder que venir a manos de los estadistas del Norte. Contrariadas así las ambiciones meridionales por las del septentrión, rompieron los vínculos de una Unión trabajada por las más opuestas pretensiones: Unión que, en lucidos momentos, creyó el mismo Mr. Seward no valía la pena de deberse a la espada, y que después ha querido reanudar por este medio, que nunca liga sino esclavos...

Lo que ha perjudicado a la causa fundamental ventilada entre los Estados que compusieron aquella poderosa Confederación, es la gravedad de la cuestión incidental que ha venido a mezclarse con la primera y a determinar el momento en que ésta debiera presentarse. De este modo es como la complicación de los hechos en política, ofuscando

la mente, no le permite aislar y juzgar aquéllos de donde han de salir los principios generales. Y como además de esa complicación las pasiones y los intereses conspiran en el mismo sentido de ocultar la verdad, la ciencia sufre deplorables golpes de aquellos mismos que la buscan a ciegas.

La primera Constitución de los Estados Unidos, verdadero pacto que ellos llamaron muy propiamente "Artículos de Confederación," no pareció bastante a los estadistas o gobernantes de la Unión, porque no daba al gobierno general suficiente poder para la unificación nacional. Ocho años después acordaron la actual Constitución, en que sin expresarlo, crearon una verdadera soberanía suprema, si puede decirse; y esta combinación se ha tenido como la más feliz solución de las cuestiones provenientes de las dos potestades, la nacional y la de los Estados.

Mr. de Tocqueville, el famoso expositor de las instituciones anglo-americanas, considera como un gran descubrimiento aquella combinación, que desentendiéndose de los gobiernos de los Estados para ejecutar las providencias del gobierno general, toca con el ciudadano y le obliga directamente como súbdito propio. Confiesa sin embargo (tomo 1º página 299 de la traducción de Bustamante) que aquel sistema no es federal en la verdadera acepción de la palabra, sino nacional incompleto; cree que consulta todas las condiciones apetecibles, y en su entusiasmo por la combinación de las dos soberanías llega a decir, que los reformadores del primer instrumento federal habían salvado la patria. Pero esas instituciones no habían estado sujetas ni aun a la prueba de medio siglo, cuando recibían tan perentoria aprobación del publicista francés; y si hoy viviera, tendría que suprimir de su importante escrito la palabra salvación, que supone más larga existencia sin zozobras ni peligros.

Porque los hay muy numerosos en esa combinación de potestades, esos equilibrios que no descansan en fuerzas

iguales contrapesadas, esas soberanías que no marchan por líneas paralelas, y que por consiguiente más tarde o más temprano habrán de chocarse. Por huir del peligro de una debilidad en el gobierno nacional, que haga nugatoria la Unión, se incurre en el de violentar a los Estados, y obligarlos a buscar en la separación su libertad, que ellos estiman en más que la grandeza.

A propósito de esta gravísima cuestión, quisiéramos transcribir íntegro un interesante artículo de "El Tiempo," periódico de Bogotá, número 286, del 1º de mayo de 1860, que en nuestro concepto encierra grandes verdades, y cuyas palabras proféticas hemos visto cumplidas. Pero no dejaremos de copiar uno que otro fragmento de singular oportunidad.

"Nada más delicado o más vidrioso (dice) que el sistema político consistente en la Unión de Estados Soberanos, bastante fuertes para hacerse respetar. Dicha Unión está necesariamente basada en la conveniencia recíproca, de tal manera, que el día en que aparece siquiera dudosa esa conveniencia, la Unión se rompe. Debe haber de parte de los interesados en conservar una Confederación un cuidado exquisito y perseverante en mantener el equilibrio de las ventajas, procurando con sagacidad prestar atención a las diversas exigencias, y conciliarlas. No de otra manera pueden subsistir las Confederaciones: jamás por la fuerza, siempre por la transacción, por las concesiones recíprocas. La fuerza como medio de Unión es antinómica al sistema. Es una estructura que por la debilidad aparente del interior debe producir fuerza al exterior".

Cita en seguida el ejemplo de la Confederación norteamericana, que supone haber sobrevivido, entonces, a más de ochenta años de dificultades por medio de repetidas transacciones. En mayo de 1860 aún no se había disparado el primer cañonazo del fuerte Sumter, y hoy no se ha dispa-

rado todavía el último de la tremenda lucha, que mañana o el día siguiente habrá dado por único resultado tangible dos Confederaciones en vez de una, pero igualmente desangradas y empobrecidas. mientras recuperadas sus fuerzas y mejor consultados sus peculiares intereses, asumen el carácter de dos grandes imperios republicanos, divisibles a su turno.

Observa el escritor, que la constitución norteamericana de 1787, no fue, según la expresión de un publicista de aquel país, sino, "el resultado de transacciones, en que las consecuencias lógicas de las teorías habían sido sacrificadas a los intereses y a las preocupaciones de algunos Estados". Pero la teoría, cuando es exacta, es la ciencia, y ésta nunca es opuesta a los intereses de la humanidad,. ni de pueblo alguno en particular. La constitución norteamericana era pues contraria a la ciencia, a los hechos, a la naturaleza de las cosas, y no podía subsistir sino a virtud de transacciones, o lo que es lo mismo sacrificios, con que no debe contarse siempre.

"La Confederación Granadina (continúa el artículo) tenía que verse expuesta a los mismos peligros, y debía ser conservada por el mismo medio: es condición forzosa del sistema, y por no querer seguir la trillada senda de los estadistas norteamericanos, la unión está a punto de romperse, y se romperá indefectiblemente. El Sr. Ospina es un hombre demasiado pagado de sus opiniones, obstinado como jefe de escuela, y muy impregnado de las pretensiones egoístas de la bandería que lo domina afectando que lo sigue, y por lo mismo incapaz de transigir por más que se lo exija el deber. Imbuido en todas las doctrinas de la escuela gobiernista, no se ha hecho cargo de la naturaleza del sistema político adoptado, y cree que todo lo que se manda se debe obedecer, bastando dar al mandato la forma de Ley".

Estos cargos no son justos sino en cuanto se dirigen al partido que hizo la elección del Sr. Ospina, o a lo más a la aceptación del puesto, que requería opiniones diferentes de las de aquel estadista. Nadie se ha hecho a sí mismo, ni puede ser sino lo que es.—Son los electores los verdaderos responsables de la conducta de los elegidos, sobre todo cuando se trata de la conducta fundada en opiniones que han podido conocerse de antemano.

La escuela gobiernista, a que se alude, profesa, entre otros principios análogos, el de que la soberanía no existe en los Estados que se confederaron por la constitución de 1858, sino en la nación que dichos Estados componen. Para lo cual tiene que suponer:

1º Que la soberanía no consiste en el gobierno, ni éste en la legislación civil y penal.

2º Que los Estados, soberanos antes de confederarse y cuando apenas tenían vínculo de unión entre sí, dejaron de serlo por el simple hecho de la Confederación.

La escuela gobiernista se compone de los hombres en quienes prepondera el espíritu de dominación. Cuando se adueñan del poder nacional, son centralistas, porque de esa manera gobiernan en más grande escala; y si las instituciones son federales, ellos las interpretarán del modo más propio para satisfacer sus instintos. Sostendrán que la soberanía reside en la nación y sólo en ella. Si los textos legales no se prestan bastante a esa interpretación, los alterarán o los torcerán; y si sus émulos oponen la resistencia, antes que ceder a la razón y al derecho tratarán de someterlos por la fuerza. Tal es la escuela gobiernista. Pero no se piense que ella es peculiar de nuestra zona: existe donde quiera, toma diferentes formas, nomenclaturas y pretextos; pero siempre es escuela gobiernista, dominadora, intransigente.

Sus propensiones y sus doctrinas son especialmente peligrosas cuando alcanza el poder en una Confederación, porque ellas tienden a desvirtuar el sistema. En un gobierno central impera de lleno el principio de la unidad de soberanía que no hay con quien compartir. La escuela gobiernista se haya, como si dijéramos, en su elemento propio. No osí en la federación. Aquella escuela en que se afilian naturalmente las grandes ambiciones, aspira al mayor poder, y si obtiene el de la Unión, querrá centralizarlo desconociendo el principio de la soberanía de los Estados.

Pero como todo es armónico en la naturaleza, las ambiciones de segundo orden, mucho más numerosas que las de primero, tienden a repartirse las secciones, sacándolas del dominio de los que imperan sobre el todo, que componiéndose de partes, puede quedar reducido a nada si pierde todas aquéllas. De aquí el principio de la soberanía de los Estados, más conforme con la libertad en la misma proporción que las pequeñas ambiciones le son menos adversas que las grandes.

Viene en seguida el principio de la dualidad de las soberanías: el principio de las dos potestades que se equilibran; el principio de las transacciones y sacrificios, de los juristas, y de los caracteres con emporizadores, de Tocqueville y Story. Nosotros lo llamaríamos de preferencia el principio de las colisiones y de las luchas, especie de transición o paso intermedio entre dos sistemas mucho más definidos, el centralismo y la verdadera federación.

Este último es el único posible ya en Nueva Granada, y sobre todo el único aceptable por el Estado de Panamá. Según él, los individuos no obedecen sino a un solo gobierno, el del Estado, que es agente del gobierno general, y agente eficaz mientras quiere permanecer en la Unión. No es posible que de otra manera pueda conservarse la armonía entre los dos, que pudieran muy bien ordenar al ciudadano cosas

opuestas. Con razón decía el Sr. Lorenzo M. Lleras en un artículo publicado a mediados de 1860 en el Diario de Avisos: ¿"Podrían los ciudadanos saber a qué atenerse si se les impusiera la obligación de obedecer a un tiempo a dos gobiernos, sin que primero y por los trámites constitucionales se les absolviese de la obediencia a las leyes y autoridades del Estado?"

Conflictos de este género se han visto con harta frecuencia durante la guerra que acaba de pasar. Las autoridades nacionales, invocando leyes que suponían de carácter supremo y privilegiado, quebrantaban las garantías individuales sancionadas para la persona y para la propiedad por las constituciones de los Estados. Los ciudadanos invocaban esas garantías; pero los Intendentes o Comandantes de armas nada tenían que ver sino con las órdenes superiores.

No debe haber pues sino una sola autoridad, que en el hecho significa lo mismo que una sola ley. Decimos más: las del orden ejecutivo o judicial, en los Estados, deben ser irresponsables al acatar las leyes del Estado con preferencia a las de la Unión que las contraríen. Sería muy poco envidiable la posición de un Gobernador o Magistrado, que se hallase entre dos mandatos encontrados, y sujeto a pena por la desobediencia a cualquiera de ellos.

Aquí lo hemos visto en el caso de la expedición militar sobre que antes hemos hablado. El gobierno nacional la enviaba, y la ley del Estado aprobatoria del Convenio de Colón la rechazaba. ¿Qué debía hacer el Gobernador?; ¿a quién debía mayor obediencia? Baste decir que un Gobernador es funcionario directo y primitivo del Estado, mientras que sólo es funcionario indirecto y subsidiario de la Confederación, y la cuestión queda resuelta. No hay jamás dificultad cuando se procede en virtud de un solo principio, aplicable a todo y superior a todo: tal es en las Federaciones el de la soberanía de los Estados.

Por lo demás, no es necesario resistir abiertamente por las armas los mandatos del gobierno general que se hallen en oposición con las leyes del Estado. En el mayor número de los casos, la inercia puede obrar prodigios; y aquí vemos otra prueba de la constante armonía que reina entre todas las leyes políticas del orden natural. Así lo comprendieron los funcionarios y empleados de este Estado en la emergencia a que hemos aludido, y ojalá que en casos semejantes, si a Dios plugiese que llegasen, nunca se procediera de distinto modo. Todo hombre sensato vería con igual pena la sumisión de los funcionarios del Estado a órdenes o mandatos del gobierno general contrarios a sus prerrogativas, que la resistencia armada, la lucha y la sangre, por consecuencia de esos mandatos desautorizados.

Que el hecho del 16 de junio sirva de ejemplo en adelante. Los funcionarios y empleados superiores del Estado reunidos al efecto, resolvieron por unanimidad separarse de sus puestos, si la fuerza que acababa de llegar y estaba virtualmente en posesión del país, intentaba apoyar la ejecución de providencias o decretos que pugnasen con los fueros, es decir, con la soberanía del Estado.

Cuando aplaudimos esta determinación, nos hallamos muy lejos de significar, que hubiese en aquella ocasión motivo suficiente para temer el desacato que los empleados del Estado temieron entonces. Presentamos el hecho en general y en abstracto, como digno de llamar la atención y de imitarse en iguales emergencias. Desgraciadamente el Gobernador no se limitó a aquella protesta, que por sí sola habría salvado su responsabilidad y precavido en lo futuro iguales invasiones del gobierno general. Prevenido ya contra las fuerzas nacionales y sus jefes, dio fácil crédito a rumores, seguramente infundados, de que se meditaba su destitución. Abandona repentinamente la ciudad de Panamá, muda de ella la capital a Santiago, levanta tropas para defenderse de

imaginarios ataques; y con todos estos hechos infunde en muchos ciudadanos contra él la misma desconfianza que de ellos abrigaba. Depónesele por juntas revolucionarias, salen fuerzas a encontrar las suyas que se suponen avanzando; considérase naturalmente solicitado al combate y no lo excusa: bien al contrario lo provoca, y obteiene por único resultado el sacrificio de su vida a lo que reputaba su deber y su dignidad, la soberanía y la legalidad de su gobierno. Fue víctima de una susceptibilidad excesiva; pero en el fondo no fue él la primera causa de aquel conflicto, que deploramos; y que ojalá nunca se repita, aunque haya que ceder momentáneamente a los abusos del gobierno general.

Los Estados federales tienen en sí, por el hecho de serlo, grandísima fuerza en su inmovilidad, si quieren oponerla a pretensiones injustas del gobierno de la Unión.— Un Estado que se viese sujeto a la violencia de dicho gobierno, puede afrontarla suprimiendo pasajeramente el suyo propio, y abandonando todos o la mayor parte de los grandes intereses que tiene a su cargo. La potestad nacional ofensora no puede, sin contraer una responsabilidad que pocos hombres y pocos partidos aceptaría, servir de causa generadora de semejante situación. "En el Estado A o B se ha suprimido el gobierno por un acto espontáneo, decidido y unísono de los mismos funcionarios que lo ejercían, apoyados por la opinión de los ciudadanos, que se creían oprimidos por el gobierno nacional. No hay justicia ni protección alguna; no hay seguridad ni sosiego; apenas una mala policía; que obra por su propia cuenta, o el brazo armado de los particulares, precave de los ataques descarados a la luz del sol". Aunque no fuese más que por las quejas y la censura de los extranjeros, el gobierno causante de tal situación se vería pronto colocado en esta alternativa: o tomaba sobre sí la administración del Estado, convirtiéndolo en colonia o cosa semejante, o desistía de sus injustas pretensiones. En el

segundo caso, la victoria se declaraba por el Estado; en el primero, el gobierno general tendría que romper todos sus títulos, amenazar a todos los Estados de la Unión, de donde toma su fuerza, y ponerse en pugna con todos ellos, lo que es llevar las suposiciones hasta el absurdo.

8º—Ruptura de la Unión

Impútase ordinariamente al principio absoluto de la soberanía de los Estados federales una consecuencia que no le es ciertamente exclusiva. Júzgase que la debilidad del gobierno general, haciéndole impotente para mantener la unión de los Estados, debe traer por necesario y pronto resultado la separación de los mismos. Pero ya hemos visto que otro tanto sucede cuando el gobierno general, creyendo que debe su misión a otra fuente que la voluntad de los Estados, pretende violarlos. La permanencia, o duración indefinida de la Unión federal, es más congénita con esa misma debilidad aparente del gobierno común de los Estados, que con la fuerza de que algunos quisieran verle provisto. Porque es entonces cuando el verdadero y único vínculo durable de las asociaciones, el interés, puede campear libremente, y producir sus benéficos resultados. Sol del universo mental, y de todas las relaciones humanas, el interés se basta a sí mismo, y no admite ayuda ni reemplazo.

Es, pues, la voluntad, fundada en la conveniencia, la que puede prolongar por un término indefinido las asociaciones de Estados soberanos. Toda Unión fundada en otros principios tiene que empezar por negar esa soberanía; y de allí al centralismo, al gobierno por derecho propio, y aun al gobierno por derecho divino, sólo hay gradaciones, pero trazadas sobre un plano inclinado, que hay que recorrer una vez comenzado el movimiento. No hay combinación ni artificio que baste para impedir la ruptura de tales uniones cuando ha sonado la hora en el reloj de la Provi-

dencia. Si es un cataclismo, nosotros, miserables mortales, nada podemos hacer para impedirlo: tócanos sólo inclinar ante él resignados la cabeza, como la inclinamos delante de la tempestad y del terremoto. Los hechos políticos se cumplen, en la región que les es propia, con la misma fatalidad que los hechos físicos. Todos son **leyes** naturales, que el hombre no altera, y que puede llamarse afortunado cuando llega a conocer y aprovechar.

Es muy probable que todas esas leyes redunden a la larga en beneficio del género humano, aunque nuestra ignorancia no nos permita reconocerlo así en épocas dadas; de donde procede el empeño que solemos tomarnos en resistirlas. Si examinamos detenidamente los bienes que reportan de su unión los grandes confederaciones y los males que experimentan con la ruptura de esos lazos, quizás hallaremos exagerados o relativos tantos los unos como los otros.

Fúndanse principalmente los primeros en la idea de la **fuerza,** traducida en respetabilidad u otra palabra semejante. Y bajo de ese aspecto la fuerza de las nacionalidades no es un bien, sino en cuanto tienen que habérselas con otras nacionalidades igualmente fuertes. Es el mismo caso de los grandes ejércitos permanentes de las monarquías europeas; pero en aquél, como éste, la ambición encuentra un buen escudo tras el cual se esconde y se sostiene.

Como males resultantes de la ruptura, que para desacreditarla se llama disolución, se alega la debilidad y consiguiente peligro de los pequeños Estados independientes. Pero la historia, y en especial la contemporánea, nos está mostrando que muchos Estados pequeños se han sostenido y han prosperado, aun en medio de grandes imperios absolutos, por el equilibrio de las pretensiones. Y si hemos de sentar la cuestión en el campo de la utilidad, ¿qué es lo que podemos llamar **bien?** ¿En qué consiste el mal? Nosotros, ciegos pre-

suntuosos, que ignoramos aún las propiedades de las sustancias con que tropezamos diariamente, ¿sabremos lo que es bien o mal, cuando se trata de hechos complicadísimos, cuyos efectos se reparten sobre centenares de generaciones? No: la Providencia sola, que lleva el hilo de la marcha general de la humanidad, puede juzgar de nuestro bien.

Estudiemos la historia; y sus grandes acontecimientos recogidos en estrecho espacio, como los paisajes reducidos por la impresión fotográfica, nos harán desconfiar de nuestro juicio y de nuestro poder. ¿Qué vemos en el orbe de la civilización, desde la fundación de Roma hasta nuestros días? Fusiones, transformaciones y disoluciones de imperios, todo por obra de la ambición y de la espada. Roma se engrandeció por la conquista; por la conquista de los bárbaros se disolvieron sus dos imperios; los fragmentos fueron divididos entre los señores o dueños de la tierra conquistada; el feudalismo reinó lo que tardó en crecer y sobreponerse el principio monárquico, y aquí parece hacer alto la política europea, que aún trabaja por consolidar, centralizándolas, dos nacionalidades rezagadas en el tránsito del feudalismo a la monarquía, la Italia y la Alemania.

Si pasamos a América ¿qué vemos? El complemento de la evolución. La monarquía tornada en Repúblicas oligárquicas o dictatoriales, centralizadas por la ambición para dominarlas, y disueltas por la ambición para dominar los fragmentos. Pero estos no son ya los señoríos feudales de la Edad Media. Rígelos la vara del gamonal o la espada del caudillo; pero caudillo y gamonal son civilizados, remedan a veces elecciones , y cuando no son reemplazados por las convulsiones de la resistencia que promueven, lo son por las encontradas pretensiones de otros gamonales o caudillos. Los gobernados siempre ganan; ya no son los humildes vasallos de siglos atrás; saben hablar, saben escribir, manejan las armas, y se hacen sentir en la balanza de los potentados.

Lo que siga después, no seremos nosotros quien se atreva a predecirlo. Quizá recomience la fusión, para recorrer el mismo camino de composición y descomposición, con las modificaciones que los tiempos y las luces van introduciendo. Quizá las ambiciones encontradas acaben por perder con el roce sus ángulos salientes, y como los cantos arrastrados por el aluvión, se redondeen y se empoten. Quizá esas mismas ambiciones, perdiendo su exageración, y reducidas a un simple deseo de saludable influencia, de fraternal y recíproca administración de justicia, se confundan y amolden con el interés general. Y las grandes potencias, hechura de las grandes ambiciones, se resuelvan en muchos grupos humanos sin fronteras, sin aduanas, sin recelos; y libres, ricos e ilustrados, trabajen gozosos en la felicidad común.

Es de notar que dos estadistas granadinos, hombres que rara vez se hallan de acuerdo en sus opiniones, lo hayan estado en el asunto de separación de los Estados federales, si el caso le exigiese, y como una consecuencia aceptable de la debilidad que se atribuye a la federación. El Sr. M. Murillo, redactor del **Tiempo,** en el artículo antes citado, y aludiendo a las heridas que la administración de Ospina hacía a la autonomía de los Estados, ponía en boca de éstos el siguiente lenguaje: "Si la Constitución federal sólo ha de existir para disfrazar las exigencias egoístas de un círculo, para imponernos deberes y no para darnos parte en las ventajas; si las fuerzas federales no han de servir sino de amenaza permanente a la quietud y a la libertad de los Estados; si las rentas públicas se han de invertir en mantener esas fuerzas y agentes revolucionarios, y no en darnos respetabilidad y fuerza, ¿para qué hemos de continuar unidos? La nacionalidad que no da libertad ni reposo en el interior, respetabilidad ni honra hacia el exterior, es una palabra vacía de sentido, propia más bien para esclavizarnos que para darnos un lugar distinguido en el catálogo de las naciones civilizadas; y no tiene por lo mismo condiciones de vida".

Cuatro años antes, cuando en 1856 se discutía en el Senado de la Nueva Granada cierto proyecto relacionado con la incipiente reforma en el sentido federal, el Sr. Mariano Ospina, senador, que entonces sostenía ardientemente la nueva idea, contestaba la objeción tomada del peligro de disolución que acompaña a aquel sistema de gobierno, con las siguientes o semejantes palabras: "Se dice que la federación conduce a la separación de los Estados, y a la disolución consiguiente de la República en otras mucho más pequeñas. ¿Y qué mal resulta de ahí? Si los Estados o nuevas Repúblicas nacidas de la República madre están contentos con su suerte; si se creen más felices que antes cuando formaban una sola, ¿qué más puede apetecerse? Los Estados de la América central no son peor gobernados, ni prosperan menos, ni se granjean mayores irrespetos que los demás de Hispano-América. No se nos hable, pues, de disolución, que sólo es una palabra apasionada, y no expresa bienes ni males, aunque con ella se quiera significar, sin razón, el mal supremo".

Por ese tiempo apenas se iniciaba la cuestión presidencial. El Sr. Ospina tenía dos poderosos rivales en el campo eleccionario. Si alguno de estos triunfaba, nada más agradable que sustraerse de su dominación asegurándose una propia en el Estado con cuya sumisión podía contar. Después que el Sr. Opina subió a la Presidencia, su conducta varió con sus ideas, y éstas variaron con su posición. Entonces quiso gobernar todo lo más que pudiese, y alterar para ello, sin consideración al modo, las instituciones que tanto había propendido a establecer. No recordamos estos hechos por vía de acusación, sino para hacer ver que el hombre no es el mismo en las diversas posiciones que ocupa, y que dadas unas mismas, no es sorprendente ver que manifiesten iguales opiniones aun los que de ordinario las tienen más encontradas.

* * *

Tales son las cuestiones relacionadas con el Convenio de 6 de septiembre y los principios en él consignados, cuya aceptación respetuosamente pide el Estado de Panamá. El quiere decididamente hacer parte de la Unión Granadina, y así lo ha resuelto en uso de su soberanía; pero tan sólo bajo los auspicios y condiciones de aquel acto que en su concepto entraña los principios rigurosamente federales, y los únicos términos en que la Unión sería benéfica para esta singular porción del globo.

Es muy posible que ellos no sean aceptables por los demás Estados con quienes el de Panamá desea confederarse. Pero si así fuere, no consistirá en que dichos principios se aparten de los que la ciencia fija como rigurosamente consecuenciales del sistema de gobierno proclamado desde 1855, y aplicado desde entonces a esta parte de la Nueva Granada. Será porque se hayan fincado esperanzas de beneficios especiales derivados de la posesión del Istmo, que no se obtienen de los demás Estados que van a constituirse en cuerpo de Nación. Sólo hay un beneficio especial que la Unión Granadina puede razonablemente pretender y que la justicia nunca permitiría negar, y es el libre y gratuito tránsito entre sus costas del Atlántico, en Bolívar y el Magdalena, y sus costas del Pacífico en el Cauca. Del resto, no puede lícitamente aspirar a nada que no traigan también a la Unión los demás Estados: su territorio y su población.

Bajo este aspecto no negamos, y antes bien nos apresuramos a reconocer, que la posesión del Istmo de Panamá, una vez asegurado el tránsito libre por su territorio, no vale la pena de conservarse. Desgraciadamente para la Nueva

sión proverbial, no tienen **corazón** sino **cabeza,** el Istmo, nuestra verdadera patria, que da esta calificación a Nueva Granada y no la recibe de ella, correrá un peligro de que hoy pocos de sus hijos se aperciben, y a que hemos querido, a fuer de patriotas, llamar aquí su atención.

Felizmente ese peligro, nunca bastante exagerado, se conjuraría aceptando definitivamente las cláusulas del Convenio de Colón, sea en la forma que aquel instrumento las contiene, sea extendidas como otros tantos artículos de una ley especial. Entonces, será útil la Unión Granadina para el Estado de Panamá, bien que esa utilidad no sea sino vengativa. Tal vez sus intereses no sean fáciles de conciliar con los del resto de la Unión; pero si lo fuesen, nadie sino la Convención a quien nos dirigimos reúne la sabiduría y el poder necesario para hacerlo. Que agregue esta flor a la corona que sus trabajos le preparan, y asegurando la futura prosperidad de esta importante sección, habrá ganado la eterna gratitud de sus más remotas generaciones.

J. A.

Panamá, diciembre 21 de 1862.