



HISTORIA

EL ESTADO FEDERAL DE PANAMÁ Y SUS LIMITACIONES DE ORIGEN

Celestino Andrés Araúz M.

Profesor,
Departamento de Historia,
Facultad de Humanidades,
Universidad de Panamá.
Correo electrónico: patpizzurno@hotmail.com

RESUMEN

Este artículo analiza las limitaciones de origen del Estado Federal de Panamá. El autor inquiriere por el aspecto centro-federal del mismo. Estudia la especulación y el monopolio de las tierras baldías. Contempla las rentas comprometidas y controversiales de la entidad. Otea las amenazas anexionistas y la reacción centralista. Asimismo, observa el difícil comienzo del Estado Federal: divisionismo interno, intrusión neogranadina e intereses hegemónicos estadounidenses.

PALABRAS CLAVES

Limitaciones, Estado Federal, Panamá, aspecto centro-federal, especulación, monopolio, tierras baldías, rentas comprometidas, amenazas anexionistas, intrusión neogranadina, intereses hegemónicos estadounidenses.

PREÁMBULO

Muchas fueron las limitaciones de origen del Estado Federal de Panamá. Sus atribuciones de autonomía resultaron muy restringidas por las normativas legales y administrativas impuestas desde Bogotá, algunas de éstas en concordancia con los intereses geopolíticos y hegemónicos estadounidenses, gubernamentales y privados.

En efecto, factores internos y externos incidieron negativamente en la situación irregular del nuevo Estado y obstaculizaron su normal desenvolvimiento en

diversos órdenes. De los primeros, cabe destacar las permanentes y desgastantes luchas entre círculos de poder en el Istmo de Panamá, tanto en la ciudad capital como en el interior del país. A la enconada rivalidad entre liberales y conservadores, habría que añadir las pugnas personales, caciquistas y hasta familiares por la tenencia de la tierra y el predominio económico y político en los ámbitos local y regional, sobre todo en Azuero y Veraguas, sin descontar los recelos de los notables de Chiriquí con estos últimos y con sus homólogos residentes en la capital del país. Y en cuanto a los agentes externos, apenas es necesario tener presente los términos del Tratado General de Paz, Amistad y Comercio de 1846, mejor conocido como Tratado Mallarino - Bidlack, suscrito entre los gobiernos de la Nueva Granada y los Estados Unidos de América. Estos obtuvieron una serie de privilegios comerciales, el libre tránsito por cualquier ruta que existiera o se abriera en el futuro en el Istmo de Panamá y su neutralidad.

En reciprocidad, los Estados Unidos se comprometieron a garantizar la soberanía y propiedad en este territorio, lo que equivalía a frenar, de alguna forma, las pretensiones colonialistas y comerciales del expansionismo británico en Bocas del Toro esgrimiendo supuestos derechos territoriales del rey Miskito y, a la vez, coartar las intenciones separatistas o anexionistas de los istmeños a Gran Bretaña o a cualquier otra potencia europea. Por su parte, la Panama Railroad Company, mediante el Contrato Stephens - Paredes de 1850 con el gobierno neogranadino, adquirió amplias concesiones territoriales y de otra naturaleza, no sólo en isla Manzanillo, donde posteriormente establecería la ciudad de Colón o Aspinwall, sino también en las provincias de Veraguas y Panamá.

En definitiva, el "Estado de Panamá", creado mediante el "Acto Adicional" a la Constitución el 27 de febrero de 1855, es decir en pleno auge de la reactivación de las actividades de tránsito en el Istmo, a raíz del descubrimiento de las minas de oro en California, surgió con grandes impedimentos que, como veremos, se reflejaron en diversos aspectos, a saber: límites territoriales indefinidos, restricciones administrativas, fiscales y económicas, especulación con las tierras baldías, entre otros.

Todo ello con el trasfondo de las amenazas anexionistas estadounidenses, el latente separatismo y la búsqueda del proteccionismo externo por parte de los istmeños y las reacciones en Bogotá, por un lado, limitando los derechos autonómicos, ya de por sí endebles del "Estado de Panamá" y, por el otro, avalando los intereses foráneos pactados contractualmente. Mientras tanto, Justo Arosemena se enfrentaba a los voceros del expansionismo estadounidense y pro-

ponía inútilmente ante el congreso neogranadino la neutralidad del Istmo bajo el manto protector del hanseatismo.

Cronológicamente la parte central de este estudio sólo abarca dos años (1855 - 1857). Pero nos retrotraemos a las primeras décadas del período de unión a la República de Colombia al referirnos a los antecedentes del proyecto centro-federal y alcanzamos, sintéticamente, hasta la separación definitiva de Panamá en 1903, cuando abordamos las proyecciones del autonomismo istmeño y las consecuencias del intervencionismo estadounidense en nuestro territorio plasmadas en la Convención del Canal Istmico o Tratado Hay - Bunau Varilla y la inclusión del artículo 136 en la Constitución Política de 1904.

Una valiosa obra sobre la creación y los inicios del Estado Federal de Panamá

Con la reimpresión facsimilar del libro titulado: **Constitución i leyes expedidas por la Asamblea Constituyente del Estado de Panamá en 1855, precedidas de los actos lejislativos i ejecutivos nacionales relativos a la creación del mismo Estado**, publicado en Panamá, por el El Panameño, en 1856, el Departamento de Historia y el Decanato de la Facultad de Humanidades, en coordinación con la comisión designada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, rinden homenaje al Dr. Justo Arosemena Quesada, en ocasión del bicentenario de su natalicio que se conmemoró el 9 de agosto de 2017.

Se trata, en verdad, de una joya bibliográfica de la cual sólo se conservan dos ejemplares en la sección de colecciones especiales de la Biblioteca Interamericana Simón Bolívar de la Universidad de Panamá. Esta poco conocida obra en nuestro medio contiene documentos de gran valor histórico en el ámbito jurídico-administrativo sobre las primeras disposiciones legislativas y ejecutivas en relación con el origen y los inicios de Estado Federal de Panamá, denominado oficialmente: “Estado de Panamá”, que formaba parte de la República de la Nueva Granada.¹

Precisa recordar que tras cuatro años de tenaces esfuerzos emprendidos por el Dr. Justo Arosemena ante la cámara de representantes para que se adoptara,

¹ Parte de esta documentación la dio a conocer en nuestro país Rodrigo Miró con el título: “El Estado Federal de Panamá” en el libro: **Documentos Fundamentales para la Historia de la Nación Panameña**. Edición de la Junta Nacional del Cincuentenario. Panamá, 1953, Año del Cincuentenario. Páginas 33-59.

reformando la Constitución, el régimen de gobierno federal en el Istmo de Panamá, finalmente el anhelado proyecto se hizo realidad, el 27 de febrero de 1855. Si bien esta decisión del congreso neogranadino se tomó en condiciones muy especiales, en el marco de la Constitución de 1853 de características centro – federales. Por ello, se desvirtuaron, en parte, aspectos importantes del proyecto presentado por el Dr. Arosemena, el 1° de mayo de 1852.² Aunque el debate se suspendió, en aquel entonces, por el golpe de Estado de José María Melo, el 17 de abril de 1854, sus efectos, afortunadamente, duraron pocos meses y así se pudo retomar la propuesta reformativa al año siguiente.

En cuatro partes, podemos dividir la documentación del libro que se reedita después de más de 160 años de su primera publicación. En la primera, bajo el título de “Disposiciones legislativas y Ejecutivas del Gobierno de la Nueva Granada sobre creación del Estado de Panamá”, se incluyen tres documentos. Inicialmente, aparece el “Acto Adicional de la Constitución, creando el Estado de Panamá, adoptado mediante el decreto expedido por el congreso en Bogotá, el 27 de febrero de 1855 y sancionado por el vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, José de Obaldía, al igual que por los siguientes secretarios: de Gobierno, Pastor Ospina; de Hacienda, José María Plata; de Guerra, Pedro Alcántara Herrán y de Relaciones Exteriores, Cerbeleón Pinzón. También se reproduce la Ley (de 24 de mayo de 1855) “Sobre administración en el Estado de Panamá, de los negocios que allí se ha reservado la Nación”, expedida por el congreso dos días antes y avalada por el entonces vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, Manuel María Mallarino y el secretario de Gobierno, Vicente Cárdenas. El tercer documento es el “Decreto convocando la Asamblea Constituyente del Estado de Panamá”, expedido en Bogotá, el 13 de marzo de 1855 por el vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, José de Obaldía y, asimismo, firmado por el secretario de Gobierno, Pastor Ospina.

Integra la segunda parte de la obra que comentamos la “Constitución Política del Estado de Panamá” expedida por la asamblea constituyente de dicho Estado, el 18 de septiembre de 1855. Se trata de una Constitución muy breve, toda vez que sólo tiene seis capítulos con sesenta artículos, a saber: capítulo 1: “Del Estado i sus ciudadanos” que indica los límites territoriales del nuevo Estado conforme al artículo 2° del acto constitucional y se ocupa de la ciudadanía y el

² Véase este documento con su respectivo comentario en la revista Lotería, 2ª. Época, volumen XII, No. 141, Panamá, República de Panamá. Agosto de 1967, páginas 24-40.

derecho al sufragio, al igual que de otros derechos garantizados por el Estado a todos los que pisaran su territorio, entre éstos: la libre expresión del pensamiento; la libertad industrial que no fuese “contraria a la salubridad o seguridad de las poblaciones”, la inviolabilidad de la propiedad; la seguridad individual; la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; la igualdad legal: la libertad personal y el derecho de reunión e igualmente, el derecho de representar por escrito a las corporaciones o funcionarios públicos en cualquier asunto de interés general o propio; el capítulo 2º trata “Del Gobierno”, en tanto que los capítulos 3º, 4º y 5º se refieren a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente. Por último, el capítulo 6º contiene las “disposiciones varias”.

Se trata, en definitiva, de una Constitución marcadamente liberal, imbuida de algunos de los preceptos de la Ilustración e incluso de cierto romanticismo social y el utilitarismo de Jeremy Bentham. Aparecen, por último, en el documento mencionado, los nombres de todos los diputados de las provincias de Panamá, Veraguas y Chiriquí que la aprobaron, así como del Dr. Justo Arosemena que, sin duda, la redactó y también sancionó en su condición de jefe superior del Estado y además la firma del secretario Carlos Icaza Arosemena.

Mucho más extensa es la tercera parte del libro que nos ocupa. Comprende las: “Leyes espedidas por la Asamblea Constituyente del Estado de Panamá”. Estas normativas discurren desde el 16 de junio al 29 de octubre de 1855 y contemplan temas diversos, especialmente de carácter administrativo, institucional, judicial, electoral, penal, religioso, económico y fiscal. Se destaca: “Sobre vigencia de varias leyes granadinas y ordenanzas de la provincia del Istmo”; la organización de la Secretaría del Estado y la administración provisional de éste; “Fundamental de la Hacienda Pública”; “Administración Judicial”; “Fundamental de la Administración Ejecutiva”; régimen municipal; administración provincial de la ciudad de Colón; división territorial; adjudicación de tierras baldías que correspondían al Estado; bienes mostrencos y vacantes; correos; adición y reformas de juicios ejecutivos; arbitrios; determinación del modo de subrogar al jefe del Estado mientras se ejecutaba la Constitución; jurados y elecciones; reformatoria de los jurados; elección de senadores y representantes; “poniendo a disposición del Poder Ejecutivo Nacional la fuerza pública del Estado”; milicia: gendarmería; “para el servicio del año económico de 1856”; cárceles; establecimientos de castigo; “sobre esención de servicios forzosos”; amnistía; incorporación de sociedades religiosas; devolución de bienes eclesiásticos; examen de cuentas; “sobre posesión; excusas y renunciaciones de empleados públicos”; deuda pública; sueldos “asignando los viáticos y dietas a los

Diputados a la Asamblea del Estado y fijando el personal y las asignaciones de los empleados de la secretaría de la misma”; presupuestos y rentas de los bienes del Estado, determinando la oficina que debía recaudar las rentas y hacer los pagos del Tesoro del Estado, mientras se organizaban definitivamente las oficinas fiscales, impuesto sobre el papel sellado; “sobre algunas medidas fiscales”; sobre aprovechamientos; contribución sobre toneladas, contribución comercial; contribución urbana; contribución pecuaria; derechos por los registros de documentos y notaría departamentales. Incluso una ley concedía privilegios exclusivos a Santiago de la Guardia para hacer un camino transitable por carretas desde Santiago hasta el río Santamaría, al tiempo que se expidió un decreto en honor a la memoria del general Tomás Herrera.

Es preciso recordar que el Dr. Justo Arosemena sólo estuvo provisionalmente al frente del Estado de Panamá desde el 1° de julio de 1855, cuando asumió el cargo de jefe superior hasta el 28 de septiembre del mismo año en que presentó su renuncia. Adujo que la Constitución autorizaba que el jefe o gobernador del Estado comenzara a ejercer sus funciones el 1° de octubre de 1856, y si bien hasta en aquel momento pudo hacer el sacrificio de servir un destino del cual lo alejaban “razones perentorias especiales”, éstas recobraban toda su fuerza cuando se trataba “de un término considerable”. Señaló, también, el nepotismo, es decir, su pertenencia a una familia extensa de la que varios miembros servían o servirían después en empleos muy importantes y que un gobierno, cuyo jefe en el ramo ejecutivo se hallaba ligado por estrechos vínculos de parentesco a las personas que sirvieran bajo sus órdenes, o encabezaran las otras ramas del poder público, merecía “con sobra de razón el calificativo de oligárquico”. Si bien su conciencia podría estar del todo tranquila, si sólo atendía al fiel cumplimiento de sus deberes; el pueblo, celoso de una libertad cuyo valor era “inapreciable”; miraría con justa desconfianza “semejante estado de cosas”. Se refirió a algunas discrepancias con la asamblea constituyente, particularmente en lo relacionado con la milicia local y la contribución directa que él consideraba “como instituciones de absoluta necesidad en el Estado”. Expuso que su decisión de renuncia obedecía a motivos personales, entre éstos, estar con sus hijos que se educaban en Estados Unidos. Aunque la asamblea constituyente, presidida por su padre Mariano Arosemena, no le admitió la renuncia, el 2 de octubre de 1855, el gestor del Estado Federal de Panamá reiteró su posición de retirarse de su jefatura.³

³ “Renuncia del jefe superior” Gaceta del Estado No. 13, Panamá 10 de octubre de 1855. Documento reproducido en la Revista Lotería, 2da. Época. Volumen XII, N° 141. Panamá. República de Panamá. Agosto de 1967. Páginas 132-135.

Por último, la obra contiene un: “Índice alfabético de las materias contenidas en esta colección”, muy útil para todo aquel interesado en conocer en detalle los distintos aspectos contemplados en las leyes emitidas sobre la creación y administración del Estado de Panamá, así como el decreto convocando la asamblea constituyente de dicho Estado y la legislación expedida por ésta durante el año de 1855. También se reproduce el “Índice cronológico de los actos contenidos en esta colección” y las “erratas sustanciales”.

La supresión de la provincia de Azuero y los límites imprecisos del nuevo Estado

Un examen de los dos primeros documentos correspondientes a la parte inicial, revela algunos desfases cronológicos y limitaciones inherentes a la creación del Estado de Panamá. En el artículo 1° del “Acto Adicional” se decretó que el territorio que comprendía las provincias del Istmo de Panamá”, a saber: Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí, formarían “un Estado Federal soberano, parte integrante de la Nueva Granada, con el nombre de Estado de Panamá”. Si bien la provincia de Azuero ya estaba en vías de desaparecer cuando se creó el Estado de Panamá, como en efecto ocurrió aproximadamente una semana después del “Acto Adicional”, mediante decreto del congreso de 9 de marzo de 1855, que dispuso, además, que los distritos parroquiales de la suprimida provincia, es decir: Parita, Pesé, Macaracas, Las Minas y Santa María, con los límites que tenían en enero de 1852, se agregaran a la provincia de Veraguas y el territorio restante pasara a ser parte de la provincia de Panamá.⁴ Mas esta decisión no impidió que las enconadas pugnas caciquistas y familiares, principalmente los Goitía y Robles de filiación liberal contra los De la Guardia, Fábrega y Chiari de militancia conservadora, quizás la causa principal de la supresión de la provincia de Azuero, prosiguieran en el interior del país. Peor aún, recrudecieron, máxime cuando no todos los habitantes de las áreas rurales aceptaron el federalismo y mucho menos la carga impositiva que estableció el nuevo Estado, que si bien era indispensable para su existencia, generó resistencia y acrecentó la violencia y el divisionismo reinantes.⁵

⁴ Oscar Vargas Velarde: La Provincia de los Santos. Historia, Régimen Jurídico y Población. Cultural Portobelo. Biblioteca de Autores Panameños. Primera edición. Enero de 2016. Páginas 50-56

⁵ Sobre este tema, véase además de la obra de Oscar Velarde citada a Armando Muñoz Pinzón: Un estudio de historia social panameña. Las sublevaciones campesinas de Azuero en 1856. Editorial Universitaria. Panamá, 1980 y 2017 y José Aparicio Bernal: Los Grupos dominantes de Azuero (1854-1968). Ciudad de Chitré, 1988. Un buen análisis sobre los grupos de poder y la tenencia de tierras tanto en la ciudad de Panamá como en el interior del país, se encuentra en la obra de Alfredo Figueroa Navarro: Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903) (Escrutinio Sociológico). Imprenta Panamá S.A. Ciudad de Panamá, 1978. De consulta útil es la obra de Omar Jaén Suárez: La Población del Istmo de Panamá. Estudio de Geohistoria. Cuarta Edición. Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro. Panamá, 2012.

Por otra parte, en el artículo 2° del “Acto Adicional”, se indicó que los límites occidentales del Estado de Panamá serían los que definitivamente se trazarían entre la Nueva Granada y Costa Rica, mientras que una ley posterior fijaría los límites, es decir los orientales, que debían dividirlo del resto del territorio de la República. En otras palabras, el nuevo Estado surgió sin fronteras limítrofes definidas ni un tiempo específico para determinarlas. Se entiende que la controversia de límites entre la Nueva Granada y Costa Rica que tenía raíces coloniales, al momento de la creación del Estado de Panamá, aún estaba pendiente de solución y, por ello, era imposible fijarlos. Pero con respecto al resto del territorio, o sea, la parte oriental, no se justificaba este vacío jurisdiccional, a menos que, con términos imprecisos, la Nueva Granada,exprefeso, dejara los límites orientales sin definir para restarle autonomía al nuevo Estado o, en su defecto, intentara salvaguardar el compromiso adquirido con la Compañía del Ferrocarril de Panamá, mediante el Contrato Stephens-Paredes, suscrito en Bogotá el 17 de abril de 1850. Basta recordar que a la empresa ferroviaria se le adjudicó, con distintos fines y particularmente para la colonización, “a título gratuito y a perpetuidad, cien mil fanegas de tierras baldías en las provincias de Panamá y Veraguas”, las que podrían extenderse hasta ciento cincuenta mil, si las había disponibles en dichas provincias o, por el contrario, en las provincias de Cartagena, Santa Marta, Río Hacha y Chocó.⁶

Con razón, en septiembre de 1854, la legislatura provincial de Veraguas le manifestó a la representación nacional en Bogotá, que los límites que al Estado se asignaban en el “Acto Constitucional”, en acuerdo del senado, privaba al Istmo de una gran extensión territorial que siempre le había pertenecido y que la misma componía el cantón del Darién. De allí que para facilitar este punto “sin agravio de nadie”, debería “decirse simplemente” que el límite del Estado por el oriente era el que separaba la provincia de Panamá de la del Chocó, de conformidad con el mapa elaborado por el coronel Agustín Codazzi, en virtud de la Comisión Corográfica que le encomendó el gobierno.⁷ No nos consta que esta solicitud de la legislatura provincial de Veraguas llegó a plantearse en el congreso. Pero no hay duda que los intereses de la Compañía del Ferrocarril fueron un factor de mucho peso en el asunto de los límites orientales no determinados en el Estado de Panamá.

⁶ Artículo 18 del Contrato Stephens-Paredes. Bogotá, 17 de abril de 1850. Documento reproducido en la Revista Cultural Lotería. Edición Especial. *La Experiencia transistmica. Convenios, contratos, tratados y otros documentos (siglo XIX)*, Luis Navas Pájaro y Thais E. Alessandría C. Compiladores. Panamá, agosto de 1996. Año MCMXCVI. Página 45.

⁷ “Documento. Solicitud”. *Lotería*, II Época, volúmenes XII, No.141. Panamá. República de Panamá. Agosto de 1967, página 121.

Esto quedó en evidencia en la ley expedida por el congreso el 9 de junio de 1855, sobre concesiones a la empresa ferroviaria, en cuyo artículo 17 se decía: “El Poder Ejecutivo procurará acordarse con la Compañía para que derogue dentro de un año, a lo más, las setenta i cuatro mil hectáreas de tierras baldías que se le concedieron a título gratuito i a perpetuidad por el artículo 18 del contrato, o las noventa y seis mil a que como máximo tiene derecho en el caso espresado en el mismo artículo (lo cual en realidad no se ajustaba a lo dispuesto en el Contrato Stephens-Paredes, a menos que se le hubiera introducido una modificación posterior) “por cuanto la República debe hacerle uso del escaso que haya en la parte continental del Istmo de Panamá, donde puede escoger las suyas la expresada Compañía”. Y se agregaba: “La parte continental de que se trata, viene a ser conforme al citado artículo 18 del contrato del territorio del nuevo Estado de Panamá con escepción de las islas en ambos océanos, de las Comarcas que formaban el 1° de enero de 1849 los territorios de Bocas del Toro i del Darién, cuyos límites son del 1° los mismos que hoy tiene el Cantón de igual nombre en la Provincia de Chiriquí i del 2° por el este desde el Cabo Tiburón a las cabeceras del río La Miel i siguiendo la cordillera por el cerro de Candí a la sierra de Chugargun, i la de Mali a bajar por los cerros de Nigua a los altos de Espave, i de allí al Pacífico entre Cocalito y la Ardita, i por el oeste los que lo dividían el 1° de enero de 1849 de los cantones de Panamá i Portobelo”.⁸

Sobre la fijación de los límites orientales por el congreso, el Dr. Justo Arosemena manifestó que bastaba enunciar el título de la ley de 9 de junio, para persuadirse de que ella no hizo, ni podía hacer, la designación de límites del Estado. En su opinión, “no tuvo otro objeto en el artículo 7° que declarar cuáles eran en 1° de enero de 1849 los límites de los territorios de Darién y Bocas del Toro”, porque en ellos no tenía derecho la Compañía del Ferrocarril a pedir tierras baldías “de las que se le concedieron por el artículo 18 del contrato entre ella y el Gobierno de la República”.

Advirtió que la declaratoria hecha por el artículo 7° de la ley de 9 de junio era “errónea”, porque los límites orientales del territorio del Darién no eran en 1° de enero de 1849 los que allí se referían, “sino otros muy distintos que determinó el Presidente Mosquera, en uso de su autoridad legal, por decreto de 7 de agosto del mismo mes, número 902”. Dichos límites eran: “el río Atrato, desde su desembocadura hasta su confluencia con el Napipi, y de allí el curso de este río hasta su origen, y una línea recta a la bahía de Cupica”.

⁸ “Lei (De 9 de junio de 1855) sobre concesiones a la Compañía del Ferrocarril de Panamá”. República de la Nueva Granada. Gaceta Oficial. Año XXIV, Num. 1826. Bogotá, viernes 15 de junio de 1855.

Dijo, además, que la parte del artículo que llamó “errónea” no era dispositiva, sino expositiva, no imponía deber, ni ligaba de modo alguno, “más las cosas no son ciertas porque una ley las diga, cuando ellas están en contradicción con la realidad de los hechos. (Subrayado en el original).

Aclaró que: “Eliminado el territorio del Darién, e incorporado a la provincia de Panamá, por el artículo 1° de la ley 22 de junio de 1850; los límites de dicha provincia por el Este”, no eran “otros que los del suprimido territorio”. Y como la provincia de Panamá era una de las que vinieron a componer el Estado del mismo nombre, según él, era “una desmembración del territorio de dicho Estado y una violación del artículo 1° del Acto Constitucional, pues por él hacían “parte del Estado de la provincia de Panamá” y ésta constaba del ámbito que tenía el 27 de febrero, que era “el de la misma provincia en 1849, con más al del territorio del Darién”.

A su juicio, el objeto del artículo 2° del Acto Constitucional, “fue dejar a la ley no la designación, no el señalamiento arbitrario de los límites orientales del Estado sino la declaratoria de los que según las disposiciones anteriores debía tener la nueva entidad, como agregado que era de varias provincias. Cualquier otro límite más occidental que el de la Provincia de Panamá, que era íntegramente parte del Estado del mismo nombre, era una desmembración del territorio de dicho Estado y una violación del artículo 1° del Acto Constitucional que lo erigió”. Creía que debía la asamblea constituyente hacer una representación al congreso que no dudaba expediría una ley especial en el sentido que él dejó indicado “por exigirlo así la justicia, la constitución en la parte citada y en conveniencia del Estado de Panamá”, cuyos límites naturales eran, “los ríos Atrato y Napipi” que lo separaban de la provincia del Chocó.⁹

También dio sus puntos de vista sobre los límites occidentales del Istmo de Panamá. Mientras, se debatía en el congreso la creación del Estado Federal de Panamá, el 5 de enero de 1855, a consulta del secretario de Relaciones Exteriores, Cerbeleón Pinzón, respondió: 1° que Costa Rica o su gobierno, pretendían trazar sus límites con el Istmo de Panamá, es decir la Nueva Granada, mediante una línea recta que partía de la extremidad oriental del Golfo Dulce y terminaba en la Laguna

⁹ Justo Arosemena al Presidente de la Asamblea Constituyente Mariano Arosemena. Panamá, 11 de septiembre de 1855. Documento reproducido por Octavio Méndez Pereira: Justo Arosemena. Segunda edición. Editorial Universitaria. Panamá, 1970, páginas 181-182. Según Juan B. Sosa había la tendencia de beneficiar al Canca dándole la costa de Urabá. Véase su obra: Límites de Panamá: Apuntamientos sobre los derechos territoriales de la República en sus linderos con Colombia, Impreso en Panamá por Tipografía Moderna, 1914. Páginas 24 a 33.

de Chiriquí sobre el Atlántico. Desconocía los fundamentos de “esta idea extraña” y no creía “que el gobierno español hubiese jamás dividido sus dos grandes colonias de Centro América y Nuevo Reino de Granada por una línea imaginaria”, que no sólo despreciaba “los accidentes del terreno atravesando ríos y saltando montañas”, si no que carecía “aún del mérito de ser una línea geográfica”, puesto que su “oblicuidad” no le permitía “figuras entre las paralelas de Longitud o Latitud”. En conclusión, y por lo mismo, aquí había “más que exactitud y derecho” el “deseo de apoderarse íntegramente del importante Golfo Dulce, y de mucha parte de la hermosa Laguna de Chiriquí”.

En segundo lugar dijo que la línea divisoria, tal como la sostenían los granadinos, lucía “con pena no poca variedad”. Las cartas de los generales Acosta y Mosquera trazaban los límites al norte, en el río Doraces o Culebra, y al sur en las inmediaciones del Golfo Dulce. El primero de estos geógrafos los traía “mucho más acá del río Barú” y el segundo fijaba en dicho río que se hallaba en el extremo del golfo. En su concepto, ambos perjudicaban los derechos de la Nueva Granada, “y sobre todo sus intereses por aquella parte”.

Tras consideraciones de orden histórico y geográfico, el Dr. Arosemena expresó que siempre creyó que la línea divisoria entre los dos países comenzaba en el Golfo Dulce y seguía por el cauce del río principal que allí desembocaba. El término de la línea se podría fijar en el río Doraces.

En el punto 3°, observó que la Nueva Granada no tenía “otros establecimientos en sus confines occidentales, que los de Bocas del Toro en la Bahía del Almirante, o Laguna de Chiriquí”. Por su parte, Costa Rica no había dejado de pretender también derecho a esta porción de territorio, “pero como no tenía razón alguna en que fundarse”, tal pretensión no podía dar “ningún cuidado”. A orillas del Golfo Dulce tenía Costa Rica población y autoridades, pero advertía el Dr. Arosemena que no le era “posible asegurar en qué parte de aquella espaciosa bahía; aunque algunos decían que los colonos ocupaban Punta de Burica, en el extremo oriental del golfo”.

Por último, en el punto 4° afirmó que, por lo expuesto, se veía, en su concepto, que “la línea más racional sería la que se trazase del fondo del Golfo Dulce al río Culebra”, siguiendo el curso del río principal (...) que desaguaba “en aquel golfo, se llegaba en su cabecera en las sierras divisorias de las aguas y aquí se buscaría el curso del río Doraces o Culebra”. Añadía que la sierra que mencionaba, no sólo dividía las aguas que iban a los dos océanos, sino también las

que corrían hacia los dos países limítrofes, Nueva Granada y Costa Rica, y esa era la razón por la que consideraba “semejante línea la más natural y conveniente”. Esta línea la trazó el coronel Agustín Codazzi en su mapa del Istmo y era, en su opinión, el mejor argumento que se podía presentar “en favor de la idea”. Antes de concluir, trajo a colación el mensaje del presidente de Costa Rica, a la legislativa de aquel Estado en 1853, en el que habló “con cierta arrogancia de la cuestión de límites con la Nueva Granada declarando pretensiones exageradas, y suponiéndose muy capaz de sostenerlas por todos los medios”. Recomendó la réplica a ese documento.¹⁰

El Estado de Panamá: ¿Un Estado Centro-Federal?

Tenía razón el periódico **El Panameño** cuando, en vísperas de la reunión ordinaria del congreso de la Nueva Granada a comienzos de 1855 para considerar el proyecto de reforma de la Constitución por el cual se erigía el Estado Federal de Panamá, mostraba preocupación por la manera en que este proyecto se aprobó en el senado. Ello era así porque no satisfacía las exigencias de los istmeños, pues eran “tantas las restricciones” que se había dado al gobierno local, que quedó “circunscrito” a “las facultades que ahora tenían las gobernaciones provinciales con sus legislaturas”. Parecía “que el senado se propuso solo hacer una provincia de todo el territorio istmeño, y tal cosa; poco a nada” valía a la verdad.¹¹

Si comparamos el artículo 2º del proyecto reformativo de la Constitución presentado al congreso por el Dr. Justo Arosemena el 1º de mayo de 1852, con el artículo 3º del “Acto Adicional”, de 27 de febrero de 1855, ambos sobre los asuntos en que el Estado de Panamá dependería de la Nueva Granada, coinciden en las relaciones exteriores, la organización y servicio del ejército y de la marina de guerra, la naturalización de extranjeros, así como el uso del pabellón y el escudo de armas de la República. En cambio, en el “Acto Adicional”, se añadieron el crédito nacional y las rentas y gastos nacionales, en vez de la deuda nacional que propuso el Dr. Arosemena. También se agregó lo relativo a las tierras baldías que se reservaba la nación, lo cual no fue contemplado por el jurisconsulto panameño, al igual que los pesos, pesas y medidas. Asimismo, el Dr. Arosemena incluyó los correos nacionales y la contribución nacional que impondría el congreso de la República.

¹⁰ Ibid – páginas 182-184

¹¹ “El Estado del Istmo”. *El Panameño*. Número 549. Documento reproducido en la Revista *Lotería*, 2da. Época, Volumen XII, No. 141. Panamá, República de Panamá agosto de 1967. Página 124.

En virtud de lo anterior, en el artículo 6° del “Acto Adicional”, se dispuso que para el servicio público que la Nación se reservaba por el artículo 3°, la ley, “o el Poder Ejecutivo, en su caso,” establecerían “en el territorio del Estado de Panamá los empleados necesarios”. El jefe superior de dicho Estado podría ser designado como “agente del gobierno nacional en dicho territorio, para el despacho de los mismos negociados”, en el manejo de los cuales era “responsable, del mismo modo que los gobernadores de las provincias en el resto de la República”. Y en el artículo 9° del “Acto Adicional” se indicó que el Estado de Panamá enviaría “al congreso de la Nueva Granada los representantes, que según la base general de la población adoptada por la constitución general de la República” hubiese de corresponder a aquel territorio considerado como una sola provincia (El subrayado nuestro). Y se agregaba que, mientras la Constitución y leyes de la República no dispusieran otra cosa, el número de senadores por dicho Estado sería de tres. No obstante, a renglón seguido, se decía que “las disposiciones adjetivas para la elección de uno u otro funcionario”, serían “de la competencia del Estado de Panamá”. En un parágrafo se especificaba que las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, procurador general de la nación y magistrado de la Corte Suprema de Justicia que se hicieran en el Estado de Panamá, eran “competencia del Gobierno jeneral”.

A su vez, en la ley de 24 de mayo de 1855,” sobre administración en el Estado de Panamá de los negocios que allí se ha reservado la Nación”, específicamente en el artículo 1°, se decía: “Para el despacho de los negocios que la República se ha reservado en el Estado de Panamá por el artículo 3° del Acto constitucional que lo erigió, el territorio de aquel Estado se considera, por punto general, como una provincia. En lo militar se considera como un Departamento” y más adelante puntualizaba: Mientras la lei no disponga otra cosa, el Jefe Superior del Estado, cualquiera que sea su denominación, tendrá las mismas facultades que respecto de las provincias granadinas tienen los Gobernadores. (El subrayado es nuestro).

Del mismo modo, en el artículo 2° de la citada ley, de 24 de mayo de 1855, se dispuso que para el caso en que la administración de los negocios nacionales en el Estado de Panamá requiriera “algún servicio en ciertas localidades” de aquellas en que residiera el Jefe superior, éste se valdría, como los agentes nacionales, de los mismos funcionarios o empleados que lo eran para los asuntos particulares del Estado, siempre que la ley, o el Poder Ejecutivo, facultado por ella, no hubiese establecido los funcionarios o empleados respectivos. Es decir, dentro del Estado de Panamá, habría una especie de gobierno paralelo ejercido por los mismos o por distintos funcionarios.

Conviene reiterar que el Estado de Panamá surgió bajo la influencia de la Constitución centro – federal de 1853 que introdujo importantes innovaciones en la libertad y derechos de las personas, al tiempo que modificó la organización política y administrativa de la Nación. En la práctica, a las provincias, si bien se les dio el poder de expedir constituciones y disponer lo que juzgaran “conveniente a su organización, régimen y administración interior”, quedaron supeditadas “al gobierno general, a las leyes y a la Constitución Nacional”. También se estipuló que la validez o nulidad de las ordenanzas provinciales, cuando fueran contrarias a la ley y a la Constitución, debían ser decididas por la Suprema Corte.¹² En palabras de un historiador norteamericano, especialista en el tema del federalismo en Colombia: “La Constitución (de 1853) estableció como marco de gobierno la descentralización existente de la autoridad nacional. Fueron definidos los poderes del gobierno general y todos los demás reservados a las provincias. Pero el gobierno todavía se encontraba centralizado, aunque de una manera aproximada a la federación. El gobierno general en sus tres ramas controlaba la interpretación de la constitución, la legislación civil y penal, así como su ejecución, y los gobernadores de las provincias eran los representantes del gobierno general encargados de hacer cumplir la constitución y las leyes además de las órdenes del presidente. Los requisitos para las enmiendas constitucionales se habían vuelto más fáciles a fin que el congreso pudiera ensanchar o disminuir la autonomía mediante legislación aprobada por una mayoría de las cuatro quintas partes o por ambas cámaras, mediante asamblea constituyente, o un acto legislativo aprobado en una sesión y aprobado nuevamente en la siguiente sin cambios radicales”.¹³

Semanas antes de que el congreso diera su aprobación al “Acto Adicional”, específicamente, el 1 de febrero de 1855, el Dr. Justo Arosemena observó que no había “medio entre el centralismo y la federación”, y que no podía ser efectivo el gobierno municipal si no se le independizaba de los otros poderes. Al darle vida propia, la Constitución de 1853 debía asegurársela y no dejarle a merced de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como lo había hecho. Dijo, asimismo, que el régimen municipal como se hallaba concebido no satisfacía las necesidades de las provincias “porque tratándose de resolver un problema insoluble, se ha temido reconocer abiertamente la soberanía de las secciones y se las ha restringido queriendo liberarlas (...) entre la federación y el

¹² Lázaro Mejía Arango: Los Radicales. Historia política del radicalismo del siglo XIX. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2003. Páginas 89 – 92.

¹³ Robert Louis Gilmore: El Federalismo en Colombia 1810 – 1858. Universidad Externado de Colombia y Sociedad Santanderista de Colombia. Santafé de Bogotá D.C. 1995. Tomo I, página 223.

centralismo no hay término medio. Escójase con sinceridad, pero no nos engañemos por más tiempo, ni engañemos a la Nación, cayendo en una red tejida por nuestras propias manos. A nadie culpemos sino a nuestra inexperiencia política”.¹⁴

Este tema polémico lo abordó el Dr. Justo Arosemena, una y otra vez, en El Estado Federal de Panamá, en cuyo último párrafo manifestó: “Siga en enhorabuena la combinación centro - federal, que para mí no tiene las ventajas del uno ni del otro sistema, i como todas las transacciones, sacrifica los derechos de ambas partes; siga para el resto de la Nueva Granada, si le conviene i lo desea. Pero el Istmo de Panamá, que en nada se parece a las otras comarcas granadinas, quiere porque lo necesita, que su territorio reciba una organización distinta, una organización netamente federal, que no le haga por más tiempo onerosa la dependencia al Gobierno Supremo de otro país: dependencia aceptable, útil i honrosa si no ataca sus derechos i sus intereses; pero altamente injusta e intolerable, si compromete los beneficios que el Gobierno está destinado a producir, en donde quiera que un puñado de hombres, se reúnen para llenar sus grandiosos destinos sobre la tierra”.¹⁵ Pero, como vimos, el “Acto Adicional” de la Constitución que creó el Estado de Panamá, estipulando que el territorio que comprendía las provincias de Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí formarían “un Estado Federal soberano” como parte integrante de la Nueva Granada, se hizo sobre la base de la Constitución de 1853 centro – federal y, por consiguiente, con grandes limitaciones jurídico – administrativas para la autonomía de la nueva entidad gubernamental.

Quizás, en el fondo, no convenía al gobierno neogranadino el establecimiento de un Estado Federal en el Istmo de Panamá, con más atribuciones que las que se le otorgó y que podían servir de modelo para otros Estados Federales que se establecieran en el futuro. Así, en el artículo 12° del “Acto Adicional”, se dispuso que una ley podía erigir en Estado que fuese regido conforme a dicho Acto, cualquiera porción del territorio de la Nueva Granada. La ley que contuviera la creación de un Estado, tendría la misma fuerza que el acto de reforma constitucional, “no pudiendo ser reformado si no por los mismos trámites de la constitución.” Y a renglón seguido, se decía en un párrafo que el mencionando artículo, no hacía extensivo al nuevo Estado lo dispuesto en el artículo con relación a las aduanas, que era solamente aplicable al Estado de Panamá.

¹⁴ El Estado Federal de Panamá. Comisión de la Asamblea Legislativa para la conmemoración del Centenario de la República. Panamá, 2003, páginas 60-64.

¹⁵ *Ibid.*, página 99.

Asimismo, en el artículo 14 de dicho “Acto Adicional”, se estipulaba que en caso de adoptarse por la República “una reforma de la Constitución en el sentido federal”, el Estado de Panamá quedaba “incluido en todas las disposiciones de la confederación, con respecto de los negocios de la competencia general, con tal de que no restrinjan las facultades concedidas a dicho Estado por el presente acto constitucional”.

Observa un historiador norteamericano que: “La controversia que más debates públicos suscitó fue la pugna entre centralistas y federalistas. Pero la discusión no giró en torno al principio de un estado fuerte ya que todas las élites apoyaban los postulados del *Laissez – faire* en el gobierno. En verdad, las opiniones, se dividían entre aquellos que hallaban en el poder de los estados un medio más eficaz de afianzar su poder e intereses personales y aquellos que tenían éxitos en obtener control del gobierno central”. Y agrega: “En esta época, los partidarios del federalismo tenían más a su favor. Como resultado de las reformas de 1850, dos clases de limitaciones fueron impuestas al gobierno central: la reducción de sus ingresos y el establecimiento de severas restricciones a la función legal del Estado”.¹⁶

En definitiva, el Estado Federal de Panamá no fue precisamente un “estado fuerte”, desde sus orígenes. Peor aún, al gobierno central no se le impusieron limitaciones en lo referente a la recaudación de ingresos, más bien todo lo contrario. Tampoco se establecieron severas restricciones a la “función legal del Estado”, o sea al poder centralizado. En cambio, las limitaciones fueron en detrimento de la nueva entidad gubernativa desde sus orígenes.

Precisa recordar que el extraño sistema de gobierno centro – federal era un anhelo largamente acariciado por algunos notables ciudadanos para lograr su máxima aspiración en aquel entonces, a saber: la libertad de comercio. En diciembre de 1827, un miembro del Gran Círculo Istmeño, propuso al seno de esta sociedad un proyecto de constitución centro -federal que lo aprobó y decidió publicarlo en su periódico, al tiempo que remitió copias de la propuesta a los diputados a la Convención de Ocaña. En el tratado de dietas departamentales aparecen dos artículos dignos de resaltar. Así, el 45 decía: “la dieta del Istmo, atendida la posición particular del Departamento, tendría la facultad de arreglar el comercio de tránsito para otras naciones, que se haga por aquel punto,

¹⁶ William Paul Mc Greevey: Historia Económica de Colombia 1845-1930. Tercer Mundo Editores. Quinta Edición. Bogotá, 1989, página 87.

sin perjuicio de los tratados que celebran los altos poderes de ellas”. En tanto que en el artículo 96 se leía: “La dieta departamental del Istmo procurará por medio de leyes francas y de impuestos modernos, atraer el comercio de los dos mundos por aquella vía, y su primera atención sería la comunicación entre los dos océanos que facilita la prontitud y comodidad de las empresas”.¹⁷

Al año siguiente, en una “Junta Popular”, el síndico personero público manifestó: “Qué se invitase al gobierno a tomar el Istmo bajo su inmediata protección, haciéndole ocupar un lugar de predilección entre las naciones”.¹⁸

Dentro de esta línea de propuestas, el 6 de noviembre de 1829, padres de familia, vecinos y comerciantes de la Ciudad de Panamá, elevaron una representación al libertador Simón Bolívar, dándole a conocer “el abatimiento y languidez del comercio del Istmo” bajo instituciones que presentían “le serían prósperas”. Era notoria la falta de concurrencia a los puertos istmeños de los mercaderes de otras naciones y veían, “en fin la más espantosa miseria” al cumplirse los ocho años de su independencia de España, “males que seguramente desaparecían con la apertura de un camino franco, o canal que comunicara el Atlántico con el Pacífico”, así como también con algunas reformas en el sistema de la administración anterior.

Para darle al Istmo “una mayor vitalidad comercial” se propuso a Bolívar: 1°. Que se le declarase “país de libre comercio con todos los pueblos de la tierra, sin prohibirse ninguna clase de efectos, frutos, o producciones, con absoluta exención de derechos sin sufrir registros y sin estar sujetos los cargamentos a depósitos, ni aduanas; 2°. Que se concediese a una compañía de capitalistas extranjeros, la que ofreciera más ventajas, la apertura de un camino o canal que hiciera “fácil y expedita la comunicación Norte a Sur del Istmo”, imponiéndose un corto derecho municipal sobre las piezas que transitaran por él y 3°. Que se arreglasen “los establecimientos interiores de un modo para sostener el gobierno, las autoridades del país y una moderada guarnición“, que no sería más que la necesaria a la seguridad del orden público”.¹⁹

¹⁷ “Manifiesto que hacen a la Nación Mariano Arosemena y José de Obaldía sobre su conducta cívica”. Panamá, por José Ángel Santos. Año 1831. Documento reproducido en la obra: Mariano Arosemena: Historia y Nacionalidad. Estudio Preliminar Argelia Tello Burgos. Editorial Universitaria. Panamá, 1979, página 31.

¹⁸ *Ibid.*, páginas 31-32.

¹⁹ *Ibid.* pág. 32 y Lotería 2ª Época, Vol. XI, No. 127, junio, 1966, páginas 23-25.

No tuvieron efecto inmediato estas propuestas de los istmeños ciudadanos. Pero estos continuaron clamando al gobierno central en aras de sus pretensiones libre cambistas que identificaban con un régimen centro - federal. A raíz de la desintegración de la Gran Colombia, Mariano Arosemena y José de Obaldía manifestaron en octubre de 1831: “El Istmo no debe ser parte integrante del Estado Granadino, si éste se constituye bajo una forma estrictamente central, porque la enorme distancia que le separa de Bogotá, hace que sus intereses locales sean desatendidos, que la acción benéfica del gobierno no llegue si no desvirtuada hasta nosotros y que continúe para siempre estacionario, en medio de los preciosos elementos que posee para llegar a ser el emporio del comercio de los dos mundos.

Ora sea pues, que se subdivida el territorio que comprende a los seis Departamentos inconstituidos, formando de él dos Estados de la Unión Colombiana, ora que conservando el *uti possidetis* las tres grandes secciones nacionales, la Nueva Granada abrace el sistema centro – federativo, a fin de que cada Departamento use con plenitud del poder municipal; lo cierto es que bajo cualquier aspecto las reformas mercantiles son de absoluta necesidad para el Istmo, atendida su posición topográfica, el clamor de sus habitantes y el movimiento universal que ha dado en los últimos cuarenta años el planeta que habitamos...”²⁰

A comienzos de septiembre de 1835, Mariano Arosemena abogaba ante el presidente de la Nueva Granada, Francisco de Paula Santander, para que la próxima sesión legislativa suspendiera la restricción del artículo 13 sobre comercio libre, a fin de que Panamá y “Portobelo entrasen a disfrutar inmediatamente” de los privilegios que se les concedían, “atendida su posición geográfica”. Dijo, además, que a su salida de Cartagena pudo percibirse del plan que se formó allí y en Mompós “para pedir al Congreso, por medio de sus Cámaras provinciales, la federación por distritos”. Y exclamó: “En el Istmo no se hará semejante locura, porque sabemos que la menor alteración en el sistema gubernativo sería la muerte civil de la Nueva Granada. Temiendo que estos conatos de federación se lleven al fin a las Cámaras legislativas, trabajamos fuertemente para que los representantes de Veraguas y Panamá concurran a la sesión de 1836 y puedan, acompañados de otros diputados juiciosos, oponerse a tal designio, que vuelvo a repetir traería nuestro descrédito y la ruina completa del país”. Y en una posdata, decía: “Contamos para contrariar los esfuerzos del Magdalena

²⁰ “Manifiesto que hacen a la Nación Mariano Arosemena y José de Obaldía sobre su conducta cívica”. Op. Cit. página 33.

por la federación, con algunos diputados patriotas de esta Cámara de Provincia, entre ellos el señor Arango, que sería probablemente el presidente de ella”.²¹

Al mes siguiente, es decir en octubre de 1835, Mariano Arosemena le comunicó a Santander: “Mi proyecto de obrar contra la federación intentada por algunos exaltados de Cartagena y Mompós, ha correspondido perfectamente. Esta Cámara provincial elevó al Congreso una exposición de sólidos fundamentos que hay para conservar intacta la Constitución de la República. Yo he redactado esta pieza y celebraría que fuese de la aprobación de usted los términos en que está concebida...”.²²

Fervientes defensores del sistema de gobierno centro – federal, tanto José de Obaldía como Mariano Arosemena, sólo momentáneamente apoyaron el federalismo. El primero, si bien, en su condición de vicepresidente de la República de la Nueva Granada, sancionó el acto adicional a la Constitución que creó el Estado de Panamá el 27 de febrero de 1855 y el decreto convocando la asamblea constituyente de la nueva entidad gubernamental el 13 de marzo del mismo año, poco después no ocultó sus duras críticas al régimen federal, como veremos más adelante. En tanto que el segundo presidió la mencionada asamblea constituyente que promulgó la Constitución Política del Estado de Panamá y expidió las primeras leyes que regirían en el mismo. Pero tras la renuncia de su hijo Justo Arosemena como presidente provisorio, no tardó en fustigar al federalismo e incluso se mostró partidario de la anexión de Panamá a Estados Unidos que consideraba sería la única forma de salvar al Istmo, ante las pugnas oligárquicas de la que él mismo formaba parte. Posteriormente, nos ocupamos en detalle de este punto.

Las Tierras Baldías: especulación y monopolio

Ciertamente, las tierras baldías que en el “Acto Adicional” se reservaba la Nación, pasaron a ser un recurso que no beneficiaba al gobierno de la Nueva Granada ni tampoco al Estado de Panamá, sino más bien a intereses privados e inclusive extranjeros. Ello, a pesar de que en el artículo 11° del mencionado documento, se cedían a dicho Estado, ciento cincuenta mil hectáreas de las tierras baldías que existían dentro de sus límites sin incluir las que había debido “recibir conforme a la ley de las cuatro provincias”. El Dr. Justo Arosemena

²¹ Ibid., página 56-57.

²² Ibid., 58-59.

dijo, con razón, que, era “una quimera” el alto precio que muchos le daban a las tierras baldías en el Istmo y que, por tanto, el “sacrificio” que hacía la Nación dejándolas al Estado de Panamá, era “casi nulo”. Explicó que los habitantes de las provincias de Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí poseían en común, por compra al gobierno español, las mejores tierras de pasto y labran-tíos que existían en ellas. Estas tierras pasaban, con mucho, de 3.000.000 de fanegadas y ocupaban casi todo el territorio del Istmo desde Punta Burica hasta el río Bayano y desde la cordillera al Pacífico. Las cuatro provincias tenían, además, derecho a 25.000 fanegadas, conforme a la ley general de la República. Más aún, recordó que la Compañía del Ferrocarril tenía derecho a 150.000 fanegadas, lo que hacía un total de tres millones y medio de fanegadas de tierras en el Istmo que no pertenecían al gobierno nacional y que competi-rían en el mercado con las tierras que éste conservara allí y tratara de enaje-nar. Había otras tierras baldías que podían comprar empresarios particulares y que entrarían en competencia con las del gobierno nacional. Incluso la Compañía del Ferrocarril no hacía valer sus ganancias en las tierras que se le habían concedido y aún no pretendía la adjudicación. Por lo mismo, lo más probable, según el Dr. Arosemena, era que la empresa “prefería llamar a ellas la inmigra-ción extranjera vendiéndolas a un precio baladí”. De modo que la especulación de las tierras en el Estado de Panamá estaría a la orden del día. De allí que advirtiera: “Las provincias del Istmo i todos los otros poseedores (...) pueden bajar y bajarán sus precios más allá del que por regla general y común a toda la república tienen las tierras baldías de suerte que el gobierno nacional no podrá sostener la competencia”.²³

No mencionó el Dr. Justo Arosemena que la empresa ferroviaria arrendaba a particulares, por tiempo limitado, los terrenos que se le adjudicaron en la isla de Manzanillo donde se levantaron casas y otras edificaciones dedicadas al comercio que conformaron la ciudad de Colón, llamada por los norteamerica-nos Aspinwall. A comienzos de mayo de 1854, él mismo se refirió a la resisten-cia de los extranjeros residentes allí a pagar ciertas contribuciones establecidas por el cabildo en enero de ese año. Tras un mitin adoptaron esta decisión, en su condición de arrendatarios de la Compañía del Ferrocarril, manifestando que sólo desistirían de su actitud, hasta que en el contrato Stephens-Paredes se reconociera el derecho de imponerles las mencionadas contribuciones.²⁴

²³ El Estado Federal de Panamá. Op. Cit., páginas 91-92.

²⁴ “El Istmo de Panamá”, El Panameño. Panamá, 3 de mayo de 1854. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos. Escritos de Justo Arosemena. Estudio Introductorio y Antología. Biblioteca de la Cultura Panameña. Universidad de Panamá. Panamá, 1985. Página 93.

No era la primera vez que el Dr. Arosemena abordaba el espinoso asunto de las tierras baldías en el Istmo, donde la especulación de éstas era una especie de moneda común y corriente. A mediados de 1850, criticó fuertemente a las autoridades de la provincia de Panamá por darle paso a las pretensiones del general Tomás Cipriano de Mosquera de adquirir mediante compra los terrenos de la Explanada, denunciando que eran propiedad del gobierno. Con fina ironía, dijo, en esa ocasión: “El General Tomás C. Mosquera, por más político y guerrero que haya sido, no podía formar una excepción, viviendo en la activa Panamá; y desde que llegó a ella, se olvidó de los rojos y de los pálidos, y apasionóse de otro color más bonito, un amarillo anaranjado, que con tanta abundancia corre por este suelo, y que no puede verse sin que vibren las fibras del corazón. Pensó, pues, como todos en especular y asumió solo la idea de obtener por un precio baladí los terrenos que en forma de explanadas, se hallan entre los pasos de esta ciudad y las primeras casas de los arrabales, o sea, distrito parroquial de Santa Ana; y en verdad que si se saliera con la suya, el negocio le valdría más que la presidencia de la Nueva Granada, metálicamente hablando, porque unos solares espaciosos en el centro de la población, y próximos según todas las probabilidades, a la extremidad del ferrocarril, vendrían a ser una California”.²⁵ Con todo, las explanadas se traspasaron a Tomás Cipriano de Mosquera y José Marcelino Hurtado, en un proceso muy cuestionado y que se consideró escandaloso. Por último, éstos, a su vez, vendieron las tierras objeto de polémica a la Compañía del Ferrocarril.²⁶

Como bien indica el sociólogo Alfredo Figueroa Navarro: “Habida cuenta del hecho de que los suelos del arrabal de Santa Ana son más baratos que los de la minúscula Ciudad de Panamá, los patricios tratan de procurarse más propiedades situadas en el extramuros con el objeto de especular sobre el precio de la reventa. En efecto, dado que la urbe está saturadísima de inmigrantes, infinidad de extranjeros prefieren comprar lotes en el arrabal a fin de establecer sus almacenes y depósitos. Con todo, principiada la California, los notables adquieren, con suma celeridad, esos terruños, en ocasiones detentados por arrabaleros...”²⁷

²⁵ “Explanadas” El Panameño. Panamá, 4 de agosto de 1850. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos: Escritos de Justo Arosemena: Ibid, páginas 174-175.

²⁶ Véase a Eduardo Tejeira Davis: Panamá: El Casco Antiguo y la dinámica de sus transformaciones, Gobierno Nacional. Instituto Nacional de Cultura. Oficina del Casco Antiguo. Ciudad de Panamá. 2013, Página 45. Esto se demuestra en documento que reposa en el Archivo Nacional de Panamá, Notaría Primera. Escritura 29 de 18 de abril de 1856.

²⁷ Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903). Op. Cit. Páginas 283-284.

Un documento de los inicios de la reactivación de la ruta de tránsito en los agitados días de la “fiebre del oro” de California, evidencia, a su vez, la “fiebre de la especulación de las tierras”, en los alrededores de la Ciudad de Panamá. “Ernesto (...) se dirigió a Lewis, solicitando si quería vender Paitilla y creemos sea porque tengan relación con el término del Ferrocarril. Aquél le contestó que se le vendería por \$ 300.000.00. A mí se dirigió con la inconclusa cartita, fui allá con el testimonio y le dije: si en Paitilla es el término del Ferrocarril, vale \$300.000.00; mas yo no soy tan codicioso, y la esposa del Coronel (Tomás) Herrera, me ha facultado para admitir 3,000 águilas de a 10 pesos cada una y si hacen allí una población, será precisa condición que se nombre “Herrera” y que se le dé una cuerda de terreno cerca de la Quebrada de los Puercos para que su amo edifique y se bañe allí en cueros. Sea o no sea, lo que si es cierto, es que Paitilla vale hoy 10.000 pesos y que Bernardo Arce se ha puesto furioso porque Picón dijo que habían ofrecido B/.8.000.00 y Pepe Pérez para ayudarlo más dijo que él daría B/.10.000.00. Ramón Icaza ha comprado la casa y las tierras del Cangrejo, en dos mil doscientos pesos, al contado (\$ 200.00), y Vallarino ha comprado la Huerta de la Valé y el cocal de Pacheco, se cree que éste para Zachrison”.²⁸

Con motivo de un proyecto de acuerdo del cabildo de la Ciudad de Panamá “adicional al de ventas de terrenos y fincas”, de conformidad con la atribución que le daba el artículo 31 de la ley de 30 de mayo de 1849, se suscitó encendida controversia, sobre todo en lo concerniente a los ejidos o tierras comunales, ocupadas por propietarios particulares mediante licencias otorgadas por los ayuntamientos “a cambio de sumas pagaderas anualmente”. El Dr. Justo Arosemena observó que era evidente que los ejidos eran “tierras propias de la ciudad” que no podían adquirirse por nadie, ya en posesión, ya en propiedad, sino por los trámites legales”. Por ello, todo el que lo contrario hiciere, usurpaba a la ciudad lo que le pertenecía. En consecuencia, salió en defensa de la decisión adoptada por el cabildo ciudadano, en el sentido de que se consideraba que poseían terrenos indebidamente a los ocupantes que no presentaran títulos, a los que presentando un título de enfiteusis, obtenido por sí, habían dejado de pagar el canon o pensión durante dos años, o adquirido por sus predecesores en el terreno, no constaba que el cabildo “hubiese prestado su consentimiento en la transmisión del derecho”. También entraban en esta situación aquellos que, alegando propiedad, no presentaban documentos que les acreditaban haber com-

²⁸ J. Anzoátegui a Tomás Herrera, Panamá, 26 de septiembre de 1849. En la obra Correspondencia y otros Documentos del General Tomás Herrera, Biblioteca de Historia Nacional. Tipografía y Casa Editorial “La Moderna”. Panamá, 1928, tomo 1, páginas 401-402.

prado ellos o sus antecesores el terreno que ocupaban a la corporación parroquial que hiciera las veces del cabildo, sin que pudiese favorecerles la prescripción si se trataba de terrenos en los ejidos, pues estos “como bienes de uso común de los habitantes”, mientras no se enajenaran, eran aquellas cosas que no podían prescribirse.

Observó que las tierras de los pueblos habían sido “siempre objeto de codicia de los particulares, y tanto por el poco cuidado que de ordinario tienen los guardianes de las cosas públicas, como por la respetabilidad del propietario, las leyes han concedido ciertas preeminencias, entre ellas la de que no puedan prescribirse cuando son del oro común de los vecinos, como los ejidos...”

Se preguntó también: “Si intereses de esta clase, ni de ninguna clase, pueden adquirirse en posesión o propiedad por el mero hecho de ocuparlo, sin título de arriendo, ni compra ni de enfiteusis, ni de especie alguna, sino la sola voluntad del que lo toma y la negligencia de las autoridades municipales. Si esto es así, deseamos saberlo inmediatamente porque no nos vendría mal un pedazo de tierra en San Miguel donde van adquiriendo tanto valor y a dónde no tardará en llegar la Ciudad de Panamá. Según la jefatura política, bien podíamos hacerlo; mas nosotros sabemos lo contrario, y no solo faltáramos a un deber de conciencia obrando contra nuestra convicción, si no que nos expondríamos a ser despedidos con cajas destempladas el día que otro jefe político, menos liberal con las tierras de la ciudad, y más cuidadoso de asegurarle lo que es suyo, nos hiciese ver que en ningún país ya poblado de tiempo atrás, las tierras pueden tomarse como los cocos de nuestras playas desiertas o como las guayabas y los paicos de nuestras sabanas, y mucho menos cuando esas tierras pertenecen a una ciudad y están situadas ventajosamente”.

Ante las críticas contra el cabildo por la “cuestión ejidos”, el Dr. Justo Arosemena, no pudo menos que decir: “Desgraciadamente estamos en un país donde el patriotismo es planta exótica, y así es que cuando un empleado o particular se muestra celoso por el bien público, a nadie se le ocurre que el tal bien público sea un objeto cardinal, si no pretexto para otros fines, que cada una va buscando y hallando a las mil maravillas. ¡Pobre país!”²⁹

Días antes de que la asamblea constituyente del Estado de Panamá expidiera la primera ley, el 16 de julio de 1855, el congreso neogradino legisló sobre

²⁹ “Cuestión ejidos” *El Panameño*, 27 de abril de 1851. Documento reproducido por Octavio Méndez Pereira: *Justo Arosemena*. Op. Cit. Páginas 101-107. Y Argelia Tello Burgos. Op. Cit. Páginas 176-185.

concesiones a la Compañía del Ferrocarril. En esta ocasión, autorizó al Poder Ejecutivo ceder a esta empresa, “en plena i perpetua propiedad, todas las tierras pertenecientes al Estado” que comprendían la isla de Manzanillo en la bahía de Limón, “con la reserva y demás condiciones” que el mismo Poder Ejecutivo estimara conveniente estipular a favor de la Nación, y sin que por esto se entendieran “alterados los derechos que dicha Compañía tenía adquiridos al uso temporal de los baldíos existentes en dicha isla con arreglo a los artículos 16 y 17 del contrato del 4 de junio de 1850”. Del mismo modo, el Poder Ejecutivo concedería “en propiedad a la expresada Compañía” como parte de los baldíos a que tenía derecho por el contrato, los terrenos o playas que en ambos extremos del ferrocarril podía aprovechar en la parte ocupada por el mar, cuando éste más crecía. Esta concesión no privaba a la Ciudad de Panamá del derecho que tenía al uso de aquellos lugares que cubiertos por el agua facilitarían la entrada y salida del puerto a toda clase de embarcaciones.³⁰

En un plano de 1855 sobre el acaparamiento de las tierras, se observa claramente y “muestra” los nombres de los propietarios de las extensiones del intramuros, es decir a San Felipe y sus alrededores. En el mismo se observa que la Compañía del Ferrocarril, con la hacienda Santa Cruz, poseía la mayor parte de las propiedades territoriales.³¹ En aquel entonces, la estación del ferrocarril estaba a la orilla del mar, en Playa Prieta, muy cercana al barrio de la Ciénaga habitado por gente del arrabal. Allí, precisamente, se suscitó el incidente de la “Tajada de Sandía”, el 15 de abril de 1856.

A raíz de este sangriento suceso, la Compañía del Ferrocarril, cuya estación fue asaltada por los habitantes del barrio de la Ciénaga y de otros puntos del arrabal, con el trágico resultado de numerosos muertos y heridos, en su gran mayoría norteamericanos, le propuso al cabildo de la Ciudad de Panamá la compra de los terrenos donde se asentaba aquel barrio. Si bien el ayuntamiento acordó la venta, públicamente se advirtió que los ejidos no eran de su responsabilidad y, por lo tanto, la medida carecía de legitimidad. Se observó, asimismo, que la empresa ferroviaria no tenía derecho a exigir dichas tierras, a menos que el gobierno nacional accediera a ello. Además, se indicó, que la venta de la Ciénaga traería muchos conflictos con los propietarios de las casas

³⁰ “Lei (De 9 de junio de 1855) Sobre concesiones a la Compañía del Ferrocarril de Panamá. República de la Nueva Granada. Gaceta Oficial. Año XXIV Año 1828 Bogotá, viernes 15 de junio de 1855. Op. Cit.

³¹ Patricia Pizzurno: Consideraciones históricas, patrimoniales y turísticas sobre el casco antiguo de la ciudad de Panamá. Panamá, 2005, página 17.

de San Felipe y que no sería justo que tales edificaciones “fueran demolidas ni puestas a merced de la Compañía del camino de hierro”.³²

Muy distinto, como vimos, era el dominio, prácticamente absoluto, que la Compañía del Ferrocarril tenía en Colón, situación que se prolongó por mucho tiempo. Aproximadamente tres décadas después de la creación del “Estado de Panamá”, Eusebio A. Morales denunció que: “Esa Compañía estaba en posesión entonces de toda el área de la isla de Manzanillo alegando concesiones de la Nueva Granada y de Colombia, y en tal carácter daba en arrendamiento por cortos plazos de cinco años los lotes de terrenos o solares sobre los cuales había que edificar las casas de habitaciones, los hoteles, los almacenes y establecimientos comerciales. Le bastaba a la Compañía del Ferrocarril negarse a prorrogar un contrato de arrendamiento para que sus habitantes dejaran de tener casa propia o un comerciante su establecimiento mercantil o un hotelero su hotel. En suma, existía una evidente y depresiva limitación de libertad, una especie de esclavitud intolerable para todo aquel que tuviera en la ciudad negocios permanentes y valiosos”. Esto explica también por qué se edificaba en madera y, en consecuencia, la ciudad estaba expuesta a ser pasto de las llamas, como ocurrió en 1885. “Todo el mundo temía ser desposeído del suelo a la expiración del plazo (de cinco años) y sin derecho a reclamos ni indemnización por la construcción que debía ser abandonada y demolida...”³³

En resumen, la especulación, con las tierras baldías fue un negocio muy rentable en las ciudades de Panamá y Colón, sobre todo con la reactivación de las actividades terciarias en la ruta de tránsito. La Compañía del Ferrocarril que tenía amplios privilegios concedidos por el gobierno de la Nueva Granada supo aprovecharse de ello para su propio y exclusivo beneficio que, en el caso del puerto de Colón, entrañó un monopolio que se mantuvo durante varias décadas.

Unas rentas comprometidas y controversiales

De conformidad con el artículo 5° del “Acto Adicional”, se indicaba que no obstante lo dispuesto en el párrafo 5° del artículo 3° referente al crédito nacional del que dependería el Estado de Panamá de la Nueva Granada, el sistema de aduanas no podría establecerse en dicho Estado “sin la aquiescencia de su

³² “La Ciénaga”: El Elector. Nueva Granada. Estado de Panamá. No. 4, Jueves, 10 de junio de 1858, páginas 1 y 2.

³³ “Colón: Su pasado y su porvenir” Ensayos, Documentos y Discursos. Segunda edición. Colección Kiwanis. Prólogo de Julio E Linares. Panamá, 1977, páginas 225-227.

propia legislatura”. A su vez, en el artículo 3° de la ley de 24 de mayo de 1855: “Sobre Administración en el Estado de Panamá de los negocios que allí se ha reservado la Nación”, se dispuso que las rentas de manumisión y de papel sellado, “como íntimamente relacionadas” con la legislación civil, dejaban de ser nacionales en el Estado de Panamá”. Por consiguiente, su legislatura podría “suprimirlas, reformarlas o conservarlas en su beneficio, según lo tuviera por conveniente”. Del mismo modo, en el artículo 4° de la citada ley, se decía que todos los objetos no gravados en el Estado de Panamá con una contribución nacional, podrían serlo por la legislatura del mismo Estado, imponiendo sobre ellos las contribuciones que a bien tuviese. Pero se exceptuaban las propiedades nacionales en este Estado, que no podían ser gravadas por dicha legislatura, ni por ninguna otra corporación o autoridad con impuestos de cualquier clase que fuesen.

Más eso no era todo. También se hizo la advertencia que tampoco podrían “hacerse innovaciones de ninguna especie por el Gobierno del Estado de Panamá, en las estipulaciones del contrato del Ferrocarril a través del Istmo”. El mismo quedaba siempre bajo la exclusiva “dependencia del Gobierno de la Nueva Granada”.

En este punto, es oportuno tener presente también el artículo 10° del “Acto Adicional” que establecía: “sean cuales fueren las variaciones que en lo sucesivo pueda sufrir el presente Acto legislativo, i las consiguientes disposiciones de la Constitución que expida la legislatura constituyente del Estado de Panamá, en ningún caso podrán alterar los derechos que la República se ha reservado sobre las vías de comunicación interoceánicas. Los productos i beneficios que la República debe obtener en virtud de tales derechos, quedan irrevocablemente destinados a la amortización de la deuda nacional”.

De este modo, algunos derechos que se reservaba la Nación o el gobierno central en el Estado de Panamá, estaban estrechamente amalgamados con los intereses capitalistas y hegemónicos de las empresas privadas extranjeras o del propio gobierno de Estados Unidos en el Istmo de Panamá. Como observó el Dr. Justo Arosemena: “La Nación se ha reservado todas las utilidades provenientes de las vías interoceánicas, privando al Istmo de las ventajas que podía obtener para sí del ferrocarril actual i de cualesquiera otros caminos semejantes; i como todas las otras provincias pueden sacar provecho de sus vías de comunicación, el Istmo sufre una desigualdad injustificable...”³⁴

³⁴ “¡¡ Estado de Panamá!! A Fabio”. Bogotá, febrero 14 de 1856. El Panameño. No. 743, de 16 de marzo de 1856. Documento reproducido en la revista Lotería. 2da. Época, volumen XII, No. 141, Panamá, República de Panamá. Agosto de 1967. Op. Cit. Página 139.

En efecto, en el Contrato Stephens – Paredes, la Compañía del Ferrocarril se obligaba a pagar anualmente al gobierno de la Nueva Granada el 3 de por ciento de los beneficios netos de la empresa, en la misma proporción en que se debía de repartir en los dividendos a sus accionistas, “sin poner en cuenta, para el pago de este tres por ciento deducción alguna por intereses presumidos del capital social”, ni por cualquier cantidad que los socios destinaran para fondos de reserva o de amortización. Igualmente, se indicó que el pago del expresado tres por ciento se verificaría en Bogotá, Panamá o Nueva York, según lo ordenara el gobierno de la república (artículo 55).

Por otra parte, se dispuso en el mencionado contrato que no se impondrían “derechos ni contribuciones nacionales, provinciales, municipales ni de ninguna clase sobre el ferrocarril, ni sobre sus almacenes, muelles, máquinas u otras obras, cosas y efectos de cualquier especie” que le pertenecieran y que a juicio del Poder Ejecutivo “se necesitaran para el servicio del mismo ferrocarril o de sus dependencias”.

Como compensación se estipulaba, expresamente, que “en todo caso y no obstante cualquiera disposición del contrato que le fueren contrarias, las tropas, pertrechos armas, vestuarios u otros efectos” propiedad del gobierno de la República, y los individuos que vinieren a ella como nuevos pobladores por cuenta del Estado, serían transportados gratuitamente por el ferrocarril, a cargo y costo de la Compañía, y sin que el gobierno, ni las tropas y colonos expresados tuvieran que “abonar cantidad alguna por razón de los fletes, ni por ninguna otra causa” (artículo 33).

Se estipuló también, que “los pasajeros, dinero, mercancías, objetos y efectos de todas clases” que fuesen transportados a través del Istmo, para ir de uno a otro océano por el camino de carriles de hierro”, estarían “exentos de derechos e impuestos nacionales provinciales, municipales o de cualquier otra especie”. Además, “la misma exención”, se extendía a todos los efectos y mercancías que quedaran “en calidad de depósito en los puertos, almacenes y escalas de la Compañía con destino al exterior o al interior”, pero las mercancías o efectos que se destinaran al consumo interior de la República, “pagarían los derechos e ingresos establecidos o que se establecieran, al salir dichos efectos de los almacenes de la Compañía para lo cual se obraría “con conocimiento de los empleados de la República y conforme a las leyes y los reglamentos que dictara el Poder Ejecutivo” (artículo 39).

Incluso los extranjeros que formaran “establecimientos en las tierras concedidas gratuitamente a la Compañía”, estarían exentos durante veinte años “contados de la formación de tales establecimientos, de toda contribución forzosa, y la de los diezmos y primicias sobre los fondos rurales y el consumo interior de sus productos”. Más aún, estos colonos extranjeros, tendrían derecho a obtener cartas de naturalización luego que solicitaran, fijando su residencia en el territorio de la República, y durante el expresado término de veinte años, “contados desde la formación de sus establecimientos”, no serían obligados a servir al ejército, marina o guardia nacional, ni serían “llamados a tomar las armas en defensa de la República sino en el caso de invasión del territorio por una nación extranjera”.

Si bien en el caso de los colonos extranjeros, estas estipulaciones no llegaron a aplicarse, todo lo contrario ocurrió con las exenciones de impuestos otorgadas a la Compañía del Ferrocarril y a los ciudadanos estadounidenses. Ambos se ampararon bajo los privilegios de esta empresa para negarse a pagar las contribuciones establecidas por las autoridades locales en el Istmo de Panamá.

Al respecto, el Dr. Justo Arosemena manifestó: “Desde que se creyera facultada la Compañía del Ferrocarril para estorbar el establecimiento de derechos fiscales en nuestros puertos, se creará facultada así mismo para impedir cuanto se hiciera en lo relativo a contribuciones cuando éstas afectaran al extranjero”. Argüiría de este modo: “No se puede establecer una contribución sobre las rentas en ganancias comerciales, por cuanto ésta minoraría los tránsitos de mercancías por el camino: no se puede establecer una contribución sobre los hoteles, por cuanto así se gravarían a los pasajeros; no se puede establecer una contribución sobre los botes para los embarques, por cuanto los transeúntes y las mercancías se gravarían y entonces este gravamen afectaría al ferrocarril. Los impedimentos, para las contribuciones nuestras tendrían un límite conocido. ¡Empero esto es raciocinar con acierto! No vacilamos en responder que todo ese fárrago de cosas sería ridículo hasta el extremo”.³⁵

Conviene recordar, por otra parte, que el artículo XXXV del Tratado General de Paz, Amistad y Comercio, mejor conocido como Tratado Mallarino-Bidlack, suscrito el 12 de diciembre de 1846 entre la Nueva Granada y Estados Unidos, tuvo especial significado para el Istmo de Panamá, así como importantes re-

³⁵ Justo Arosemena: “Contribución sobre buques conductores de pasajeros”. *El Panameño*. Panamá. 5 de agosto de 1855. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos. *Escritos de Justo Arosemena*. Op. Cit., páginas 109-110.

percusiones antes, durante y después de la creación del Estado Federal en este territorio. Además de las facilidades de índole comercial para los ciudadanos, buques y mercancías estadounidenses en los puertos neogranadinos, incluyendo obviamente los situados en el Istmo de Panamá, el gobierno de la Nueva Granada garantizaba al gobierno de Estados Unidos que el derecho de vía o tránsito a través del mencionado Istmo, por cualesquiera medios de comunicación que existían en aquel entonces o que en lo sucesivo pudieran abrirse, estaría “franco y expedito” para los ciudadanos y para el transporte de cualquier artículo de lícito comercio. Tampoco se le impondrían ninguna clase de derechos, peajes o impuestos. Y para la seguridad del goce tranquilo y constante de estas ventajas y en especial compensación de ellas y de los favores adquiridos, Estados Unidos garantizaba positiva y eficazmente a la Nueva Granada (...) la perfecta neutralidad del ya mencionado Istmo, en la mira de que en ningún tiempo “fuese” interrumpido ni embarazado “el libre tránsito de uno a otro mar”. Por consiguiente, garantizaba de la misma manera, los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tenía y poseía sobre dicho territorio.

Varios puntos es necesario destacar en estas estipulaciones de gran importancia y alcance del Tratado Mallarino – Bidlack. Ante todo, lo relacionado con el compromiso de Estados Unidos de garantizar la soberanía y propiedad de la Nueva Granada en el Istmo de Panamá. En primer lugar, constituía, en puridad, un protectorado estadounidense dirigido a detener el expansionismo británico desde Centroamérica, concretamente con la punta de lanza del reino de la Mosquitia o de los Mosquitos y sus pretensiones de dominio efectivo en Bocas del Toro, así como la simpatía que despertaba entre algunos notables de la Ciudad de Panamá la anexión a Gran Bretaña, por la vía del almirantazgo con sede en Jamaica, como se demostró en 1830.³⁶ En segundo término, era también, una forma de ponerle freno a los intentos separatistas de los istmeños, con características muy peculiares y hasta ambiguas, plasmados en los movimientos secesionistas de 1830, 1831 y 1840.

Lo anterior estaba estrechamente vinculado con la construcción y control de una ruta interoceánica. Desde los primeros años de la unión a la República de Colombia, los notables istmeños de la zona de tránsito dieron a conocer su interés de que Panamá se convirtiera en un “país hanseático”, es decir un “emporio comercial” abierto a todos los países del orbe, gracias a la ruta

³⁶ Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno: El Panamá Colombiano. Primer Banco de Ahorros y Diario La Prensa – Panamá, 1993. Página 79.

intermarina construida por Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos de América. Esta suerte de protectorado foráneo conjunto era, en esencia, utópico, pero reflejaba una mentalidad que entrañaba el interés de obtener, como quiera que fuese, el mayor provecho posible de la privilegiada posición geográfica de Panamá. Evidentemente, el Tratado Mallarino-Bidlack coartaba esta pretensión de los istmeños.

En segundo lugar y desde otro ángulo no menos importante, es indudable que la Compañía del Ferrocarril resultó la principal beneficiada de algunas de las estipulaciones del artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack. En especial con la garantía al gobierno de Estados Unidos por parte de su homólogo de la Nueva Granada del derecho de vía o tránsito a través del Istmo de Panamá por cualquier medio que existiera o en lo sucesivo pudiera abrirse. Éste estaría franco y expedito para los ciudadanos y el gobierno estadounidense a los que no se le impondrían ni cobrarían ninguna carga impositiva, si no en circunstancias semejantes a los ciudadanos neogranadinos. Del mismo modo, la empresa ferroviaria se convirtió en el eje central de la garantía por Estados Unidos de la “perfecta neutralidad del mencionado Istmo”, para que en ningún tiempo fuese interrumpido el libre tránsito de uno a otro mar.

“La inmigración de hombres civilizados” para “mejorar la raza en Panamá” y la naturalización de extranjeros.

Decadencia económica profunda y atraso en todos los órdenes de la vida material eran las características sobresalientes del Istmo de Panamá, durante las aproximadamente tres primeras décadas del período de unión a la República de Colombia, poco después denominada Gran Colombia y, al desintegrarse ésta, Nueva Granada (1821-1849). Para encarar esta difícil situación, que bien podía hacerse extensiva a todo el territorio nacional, el Dr. Justo Arosemena propuso la adopción de una serie de reformas en la administración pública y la instrucción primaria, así como la creación de periódicos provinciales, establecimiento de “un buen alumbrado público”, mejoras en el servicio de correos y la apertura de caminos nacionales y municipales. También abogó por “la inmigración de hombres civilizados” como “el único medio” de mejorar la raza en Panamá y porque era también “muy eficaz para adelantar rápidamente en el camino de la civilización” por el ejemplo que representaban.³⁷

³⁷ “Nuestros intereses materiales” *El Día*, Bogotá 5, y 29 de noviembre de 1846. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos: *Escritos de Justo Arosemena*, Op. Cit., páginas 29 y 30.

Esto último era necesario e impostergable, dada la condición de las masas “en extremo ignorantes e indolentes”, al punto de hacerles el bien casi por la fuerza”.³⁸

En efecto, la población del Istmo estaba “compuesta de las tres razas más indolentes, a saber, la indígena, la negra y la española”. Gozaba, “por precisión de los atributos que las distinguían”. Era “esencialmente apática” y además tenía “en contra la actividad del suelo mismo en que habitaba”. Nada incitaba “tanto al trabajo como la urgencia de satisfacer las más imperiosas necesidades”.

Al respecto, el Dr. Arosemena dio ejemplos sobre la relación del hombre con su entorno. En Europa “donde la abundancia de la población y la limitación de las tierras” hacía muy difícil “el mantenimiento”, los hombres eran “más o menos industriosos”. En tanto, que en Estados Unidos, cuyos habitantes eran “hijos de la raza más activa” que se conocía, también había “espíritu industrial, aunque proveniente de otra causa”. De allí que la raza y el suelo “determinaban” con mucha propiedad “el grado de energía de un pueblo, pero energía habitual, de energía aplicada al trabajo”.

Dijo, asimismo: “Nuestra pobreza dimanada de nuestra índole perezosa, y de nuestra falta de conocimientos industriales, y a lo que no deja de contribuir el clima, haciendo innecesarias muchas cosas de las que produce el trabajo humano. Esta circunstancia ha dado nacimiento al deseo de vivir de empleos públicos que estancan al individuo, lo inutilizan para cualquier otra cosa y, por lo mismo, a adherirse a él como ciertos insectos se pegan a un madero, le siguen arrastrados por la fatalidad de su condición, y no tienen vida ni sosiego sino en la quietud del madero y con la suavidad de las auras...”³⁹

De modo que el Dr. Arosemena era partidario del determinismo causal, quizás influido por los planteamientos teóricos del aristócrata Charles-Louis de Secondat, mejor conocido como el barón de Montesquieu en su obra **Del Espíritu de las Leyes**, en la que señalaba que “los hombres son muy diferentes en los diversos climas”, así como del mejoramiento de las razas apáticas, tesis que tenía asidero en la inferioridad del hombre americano con respecto a su homólogo europeo expuesta por Georges - Louis Leclerc, conde de Buffon, en su

³⁸ “Fomentar la industria. Es el segundo de nuestros objetos cardinales” El Movimiento. Panamá, 24 de noviembre de 1844. *Ibid.*, página 15.

³⁹ “Nuestros partidos” citado por Octavio Méndez Pereira: Justo Arosemena. Op. Cit., página 142.

monumental **Historie Naturelle**; por el filósofo David Hume que calificó de “indolentes” a los habitantes de las regiones árticas y tropicales y por Cornelis de Pauw, quien afirmó que el hombre americano era un degenerado, inmerso en un clima hostil para la sociedad y el género humano y que en el Nuevo Mundo era una “fantasía insostenible” que la raza humana alcanzara los niveles de la modernidad.⁴⁰

En palabras del Dr. Arosemena: “Por lo que hace: a la combinación de nuestras razas, poco hay que decir, y solo puede indicarse como medio de purificación el promover la inmigración de otras razas, más activas; no sólo para que andando el tiempo se logre una saludable mezcla, sino para que el ejemplo obrase desde luego, y modificarse algún tanto nuestra índole apática”. Y reiteraba: “Parece, pues, bien claro, que otra de nuestras causas de atraso es la pereza y que esta tiene su origen en la procedencia de nuestra población y en la naturaleza del país que habita”.⁴¹ (Subrayado en el original).

En verdad, el Dr. Justo Arosemena exponía una corriente de opinión muy en boga entre algunos pensadores y políticos de la época como Salvador Camacho Roldán para el que la inmigración extranjera era “en los tiempos modernos, el medio más rápido de progreso para un país” y “para mejorar la raza nativa por el cruzamiento con otra más fuerte y en un estado superior de evolución”.⁴² Esta mentalidad era compartida por las élites hispanoamericanas que adoptaron como modelo de la modernidad y civilización a los países de la Europa del norte, especialmente a Gran Bretaña, al igual que a Estados Unidos de América. Solo de esta manera se podría enfrentar y superar el “atraso” y la “barbarie” encarnados en las masas ignorantes e indolentes que debían ser desplazadas o purificadas por una inmigración sana y laboriosa.

Para lograr estos objetivos, era preciso brindar una serie de facilidades a las inversiones del capital foráneo, impulsar el comercio exterior, fomentar las actividades industriales y una inmigración sana con propósitos colonizadores. En la Nueva Granada, a mediados del siglo XIX, los gobiernos liberales, sobre todo los sustentadores del radicalismo, procuraron la inserción plena del país al capitalismo mundial y obtener el mayor provecho posible de los profundos cam-

⁴⁰Antonello Gerbi: *La Disputa del Nuevo Mundo. Historia de una polémica (1750-1900)*. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión corregida y aumentada. México, 1993, páginas 67-69.

⁴¹Nuestros intereses materiales. Reproducido por Argelia Tello Burgos. Op. Cit., páginas 27-29.

⁴²Notas de Viaje (Colombia y Estados Unidos de América). Publicaciones del Banco de la República. Archivo de la Economía Nacional. Bogotá, 1973. Tomo 1. Página 111.

bios de la revolución industrial encabezada por Gran Bretaña y otras naciones europeas.

Desde los primeros años de la unión a la República de Colombia, los grupos dominantes en el Istmo de Panamá situados en las cercanías de la antigua ruta de tránsito, buscaron atraer las inversiones extranjeras para reactivar las actividades terciarias e incluso la construcción de una moderna vía interoceánica. No olvidemos las propuestas en pro del hanseatismo ya mencionado que equivalía a un protectorado económico, y geopolítico para el “país transitista”. Como bien apunta, con mucho acierto, un destacado sociólogo panameño: “En realidad de verdad, el Istmo no progresará sino a condición de que abra sus puertas a los extranjeros. Merced a los contactos con estos últimos; Panamá se enriquecerá humanamente a semejanza de los Estados Unidos de América”. Y agrega: “Xenofilia y comercio se complementan a la luz de semejante proyecto (...) Asimismo el extranjero europeo o norteamericano - es juzgado como aliado indispensable para promover reformas varias y consolidar las balbucientes naciones. Urge, pues, fomentar su inmigración a toda costa...”⁴³

En virtud de lo anteriormente expuesto, son explicables las amplias concesiones de diversa naturaleza otorgadas por la Nueva Granada a la Compañía del Ferrocarril, entre las cuales cabe destacar el otorgamiento “a título gratuito y a perpetuidad” de cien mil fanegas de tierras baldías en las provincias de Panamá y Veraguas, las que podían extenderse hasta ciento cincuenta mil, si las había disponible. O, en su defecto, en las provincias de Cartagena, Santa Marta, Río Hacha y Chocó. Todo ello, con fines de colonización. Más aún, los extranjeros que formaran “establecimiento en las tierras baldías concedidas gratuitamente a la Compañía”, estarían “exentos durante veinte años, contados desde la formación de tales establecimientos, de toda contribución forzosa” y otros impuestos. Además, tendrían “derecho a obtener carta de naturalización”, luego que la solicitaran, fijando su residencia en el territorio de la República”.

Pese a las controversias de diversa índole con algunos extranjeros de paso o residentes en el Istmo, de las que nos ocupamos más adelante, esto no fue óbice para que se continuara con la política de puertas abiertas para las inversiones foráneas, máxime cuando los criollos ciudadanos carecían del capital ne-

⁴³ Alfredo Figueroa Navarro: Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1822-1903) (Escrutinio Sociológico). Op. Cit.; página 221.

cesario para los negocios dedicados a la prestación de bienes y servicios tanto en la ruta de tránsito como en las ciudades de Panamá y Colón, durante los agitados años de la fiebre del oro. Cabe mencionar los hoteles, pensiones, restaurantes, bares, salones de juegos, prostíbulos, agencias de transporte y acarreo, entre muchos otros establecimientos comerciales que proliferaron rápidamente, al igual que un buen número de periódicos cuyos propietarios eran ciudadanos estadounidenses como The Panama Star, fundado el 24 de febrero de 1849, The Panama Herald, establecido el 14 de abril de 1851, que luego se fusionaron en uno solo bajo el título de The Panama Star and Herald, el 1° de mayo de 1854; The Panama Echo y The Aspinwall Courier, por nombrar algunos de los más representativos.

Si bien el Dr. Justo Arosemena en su proyecto de acto reformativo de la Constitución propuesto a la cámara de representantes el 1° de mayo de 1852 incluyó la naturalización de extranjeros entre los asuntos de que dependería “El Estado del Istmo” de la Nueva Granada, en su conocido ensayo sobre el sistema de gobierno federal en el territorio istmeño publicado tres años más tarde, expuso una opinión distinta. Manifestó que la naturalización de extranjeros a que se refería el punto 4° del “Acto Adicional”, era “un asunto propio de los Estados Federales” y que así se hallaba establecido en los de la Unión Norteamericana, donde cada Estado tenía “sus reglas particulares de naturalización”, que él llamaba “mejor nacionalización” y consistía en que los miembros de la Unión lo eran primero de los Estados, y no pertenecían a aquélla sino porque hacían parte de éstos. Dijo que si un extranjero se radicaba en el Istmo de Panamá y declaraba que quería ser istmeño, o sea granadino de aquélla sección, ¿qué inconveniente había para que las leyes de aquel Estado fijaran las reglas de la nacionalización? Era de presumir que su deseo principal fuese el de “incorporarse a aquella entidad política, pues de lo contrario había venido a radicar a otra sección de la República”, y solo porque dicha entidad era parte integrante de la Nueva Granada, se convertía “por el mismo hecho en granadino”. Incluso el Dr. Justo Arosemena trajo a colación “consideraciones puramente prácticas” fundamentadas en la distancia que separaba al Istmo del gobierno general “que era muchas veces el de la carta de naturaleza tardaría más de lo que el deseo o el interés del candidato lo pidiesen”.⁴⁴

En esta temática debemos tener presente los derechos garantizados por la Constitución Política del Estado de Panamá a todos los que pisaran su territorio, como lo era la libre expresión del pensamiento por medio de la prensa de la cual

⁴⁴ El Estado Federal de Panamá, Op. Cit., página 85.

los extranjeros hicieron uso abusivo, como veremos. Además, la libertad religiosa, la libertad industrial, o sea el derecho de ejercitarse en cualquier género de industria o profesión que no fuese contraria “a la salubridad o seguridad de las poblaciones”, la inviolabilidad de la propiedad, la seguridad individual, esto es, “el no poder ser juzgados por comisiones o tribunales ordinarios, ni penados sino en virtud de acción declarada culpable” por una “ley preexistente y después de haber sido oídos y vencidos en juicio”, la inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de la correspondencia epistolar, la igualdad legal, o sea “el desconocimiento de todo título, distinción o privilegio provenientes del nacimiento, i de cualquiera otros” que fueran incompatibles con los derechos que se consagraban en el correspondiente artículo; punto fundamental en lo relacionado con los extranjeros con carta de naturaleza. Asimismo, se consagraban la libertad personal; el derecho de reunión pacífica y sin armas para tratar cuestiones de interés general o privado y con cualquier otro objeto que no fuese el de turbar el orden público, como fueron los mítines que celebraron los extranjeros para oponerse al pago de las contribuciones impuestas, al igual que el derecho de representar por escrito a las corporaciones o funcionarios sobre cualquier asunto de interés general o propio.

Antes, durante y después del Estado Federal de Panamá, la inserción de los extranjeros a la sociedad panameña constituyó un hecho normal y muy particularmente si estos se dedicaban a actividades terciarias o sea la prestación de bienes y servicios. Así ocurrió en los agitados años de la fiebre del oro. Algunos entraron a formar parte de la oligarquía urbana, ya fuese estableciendo lazos de parentesco, vínculos de negocios o ambos, a veces simultáneamente.⁴⁵

El 7 de septiembre de 1857, la Asamblea Legislativa del Estado de Panamá aprobó una ley “sobre concesiones a los extranjeros”. En la misma se dispuso que los extranjeros que tuvieran cuatro o más años de residencia en el Estado, mayores de veintiún años, supieran leer, y escribir, entendieran el español y tuvieran, por lo menos, mil pesos de renta anual, serían “hábiles en el distrito de su domicilio.” Además, estarían facultados para: 1º Elegir y ser elegidos miembros del cabildo; 2º para ser jurados en los juicios que se siguieran contra solo individuos extranjeros; 3º Para ser personeros parroquiales, tesoreros parroquiales y agentes fiscales. Se aclaró que los extranjeros podrían excusarse libremente de servir los cargos de cabildantes y personería parroquial, tesorería y agente fiscal. También podrían excusarse libremente de ejercer las

⁴⁵ Véase sobre este tema a Alfredo Figueroa Navarro: Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903) (Escrutinio sociológico) Op. Cit., páginas 291, 310-316.

funciones de jurados. Pero después que las hubiesen ejercido una vez siquiera, podría excusarse con causa legítima, como los jurados granadinos.⁴⁶

En esa ocasión, el gobernador Bartolomé Calvo en su mensaje a la Asamblea Legislativa apoyó abiertamente el proyecto y manifestó: “Nuestras leyes han sido jenerosas, muníficas con los extranjeros. No solo se le ha insertado de la plenitud de los derechos civiles de que gozan los naturales de ciertas funciones públicas. I así los vemos, de vez en cuando, ocupando un asiento en nuestros cabildos en nuestros jurados”. Y añadía. “Pero todavía puede avanzarse más en este camino: todavía puede concederse a los extranjeros domiciliados mayor participación de la que hoy tienen en el manejo de los negocios vecinales. Esto en nada nos rebaja, en nada nos perjudica; antes cede en provecho de nuestros intereses morales i materiales”.

Continuaba Bartolomé Calvo su panegírico en pro de la participación de los extranjeros en algunos cargos públicos: “Hoi los extranjeros domiciliados solo pueden elegir o ser elegidos miembros de los cabildos en aquellos distritos donde forman más de una quinta parte de la población: ampliarles estos derechos declarando que los extranjeros domiciliados pueden elegir i ser elegidos cabildantes en el distrito de su residencia, cualquiera que sea la proporción en que están con el resto de los habitantes. Hoy solo pueden ser jurados en aquellas cabeceras de departamento donde existen en determinado número, i en aquellos juicios que afectan a algunos extranjeros: hagamos que puedan serlo también en los demás lugares i en otros juicios, al igual que los naturales. Hagamos, así mismo que puedan ser personeros parroquiales, tesoreros parroquiales i agentes fiscales”.

Concluía el gobernador Calvo su encendida loanza a favor de los extranjeros, en estos términos: “Es a los Gobiernos, no a los individuos de otras naciones a los que debemos rehusar toda intervención en el manejo de nuestros negocios domésticos. Las concesiones que en este sentido hiciésemos a los primeros serán una mengua: pero las que hagamos a los segundos serán siempre una prueba de las elevación de nuestros sentimientos, una protesta contra la injusticia o la ignorancia de los que nos pintan como bárbaros; i una prenda de cordialidad i de buena correspondencia en nuestras relaciones con los demás pueblos de la tierra”.⁴⁷

⁴⁶ Leves espedidas por la Asamblea Legislativa del Estado de Panamá en 1857. Páginas 2 y 3.

⁴⁷ “Mensaje del Gobernador del Estado de Panamá a la Asamblea Legislativa de 1857”. Nueva Granada. Año III. Gaceta del Estado. Trimestre, No. 102. Panamá, 2 de septiembre de 1837. Página 1.

Aproximadamente tres lustros después, en 1870, el insigne escritor puertorriqueño Eugenio María de Hostos, a su paso por el Istmo de Panamá y a la vista de los numerosos extranjeros que pululaban en las calles de los puertos terminales, expresó: “Para la vida estable, Panamá debe ser inadmisibile, no el clima calumniado, no los aguaceros diluvianos, no las pestilencias aterradoras, no la fuerza del sol siempre excitante, lo inadmisibile es el cosmopolitismo de pésimo carácter que allí impera. El europeo impone las impertinencias de su civilización jactanciosa; el yankee impone su preeminencia impertinente; cada latinoamericano ofende el patriotismo del vecino con la intemperancia insoportable del suyo. Todos están en su casa, excepto el panameño, excepto el colombiano...”⁴⁸

Entre las amenazas anexionistas y la reacción centralista

En enero de 1852, ante el auge de las actividades terciarias o transitistas, el conocido intelectual colombiano y gobernador de la provincia de Panamá, Salvador Camacho Roldán, hizo una serie de recomendaciones a los jefes políticos de los cantones bajo su dependencia para lograr “una administración política y judicial más vigorosa e inteligente”, acorde con “la nueva posición que está tomando el Istmo de Panamá en el mundo comercial como consecuencia de la construcción del ferrocarril transístmico y el descubrimiento de las minas de oro en California y Australia”. Entre las disposiciones que debían adoptarse estaban las de liberar a los pasajeros y mercancías “de trabas o formalidades inútiles y del pago de contribuciones en el tránsito”, que con tanta frecuencia decretaban los cabildos.

También era necesario que todas las autoridades estuviesen “animadas de un profundo sentimiento de respeto a la libertad personal de los ciudadanos y extranjeros.” Porque, a juicio de Camacho Roldán, la libertad personal era el primero de los bienes a que aspiraba “el hombre de cualquier estado de civilización en que se encuentre”. Pero esta libertad amplia no debía confundirse “con el desobedecimiento de las leyes y acuerdos de las autoridades y corporaciones locales” que debían cumplirse estricta y fielmente “sin contemporalización ni debilidad de ninguna clase”. Todo ello debía ir acompañado con el establecimiento “por parte de los cabildos de cuerpos de policía de seguridad, orden y salubridad, así como la pronta e inteligente formación de sumarios o comprobación de delitos”.

⁴⁸ “Mi viaje al Sur”. *Obras Completas*. Volumen VI, La Habana, 1929. Páginas 59 a 86 y *Lotería*, 2ª Época, 2º volumen, VI, No. 67 Panamá R. de Panamá, junio de 1961, páginas 83 y 84.

Camacho Roldán sugirió, igualmente, “que los extranjeros fuesen acogidos con una hospitalidad benévola, de manera que al dejar nuestras poblaciones lleven consigo un recuerdo simpático y no una memoria ingrata de los pueblos de Panamá”. Era, por tanto, indispensable despertar en los extranjeros simpatía hacia el país, “para que se establecieran en él y para que una abundante inmigración” extranjera, diera valor a las propiedades, cultivase la tierra, adelantase las artes y mantuviera un movimiento industrial” que sostuviera “los altos salarios” de que felizmente disfrutaría aquel entonces, “la clase jornalera de la sociedad”.⁴⁹

Desafortunadamente estas recomendaciones de Camacho Roldán no pasaron de las buenas intenciones porque el entramado de intereses estadounidenses hegemónicos y geopolíticos, gubernamentales y privados, fueron determinantes en el desenvolvimiento político, administrativo y socio-económico, antes, durante y después de la creación del Estado de Panamá. Incluso hizo peligrar la estabilidad de éste y puso en entredicho “la soberanía y propiedad de la Nueva Granada en el Istmo de Panamá” que el gobierno de Estados Unidos se comprometió a garantizar en el pacto de 1846.

A este punto álgido se llegó en virtud de una serie de factores acumulativos que se evidencian desde los inicios de la reactivación de la tradicional zona de tránsito del Istmo de Panamá a comienzos de 1849, a raíz del descubrimiento de las minas de oro en California. Además de los sangrientos choques entre los pasajeros estadounidenses con los naturales del país y otros extranjeros que hicieron crisis en el trágico incidente de abril de 1856, los asaltos y asesinatos estuvieron a la orden del día, no sólo en la acostumbrada ruta de paso, sino también en las ciudades de Panamá y Colón. Para colmo de males, las autoridades locales fueron incapaces de enfrentar con éxito esta caótica situación.

El estado de violencia e inseguridad en la ruta de paso en el Istmo de Panamá dio pie a versiones sensacionalistas e imaginarias. Un buen ejemplo de ello, es una especie de novela breve titulada “El Derienni: o piratas de tierra del Istmo” con el subjetivo subtítulo: Siendo una historia verídica y gráfica de los robos, asesinatos y otros actos horribles perpetrados por aquellos hombres crueles y perversos que por años infectaron el gran camino a California. El Dorado del Pacífico. Cinco de los cuales fueron tiroteados en Panamá por el Comité de

⁴⁹ El Panameño, No. 263. Panamá, 27 de enero de 1852: Documento reproducido en la Revista Lotería, con el título: “Una notable circular del Gobernador Camacho Roldán”. Segunda Época. Volumen XIV, No. 165. Panamá. República de Panamá, 1969, páginas 91-96.

Seguridad Pública. Julio 27 de 1852. Junto con la vida de tres de los principales forajidos. Narrado por ellos mismos. Completado en un volumen. New Orleans; Charleston, Baltimore y Philadelphia. Publicado por A. R. Orton, 1853.

Al decir de Gerstle Mack: “De acuerdo con este lóbrego relato, unos norteamericanos residentes en Panamá, autodenominados alguaciles, capturaron a cinco miembros de una banda depravada y los ejecutaron el 27 de julio de 1852. Indudablemente la narración es gráfica, pero se puede dudar de su veracidad. La gracia y pompa del estilo es una combinación de sentimentalismo pegajoso y novela barata de sangre y fuego”.⁵⁰

Más veraz resulta el comentario de que un periódico local que decía: “El tránsito por el Istmo no dejará de ser arriesgado, hasta que las autoridades no abran los oídos a las indicaciones de los bien intencionados. Hasta que no prefiramos el bienestar general al particular. Hasta que no hayamos pasado por una o más vergonzosas humillaciones. Hasta que el pueblo no se cansé de sufrir”. Y a continuación se hacía la siguiente interrogante: “¿Qué medidas se han tomado hasta ahora para estorbar los crímenes, cuando tenemos a las puertas de la ciudad el asaltamiento, el robo, el asesinato? ¡Ninguna!; respondía.⁵¹

Con razón, el Dr. Justo Arosemena afirmó que el oro no hacía “gobernadores activos e “inteligentes”, si el que los nombraba no se tomaba el trabajo de consultar las cualidades especiales del Istmo de Panamá, ni volvía expedita “la administración de Justicia entrabada por prácticas absurdas autorizadas por la lei, i retardada por muchas instancias de que la última se surte a más de trecientas leguas”.⁵² Manifestó que de nada servía que el comercio y la riqueza aumentarán si no había “un buen gobierno”, sin gobierno no había seguridad y sin seguridad la riqueza decaía. De nada servía la riqueza si el robo se entronizaba y si la vida misma se hallaba amenazada.⁵³

Dijo también que el Istmo sufría “dos clases de mal, aunque provenientes de la misma causa: el personal de los Gobernadores i la poca o ninguna vigilancia

⁵⁰ La Tierra Dividida. La Historia del Canal de Panamá y otros proyectos del Canal ístmico. Prólogo de Carlos Manuel Gasteazoro. Editorial Universitaria, Panamá, 1992, página 140.

⁵¹ El Reformador. Serie 3, numero 25. Panamá, 2 de 1854, páginas 2 y 3.

⁵² “Comentario” al Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución. 1º de mayo de 1852. Revista Lotería. 2da. Época, volumen XII, No. 141. Panamá. República de Panamá. Agosto de 1967. Op. Cit., página 27.

⁵³ “La situación.” El Panameño. Panamá, 9 de febrero de 1851. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos. Escritos de Justo Arosemena. Op. Cit., página 87.

que sobre ellos puede ejercer el Poder Ejecutivo a la inmensa distancia a que se halla”, de manera que la elección de los gobernadores recaía en personas de fuera o de dentro de aquella provincia. Cuando eran residentes del Istmo, el encargado del Poder Ejecutivo no había “podido obrar si no por pura simpatías o por informes i recomendaciones de los amigos, i el resultado no podía ser sino frecuentes errores en la designación de personas, porque a la distancia del Istmo, en la ignorancia sobre los hombres aparentes, ¡ en la incuria que mui a menudo ha reinado acerca de aquellos pueblos, el Poder Ejecutivo no podrá hacer sino rarísima vez i como por acaso, elecciones acertadas”. Igualmente, cuando el nombramiento tenía lugar “en individuos de fuera”, estos nunca permanecieron sino pocos meses, las renunciaciones eran frecuentes, los nombramientos internos muy “poco meditados; la alternación en los puestos rápida, continuada i aun ridícula, i el resultado preciso de tales accidentes no podía ser otro que la administración más deplorable...”⁵⁴

A finales de enero de 1854, los cónsules de Estados Unidos, Gran Bretaña, Portugal, Francia, Dinamarca, Brasil, Perú y Ecuador se quejaron ante el gobernador de la provincia de Panamá, José María Urrutia Añino, por la inseguridad que reinaba de un extremo a otro del Istmo. Al punto que “ningún pasajero se escapaba de sufrir injurias, ultrajes o maltrato al atravesarlo”. Algunos habían sido heridos con el arma común del país: “el machete”. Eran frecuentes el robo de los equipajes, el insulto y los ultrajes a las mujeres, así como los asesinatos. Pero no tenían noticias que las autoridades provinciales hubieran “hecho ninguna averiguación relativa a los perpetradores de estos crímenes” y exigían se le hiciera justicia a sus súbditos, máxime cuando esta actitud de las autoridades, animaba a los asesinos y ladrones a tal punto que en el futuro estos ni siquiera tratarían “de ocultar sus hechos sangrientos i horribles”.⁵⁵

Según Urrutia Añino, los cónsules debían informarse mejor sobre las medidas adoptadas por las autoridades para prevenir y castigar los delitos que denunciaban. Consideró “muy general” la acusación de que ningún pasajero que atravesaba el Istmo se libraba de todo tipo de vejaciones, en tanto que la gobernación a su cargo siempre prestó auxilios a todos los que los pedían, así como también protegió los derechos de aquellos que transitaban por el Istmo⁵⁶ Pero

⁵⁴ “Comentario” al Proyecto de acto reformativo de la Constitución”. Op. Cit., página 33.

⁵⁵ La Crónica Oficial. Trimestre II, número 138. Panamá, marzo 1 de 1854 página 2 y el Reformador, Serie 4 número 39, Panamá, 5 de marzo de 1854 Página 2.

⁵⁶ José María Urrutia a los señores cónsules de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Brasil, Portugal, Dinamarca, Perú y Ecuador. Panamá, febrero 14 de 1854. El Reformador. Serie 4, número 39, Panamá 5 de marzo de 1854. Página 2.

sus días al frente de la provincia estaban contados. El 1° de mayo de 1855, es decir cuando ya se había creado el Estado Federal de Panamá, mediante decreto del vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, Manuel Mallarino, se suspendió a Urrutia Añino del ejercicio de sus funciones. Se adujo que la prensa lo censuró severamente, acusándolo de ser negligente en sus labores administrativas y que se publicó en la prensa, como prueba de esta acusación, una nota del superintendente de la Compañía del Ferrocarril en la que reclamaba “la resolución de un negocio sometido a la gobernación tres meses antes”. También se señaló “que el mencionado gobernador con el pretexto de “hacer visita”, abandonó la capital y permaneció en Natá, donde residía su familia, “aumentando así su retardo indebido i perjudicial en los negocios que (estaba) encargado de dirigir”. Además, según informes a la vista, este funcionario dictó disposiciones, que aunque tenían por objeto la seguridad de los presos y la aprehensión de los criminales, el Poder Ejecutivo las estimó irregulares. Asimismo, un documento fidedigno demostró el poco interés en el desempeño las funciones a su cargo. Por ello ocasionó perjuicios” a la administración pública i a los intereses mercantiles de la provincia de Panamá.⁵⁷

Otro asunto sensible y controversial que complicó en gran parte la administración del Istmo de Panamá, en particular en la zona de tránsito y áreas aledañas, durante los años iniciales de la fiebre del oro, fue la tenaz resistencia de los extranjeros, sobre todo estadounidenses e ingleses encabezados por sus respectivos cónsules, al pago de los derechos de pasajeros, toneladas y otras disposiciones dictadas en ordenanzas provinciales. Más aún, periódicos, cuyos propietarios eran ciudadanos norteamericanos, principalmente The Panamá Star en la Ciudad de Panamá y The Aspinwall Courier en Colón, criticaron sin tapujos las órdenes impositivas en términos desafiantes, despectivos y hasta insultantes contra las autoridades locales. El primero se opuso al proyecto de ordenanza que prohibía que los buques dejaran pasajeros en Taboga antes de arribar al puerto de Panamá, al igual que al decreto que no permitía al establecimiento de hospitales de caridad en el centro de la Ciudad de Panamá. Por ello, clamó por la presencia de barcos de guerra de Estados Unidos para la protección de los intereses de sus ciudadanos.

A esta campaña abiertamente intervencionista, le salió al paso el Dr. Justo Arosemena. Dijo que las producciones de la prensa extranjera en Panamá to-

⁵⁷ Secretaría de Gobierno – Decreto suspendiendo al Gobernador de Panamá. República de la Nueva Granada – Gaceta oficial. Año XXIV, número 1796. Bogotá, sábado 5 de marzo de 1855, página 771.

maban “cada día un tono y una dirección más alarmante”. Se refirió a los hechos desfigurados y notoriamente falsos expuestos por aquella y “el desprecio que le inspiraba cuando se trataba de cosas pertenecientes a españoles”. Tras refutar los argumentos esgrimidos por The Panamá Star, afirmó que éste: “podía enseñarnos muchas cosas; pero derecho de gentes, propiamente dicho, derechos de gentes que no sea el del cañón, lo sabemos bastante para sostener nuestras libertades”. A continuación denunció: “Lo que vemos en todas estas publicaciones es la convicción de que el Istmo es una tierra de conquista, los americanos miran al país como suyo el día que lo deseen y esperan desearlo cuando se penetren de que es la mejor vía entre los dos océanos....” Y finalizó advirtiendo ¡Alerta Istmeños! TO BE OR NOT TO BE, THAT IS THE QUESTION. Ser o no ser es la cuestión, ser o no ser como pueblo independiente, con sus leyes y sus costumbres propias; ser o no ser los dueños de esta porción de terreno que nuestros padres nos legaron: ser o no ser los humildes siervos de otras razas orgullosas que jamás nos concedieron el título de pueblos civilizados”.⁵⁸ (en mayúscula cerrada en el original)

Entre finales de 1850 y mediados de 1854, el Dr. Justo Arosemena sostuvo una polémica encendida con The Panama Star y otros periódicos estadounidenses que no sólo eran los voceros contra cualquier orden de carácter fiscal adoptada por las autoridades provinciales para recaudar impuestos, sino también abogaban por la anexión del territorio istmeño a la bandera de las barras y las estrellas: “concediendo plena protección a la vida, la libertad del pensamiento, la palabra y la conciencia, y asegurando la pronta administración de justicia, el progreso de la educación, la igualdad del sistema tributario, y de todas las demás bendiciones que han granjeado a nuestro país (U.S.A.) la admiración y el respeto de todo el mundo”.

Al panegírico pro yankee, respondió el Dr. Justo Arosemena: “Estamos muy persuadidos de que esas bendiciones de que U.U. nos hablan, no serán para los actuales poseedores del Istmo para la raza que hoy domina y que después será dominada. El que de ello quiere convencerse, no necesita sino reconocer la historia de todas las conquistas, cuando una raza ha sojuzgado a otra...”⁵⁹ Denunció, por otra parte, el establecimiento de la Furnia o el American Town, en el distrito de Chagres “una ciudad hanseática ni más ni menos que Hamburgo

⁵⁸ “¡¡¡Alerta istmeños!!!” El Panameño. Panamá, 17 de noviembre de 1850. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos: Escritos de Justo Arosemena. Op.cit. Páginas 74-78.

⁵⁹ “Paz y Justicia”, El Panameño. Panamá, 16 de diciembre de 1850. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos. Ibid; páginas 79-85.

y Lubeck, donde se administra justicia por su propia cuenta y riesgo sin contar con nuestros jueces ni con nuestros códigos, y donde hay autoridades americanas del orden municipal”. Era, además de un acto prepotente, la respuesta de los ciudadanos y empresas estadounidenses ante la falta de protección y seguridad para sus vidas y bienes por parte de las autoridades locales y esto denotaba, asimismo, la desidia y el abandono del Istmo de Panamá por parte del gobierno central de Bogotá.⁶⁰

Mientras tanto, en marzo de 1854, un grupo de extranjeros residentes en Colón, siguiendo el modelo del Comité de vigilantes de San Francisco, establecido en junio de 1851, formó una “Comisión de vigilancia” para enfrentar la inseguridad social existente en este puerto. Tres meses después, en un mitin, estos extranjeros que nada ni nadie los detenía, se arrogaron funciones que atentaban contra los derechos soberanos de la Nueva Granada en el Istmo de Panamá. A raíz de estas medidas extremas se suscitó un cruce de notas en términos fuertes entre el cónsul norteamericano en Colón, Sam Hirsh, que defendía las extralimitaciones de sus compatriotas y el gobernador de la provincia de Panamá, José María Urrutia Añino, quien manifestó su impotencia para ponerle término a la anarquía reinante en Colón y en la ruta de tránsito, máxime cuando el Istmo habían quedado prácticamente sin guarnición la cual fue trasladada a otros puntos de la Nueva Granada que se encontraba en estado de guerra.

Ante esta situación, el superintendente de la Compañía del Ferrocarril, George M. Totten, le propuso a Urrutia Añino la formación de un cuerpo de policía especial costado por los comerciantes y la empresa, que se encargaría de restablecer el orden en las ciudades de Panamá y Colón, al igual que en la ruta de tránsito, a la sazón infectada de bandoleros.

De conformidad con esta propuesta, el gobernador le otorgó amplios poderes a Totten, H.H. Moore, Gabriel Neira, Carlos Zachrisson y Randolph (Ran) Runnels para que organizaran y armaran a las personas de “su confianza” con el propósito de “perseguir y capturar a los asesinos, ladrones y demás saltadores (sic) que se hallan en los distritos parroquiales de Calidonia, Cruces, Gorgona y el ferrocarril”. Bajo las órdenes de Ran Runnels, cuarenta guardias pusieron en práctica una campaña sistemática y de mano dura contra los bandoleros que virtualmente se habían apoderado de la zona de tránsito en pleno auge de la fiebre del oro. Muy efectiva resultó su labor de limpieza, mediante azotes,

⁶⁰ “La situación”, El Panameño. Panamá, 9 de febrero de 1851. Ibid. Páginas 86-91.

encarcelamientos y ejecuciones sumarias a los malhechores. Eliminó al temible bandido “el Jaguar” y ahorcó a los cuarenta miembros de su banda encima de la muralla de la ciudad de Panamá, suceso que muchos años después, en forma sensacionalista, Joseph Millar calificó como “la Matanza de Panamá”. Esta dura campaña contra el bandolerismo realizada por Runnels la continuó el sueco Carlos Zachrisson, cuando aquél se trasladó a Nicaragua a efectuar una labor similar a la que llevó a cabo en el Istmo de Panamá.⁶¹

En otro orden de ideas, a tal extremo llegó el irrespeto y el menosprecio del Panamá Star con respecto a las autoridades del Istmo de Panamá, que no dudó en plantearse si había algún gobierno en este territorio y si los que ocupaban los puestos públicos no eran “una partida de bribones e ignorantes” que si conocían lo que era justo, preferían “hacer lo malo”. Por ello, afirmó que no les faltaría razón “a los habitantes respetables del Istmo para celebrar un meeting, a fin de suplicar al Presidente de la Nueva República de Baja California, Mr. Walker, se sirviera mandar una parte de sus filibusteros a tomar posesión de este país, ahorcando a la mitad de los empleados que pudiesen capturar, y mandando la otra mitad al presidio. Y en verdad que la elección de los que debieran ser ahorcados, nada tendría de difícil, porque en nuestra opinión cada uno de ellos, poco más o menos, desde el más alto hasta el más bajo, no recibirían con ello más que un premio digno de su conducta”.⁶²

William Walker era el prototipo del soldado de fortuna, “genuino representante” de los Estados Unidos en su “Destino Manifiesto” y partidario ferviente de

⁶¹ Celestino Andrés Araúz: “El bandolerismo en Panamá en los inicios de la fiebre del oro”, Elas. La Prensa, viernes 22 de junio de 2001 y “Ran Runnels y el bandolerismo en Panamá”, Elas. La Prensa, viernes 6 de julio de 2001.

⁶² “El Istmo de Panamá”, El Panameño. Panamá 13 de mayo de 1854. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos. Escritos de Justo Arosemena. Op. Cit., página 98. Puede consultarse con provecho a Alejandro Bolaños Geyer: William Walker. El Predestinado. Impresión privada Saint Charles, Missouri. U.S.A. 1992, página XVII. Véase, asimismo: a Laurence Greene: El Filibustero. La carrera de William Walker. Revista de los Archivos Nacionales de Costa Rica. Año XII, números 1-6. San José: enero-junio; 1958; William O. Scroggs: Filibusteros y Financieros. La Historia de William Walker y sus asociados. Colección Cultural Banco Nicaragüense. Editorial Presencia. Santafé de Bogotá, 1993; Lorenzo Montúfar: Walker en Centroamérica. Museo Histórico Cultural Juan Santamaría. Alajuela, 2000; Frederic Rosengarten Jr.: William Walker y el ocaso del filibusterismo. Editorial Guaymuras. Tegucigalpa, Honduras. Primera edición en español, 1997. Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno: “El Intervencionismo foráneo en el Istmo de Panamá (1850-1857)” “Historia de las Relaciones entre Panamá Estados Unidos”. El Panamá América; Fascículo No. 9, diciembre de 1997 y Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos (Historia del Canal Interoceánico desde el siglo XVI hasta 1903)... Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá. Panamá, 1999. Páginas 254-260; Armando Muñoz Pinzón: “William Walker. La Nueva Granada y el Istmo de Panamá”. Revista Cultural Lotería. N°. 464-465, enero-febrero, marzo-abril, 2006. Páginas 7-34.

la expansión de la esclavitud sureña mediante la anexión forzosa de los pueblos situados al sur del Río Grande, habitado por “razas inferiores” a las que había que “civilizar” por las buenas o por las malas. La incursión de las huestes filibusteras de Walker en Sonora fue un rotundo fracaso y su “Presidencia” de la “nueva República de la Baja California” resultaría efímera. Pese a estos descabros, representaba una seria amenaza para los países centroamericanos y el Istmo de Panamá como se pudo comprobar en 1855, cuando aprovechándose de la guerra civil entre el gobierno legítimo o conservador de Granada y los rebeldes democráticos y liberales de León que se libraba desde el año anterior, asumió la presidencia de Nicaragua, después de unas elecciones amañadas. Tras la guerra que le declararon las naciones de Centroamérica abandonó el poder en mayo de 1857. Tres años más tarde, el 12 de septiembre de 1860, a raíz de otra fallida invasión, fue fusilado en la Plaza de Armas de Trujillo, Honduras.⁶³

De allí que el llamado a la intervención del filibustero y sus hordas en Panamá que hacía el periódico mencionado, a mediados de 1854, no podía tomarse a la ligera. En opinión del Dr. Justo Arosemena, era fácil de prever que, si no se adoptaban “medidas serias y prontas”, se tendría en el Istmo de Panamá “la repetición de la historia de Tejas”. No hacía mucho tiempo, este territorio era “una quieta provincia de Méjico”, poco después “una colonización de norteamericanos; algo más tarde una sección sublevada por nacionales y extranjeros: enseguida una Republicuita independiente; y por último un Estado de la Unión Americana, cuyo gobierno y cuyos ciudadanos promovieron y auxiliaron activamente todas estas peripecias”. Veía en el Istmo “dos causas muy poderosas de trastornos y defección: la desesperación de los naturales y el arrojo de los extranjeros”. Si bien estas dos causas eran hasta esos momentos rivales, en el fondo no antagonizaban y era posible que más tarde actuaran juntas. Por eso, era el momento de adoptar las medidas pertinentes. Un poco después sería tarde.

En esa ocasión, el Dr. Justo Arosemena dio su voz de alerta sobre un gran peligro que amenazaba al Istmo de Panamá y por extensión a todo el territorio neogranadino: “El mayor mal que pudiera suceder a la Nueva Granada con respecto a un cambio político en el Istmo, no sería ciertamente su independencia absoluta, siempre que el gobierno granadino asegurase para la República ciertos beneficios. El grave, el inmenso mal, sería que el Istmo cayese en

⁶³ Bolaños Geyer: Op. Cit., páginas 370-371.

manos de los Estados Unidos; porque entonces toda la Nación estaría amenazada de tan inquietos vecinos. Las minas del Chocó y Antioquia, las feraces tierras del Magdalena, los climas deliciosos del interior, serían sucesivamente objetos de su codicia”. Es más, periódicos norteamericanos como el New York Herald que era “como la bocina de aquel pueblo”, habían dicho que Estados Unidos necesitaba uno de los terrenos de Centroamérica por donde se estrechaba el continente y se franqueaba el paso de uno a otro océano, si bien “aún no se había fijado el lugar más conveniente”. Próximo a concluirse el ferrocarril transístmico en Panamá, ¡Dudaba alguien que el Istmo fuese la tierra que mereciera “la especial predilección de los amos de América!”⁶⁴ (El subrayado es nuestro).

En efecto, en marzo de 1850, los clamores de los periódicos norteamericanos The Panama Echo y The Panama Star encontraron reacciones en Estados Unidos. Se comentaba en un periódico de Nueva York un editorial de The Panama Echo publicado en Panamá, el 8 de febrero de 1850, indicando que “el espíritu anexionista es la primera cosa que llevan los americanos del norte a cualquier sección de la América del sur, a donde parece que son llevados por otras miras diferentes”. Y agregaba: “Cuando aún no se ha dado el primer barretazo en el Istmo de Panamá por los operarios de la Compañía Aspinwall para empezar la obra del Canal, ni para la del ferrocarril, ni para la del carretero ordinario, ni para otro cualquiera, ya vemos establecido un periódico norteamericano encargado de promover la anexión de aquel territorio a los Estados Unidos. La verdad es que no puede darse mayor actividad de parte de los anexionistas, quienes haciendo tantas ventajas a los abridores de camino, es probable que consigan ellos su objeto, antes que los otros el suyo”.

Para el periódico de Nueva York “Panamá ganará mucho con pasar a ser pertenencia de los Estados Unidos”. Pero dudaba “que los panameños que hoy viven, ganen más que al ver pasar las cosas a manos de nuevos poseedores, a menos que los presentes dueños de esas cosas se hagan tan activos, tan diestros, tan tenaces como la nueva raza que ya está invadiendo aquella tierra. Desde que haya allí un número suficiente de norteamericanos para influir en las elecciones, ya no se verá un nombre español en la lista de los empleados públicos, ni entre los jueces de paz, y ya vemos por otro periódico norteamericano, titulado The Panama Star, que ahora cuando aún son mui pocos los ex-

⁶⁴ “El Istmo de Panamá” El Panameño, 3 de mayo de 1854. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos. Escritos de Justo Arosemena. Op. Cit., páginas 98 y 99.

tranjeros que están como de paso en el Istmo, ya se ha pedido a aquel gobierno que nombre de juez de paz a un ciudadano de los Estados Unidos designen los suscriptores de la representación, todos hermanos Jonathan”.

Tras consideraciones de distinta naturaleza sobre la anexión, el periódico de Nueva York, insertaba un discurso del secretario de Estado Daniel Webster pronunciado el 7 de marzo de 1850 en el senado en el que confirmaba que la guerra con Méjico, “no tuvo otro objeto que el de adquirir nuevos territorios, es decir, aumentar las anexiones, y ya no por medios pacíficos, sino por resultados que se buscaron en la guerra, es decir por la violencia y por la fuerza”.

A la vez, se insertó un artículo de The Panama Echo, de 8 de febrero de 1850, que decía lo siguiente: “Se nos ha dicho que algunos de nuestros buenos amigos neogranadinos tienen recelos de que los Estados Unidos crean que el Istmo de Panamá es bastante importante para anexarlo ya al extenso territorio de aquellos Estados. Si esto algún día sucediese, de lo que por ahora no tenemos la menor aprehensión, no dudamos que se verificaría el objeto por los honrosos medios de compra, tratado o negociación, y no por la fuerza de las armas. Los Estados Unidos es una nación amiga de las leyes, y no desea obtener la posesión de ningún territorio, sino de manera honrosa. Pero sí la buena suerte del Istmo quisiera que llegara a ser una porción integrante de la unión americana, no tenemos la menor duda en que sería altamente ventajosa para todo el pueblo residente aquí. El resultado obvio de tal anexión sería el aumento del valor de las propiedades de toda clase; la mejora del estado de la agricultura, que actualmente está decaída: el desarrollo de los recursos mineros del país; la floreciente condición de los conatos mecánicos e industriales: la apertura y construcción de caminos; además, el poderoso impulso que se daría al comercio con lo ostentación de la bandera americana sería incalculable (*) creemos, pues, que la mejor sería calmar estas aprehensiones febriles, cuando la pera está madura, esta caerá por sí misma: entonces sería el momento de recogerla. (Subrayado en el original).

Más aún, en un añadido al asterisco inserto a la reproducción del artículo de The Panama Star, se decía: “Pero no es esto lo mejor, si no que toda esa agricultura floreciente, todos esos caminos, todo su gran comercio, todo ese producto de las minas, con más, el aumento del valor de todas las propiedades, pertenecerían a los activísimos descendientes de la raza anglo-sajona, quedando la pobreza para los propietarios presentes, y la última degradación para la gente de color de Panamá. Los hombres, como el finado Ramos, ya tendrían

que buscar otro país en donde ir a disfrutar de su dinero, pues ningún ciudadano de los Estados Unidos los admitiría en su compañía”.⁶⁵

En esencia, en el Destino Manifiesto, anexionismo y racismo iban de la mano. Como vimos, el Dr. Justo Arosemena percibió con exactitud esta característica de los países expansionistas que exaltaban la superioridad del hombre blanco, europeo o estadounidense, sobre los pueblos que constituían las denominadas “razas inferiores” por el color de su piel o por sus condiciones de “atraso” político, socio-económico, educativo y hasta cultural. Incluso en Bogotá, se decía.... Los norte – americanos no guardan muchos cumplimientos que se diga con la raza española (...) Si en Panamá cometen la sandez de arrojar a sus brazos (...) ya verán lo que es bueno (...) El americano del Norte no transige con los mestizos y los negros, que forman el noventa por ciento de la población istmeña (...) los hombres públicos de las Repúblicas sur-americanas (...) deben decirse a sí mismos todos los días: ¿qué hacemos para defendernos de los Yankees? (...) Convendría que estrechasen (...) los vínculos de amistad y comercio entre estas Repúblicas (...) para que formasen una masa latina, fuerte y poderosa, capaz de resistencia el día del conflicto. Sobre todo, es urgente tomar posesión real y efectiva, por medio de la población y de la industria, de todas las comarcas ventajosas y ricas, para que no digan nuestros amigos los Yankees, que van a civilizar desiertos y a posesionarse de naciones baldías”.⁶⁶

En efecto, no desconocían en Bogotá el peligro que representaba para la integridad territorial de la Nueva Granada la posible anexión del Istmo de Panamá por parte de Estados Unidos. Pero también se desconfiaba de la lealtad de los istmeños hacia el gobierno central, sobre todo por los movimientos separatistas de 1830 y 1831 condicionados a circunstancias muy especiales en pro de una unión posterior a la recién desintegrada Gran Colombia o a la “Confederación Colombiana” respectivamente, y de 1840 de mayor duración y alcance. Recordemos que en el artículo 30 del acta de pronunciamiento del 18 de noviembre de 1840 se indicaba que cualesquiera que fuesen “los arreglos ulteriores” en que convinieran “las diversas provincias de la Nueva Granada para la reor-

⁶⁵ “Estados Unidos. Anexiones”. *El Revisor de la Política y Literatura Americana*. Trim 3. Número 23. Nueva York, sábado 16 de marzo de 1850, páginas 1-4. Miscelánea No. 1. Hemeroteca de la Biblioteca Interamericana Simón Bolívar, Universidad de Panamá.

⁶⁶ ¿Anexión a los Estados Unidos? Comentario de Juan de Dios Restrepo, diciembre de 1851 - enero de 1852. Citado por Marco Palacios y Frank Safford: *Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida. Su Historia*. Grupo Editorial Norma S.A. Bogotá, 2002, página 419.

ganización política”, el Estado de Panamá no se obligaría “con otros principios que con los puramente federales” y para cuyo fin enviaría sus apoderados a la convención o dieta que se celebrara. Pero desafortunadamente esto no pasó de ser un simple deseo cuando el Istmo se reintegró a la Nueva Granada a finales de diciembre de 1841. También se conocían el frustrado intento de anexión al Ecuador y las pretensiones del gobernante de este país el general Juan José Flores de apoderarse del Istmo y del Cauca mediante la acción militar.⁶⁷

Prácticamente desde los inicios de la reactivación de la ruta de tránsito en el Istmo de Panamá, con motivo de la fiebre del oro de California, se suscitó el temor de Bogotá de que este territorio entrara en la órbita de la sed de tierras del Destino Manifiesto, enunciado por el presidente de Estados Unidos James K. Polk, en diciembre de 1845. Ello, pese a los compromisos adquiridos por esta nación en el Tratado Mallarino-Bidlack del año siguiente, en el que garantizaba la soberanía y propiedad de la Nueva Granada en el territorio mencionado. El 25 de marzo de 1849, los diputados Ricardo Vanegas y Juan Nepomuceno Neira presentaron a la cámara de representantes neogranadina un proyecto de ley autorizando al Poder Ejecutivo trasladar la capital de la república de Bogotá a Panamá, en el transcurso de ese mismo año. Era, en su opinión, “un medio eficaz y un caso, único para conservarlo”. De lo contrario: “Panamá había de perderse para la Nueva Granada, bien porque andando el tiempo, su prosperidad lo llame a ser un Estado independiente, bien sea por medio de su anexión a algún Estado poderoso que esté en ello vivamente interesado. Y para prevenir cualquier de estos resultados, para neutralizarlo, por lo menos, haciéndolos tomar un carácter indefinido de sucesión, la idea que envuelve el proyecto es la única aceptable”.⁶⁸

De inmediato, el periódico El Republicano denunció el proyecto de ley “como un medio para traer la federación a la Nueva Granada, cuyos resultados solo podían ser la anarquía y la disolución” Calificó la medida como “una conjura conservadora para recuperar el poder dividiendo para poder gobernar y propiciar el caos” con el argumento de que era el único medio para emprender la toma del Istmo por “los Estados Unidos de América”. Aceptó que la federación era necesaria cuando un país había llegado “a cierto grado de civiliza-

⁶⁷ Ricardo J. Alfaro: Vida del General Tomás Herrera. Estudio preliminar de Argelia Tello Burgos. Prólogo de Guillermo Andreve. Editorial Universitaria. Panamá, 1982. Página 119 y Correspondencia y otros Documentos del General Tomás Herrera, Op. Cit., páginas 29, 30, 31, 40, 44, 45, 51.

⁶⁸ “Proyecto de ley sobre traslación de la capital de la República a la Ciudad de Panamá”. El Panameño. Número 20, Panamá. Domingo, 20 de mayo de 1849. Páginas 1 y 2. Biblioteca Nacional de Bogotá. Fondo Pineda.

ción”. La Federación era “la perfección” o “el complemento del sistema republicano; pero las masas no estaban todavía suficientemente ilustradas para poder reconocer las ventajas de este orden de gobierno”.⁶⁹

Aunque esta propuesta de los diputados Vanegas y Neira no prosperó, al mes siguiente, esto es, el 19 de abril, se llevó a cabo en la cámara de representantes de Bogotá, una sesión secreta para considerar “asuntos relacionados con la suerte futura” del Istmo de Panamá”. Ante el temor de la anexión de este territorio a Estados Unidos, el diputado Romualdo Liévano, propuso que era mejor que se le vendiera.⁷⁰

A la propuesta del diputado Liévano, respondió al periódico El Panameño, indicando que el proyecto era “temerario” y atacaba la Constitución, el honor nacional y la justicia. El Istmo no podía ni debía segregarse de la asociación, política a la que pertenecía, si no por aquellos medios que contemplaba el derecho público de las naciones. La venta suponía “el dominio de la cosa y acaso las provincias internas eran dueñas del Istmo: Semejante plan, por fortuna, no tenía acogida en la mayoría de los granadinos. Los istmeños eran libres y “en nada semejantes a cafres”.⁷¹

Con todo, la mentalidad anexionista, en particular entre algunos miembros del círculo dominante en la sociedad istmeña de la Ciudad de Panamá, era un hecho conocido. El “hanseatismo” era una buena prueba de ello, así como su inclinación hacía un protectorado británico, a través de Jamaica, isla con la que existían estrechos vínculos comerciales mediante el contrabando de mercancías y esclavos negros, así como por la masonería, desde hacía mucho tiempo.⁷²

Entre la independencia o la anexión del Istmo de Panamá; el Dr. Justo Arosemena optó por la autonomía mediante el Estado Federal, pese a su discrepancia con la extraña amalgama centro – federalista de la Constitución de 1853. Pero

⁶⁹ Citado por Roberto Louis Gilmore: El Federalismo en Colombia (1810-1855). Op. Cit., páginas 207-208.

⁷⁰ “Venta del Istmo de Panamá”: El Panameño. Año II, trimestre 6, número 72 Panamá. Domingo, 26 de mayo de 1850, página 1. Biblioteca Nacional de Bogotá, Fondo Pineda.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Véase a Celestino Andrés Araúz: “Contrabando, corrupción institucional y hegemonía mercantil británica en el Istmo de Panamá y sus proyecciones en el Pacífico (1700-1848)”, Revista de Ciencias Sociales y Humanísticas. Societas, Vol. 15, No.2, Diciembre de 2013, páginas 7-58 y Encuentro. El mar del sur: 500 años después. Una visión interdisciplinaria. Facultad de Humanidades. Universidad de Panamá. Panamá, 2015, páginas 157-193.

no ocultó sus temores de que “el Istmo de Panamá se pierda para la Nueva Granada si esta no vuelve en sí, estudia atentamente la condición de aquel país interesante i asegura su posesión dándole un buen gobierno inmediato de que ha carecido hasta ahora. Solo la mala administración de la cosa pública pudiera inspirarnos el deseo de buscar en otras asociaciones, o que es más probable, en nuestra independencia, una mejora que la Nueva Granada nos rehúsa”(…) También alertó sobre otro peligro que corría el Istmo, “si no se cuida mucho i prontamente de organizar allí un gobierno tan completo i eficaz como sea compatible con la nacionalidad granadina. Grandes i numerosos intereses extranjeros se están acumulando en su territorio…”⁷³ (El subrayado es nuestro).

Estos “numerosos intereses extranjeros” que le estaban “acumulando” en el Istmo de Panamá, fueron los que precisamente incidieron, con mucho peso y de manera negativa, en el desenvolvimiento del Estado Federal de Panamá.

El difícil comienzo del Estado Federal: divisionismo interno, intromisión neogranadina e intereses hegemónicos estadounidenses.

Cuando se erigió el Estado Federal, pese a la reactivación de las tradicionales actividades terciarias y la construcción del ferrocarril transístmico, durante los primeros años de la fiebre del oro de California, era notorio el atraso del Istmo de Panamá, en diversos órdenes, con todo y su ventajosa posición geográfica. Con una superficie de 3.307 leguas cuadradas, era un país despoblado, al punto que más del 50% de su extensión (1,765 leguas) eran tierras baldías “apenas habitadas por algunas tribus indígenas”.⁷⁴ La escasa población estaba desigualmente distribuida a lo largo y ancho del territorio istmeño. En 1851, el total de los habitantes de la provincia de Panamá se calculaba en 52.322, en tanto que, la provincia de Azuero, que como vimos, sería suprimida poco después de surgir el Estado Federal, tenía 34,643 habitantes, mientras que la provincia de Veraguas contaba con 33,864 habitantes y la provincia de Chiriquí solo alcanzaba 17.279 habitantes.⁷⁵ Esta población ocupaba “el territorio total en razón de 48 individuos por legua cuadrada” y como los indígenas alcanzaban “poco más o menos el numero de 8 mil que habitan los puntos baldíos” estarían con

⁷³ El Estado Federal. Op. Cit., páginas 78-79.

⁷⁴ Geografía Física y Política de la Confederación Granadina, Volumen VI. Estado del Istmo de Panamá, Provincias de Chiriquí, Veraguas, Azuero y Panamá, obra dirigida por el General Agustín Codazzi. Edición, análisis y comentarios Camilo A. Domínguez Ossa, Guido Barona Becerra, Apolinar Figueroa Casas, Augusto J. Gómez López. Universidad Nacional de Colombia. Primera edición, julio de 2002, página 152.

⁷⁵ Salvador Camacho Roldán: Mis Memorias 1852, página 2. Citado por Oscar Vargas Velarde: La Provincia de Los Santos. Historia. Régimen Jurídico y Población. Op. Cit., página 49.

respecto a las 1,765 leguas, “casi en proporción de 5 por cada legua cuadrada”.⁷⁶ El vacío de población no podía ser más evidente, ante semejantes cifras.

Además de ser un país despoblado, el Istmo de Panamá se caracterizaba por el aislamiento y la dispersión de sus habitantes en un territorio pequeño en extensión pero fragmentado por densas selvas y montañas inexploradas, valles, ríos, lagunas, pantanos, ciénagas y otros accidentes geográficos que el hombre no había podido dominar. Excepto el ferrocarril transístmico en manos de una empresa extranjera, no existían modernas vías de transporte y comunicación que pusieran en contacto a las distintas regiones y localidades. Ello incidió en que los habitantes de estos lugares aislados, principalmente en el interior del país, no percibieran que formaban parte de una entidad nacional que, por lo demás, tampoco estaba ni siquiera configurada en todo el territorio de la Nueva Granada. En consecuencia, predominaban los intereses regionales y hasta los locales entrelazados con la tenencia de la tierra, el predominio del caciquismo, la explotación de los indígenas y campesinos, así como las cruentas pugnas entre círculos de poder. Incluso estas rivalidades fueron de índole familiar. En todo caso prevalecía una economía de subsistencia, aunque algunos bienes de consumo se enviaban al mercado de la Ciudad de Panamá. Pero como diría el Dr. Justo Arosemena, los caminos eran pésimos y por eso los productos se transportaban, preferiblemente, por mar a bordo de rudimentarias canoas que tenían que enfrentar la fuerza de los vientos y otros inconvenientes climáticos. De allí que recomendaba un mejor aprovechamiento del aire, del agua, y del vapor para aumentar la producción, acorde con los nuevos avances de la revolución industrial.⁷⁷

En cuanto a la Ciudad de Panamá y Colón o Aspinwall, ambas estaban muy lejos de ser un modelo de la modernidad y del progreso en los años iniciales del Estado Federal y mucho después. Carecían de acueductos y alcantarillados y, por tanto, de agua potable. Ésta se recogía de pozos, aljibes y de otras fuentes naturales como las quebradas, ríos, cascadas y de la lluvia. La higiene y la salubridad pública brillaban por su ausencia, excepto en tiempo de epidemias de viruela y el cólera morbo, principalmente. La basura inundaba las calles y los malos olores se sentían por doquier. Las noches eran invencibles y la luz

⁷⁶ Geografía Física y Política de la Confederación Granadina. Vol. VI. Estado del Istmo de Panamá. Op. Cit.

⁷⁷ “Estado económico del Istmo”. Los Amigos del País. Panamá, 10 de noviembre y 11 de diciembre de 1839 y 1º de enero de 1840. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos: Escritos de Justo Arosemena. Loc. Cit., página 9.

eléctrica tardó en aparecer. La naturaleza parecía invadirlo todo y resultaba imposible de doblar. En definitiva, eran escollos difíciles de superar.

Tampoco debemos olvidar las pugnas internas y los intereses creados de los grupos de poder tanto en Bogotá como en Panamá, que impidieron que el nuevo sistema de gobierno contara con un apoyo sustancial para la toma de decisiones en una coyuntura difícil y llena de incertidumbres. Como bien afirman dos reconocidos biógrafos del Dr. Justo Arosemena: “Panamá era aún en aquellos días, con todo y su importancia histórica y su situación geográfica en el centro del continente, un pobre villorio, en donde lo material y lo moral andaban de manos, en donde a la par que el trabajo y las industrias – fuentes de riqueza y estímulos para la dignidad humana, faltaban y no eran muchos los hombres capaces de sobreponerse a sus pasiones y situarse en el alto plano de tolerancia y comprensión en que en las sociedades civilizadas se ventilan los asuntos graves de carácter público. La indiferencia, si no la hostilidad con que recibieron el acto por el cual se creaba el Estado Federal era fruto de la envidia hacía el hombre superior de ilustración exquisita que por méritos propios se había elevado por encima de la mayoría de sus conciudadanos del Istmo...”⁷⁸

Desde muy temprano se suscitó la reacción en contra del Estado Federal de Panamá, particularmente de los grupos dominantes del interior del Istmo en abierta pugna con la oligarquía citadina. En efecto, cuando el 1° de mayo 1852, el Dr. Justo Arosemena presentó a la cámara de representantes el proyecto de acto reformativo de la Constitución, una comisión legislativa de la asamblea provincial de Chiriquí, se mostró de acuerdo con el establecimiento del Estado Federal porque éste le daría al Istmo una mayor capacidad de progreso y prosperidad, libre de las trabas de una consulta permanente con la capital de la república, procedimiento que, por lo regular, duraba más de un año. Pero un informe minoritario de dicha comisión, dio a conocer su temor que la absorción de Chiriquí por el Estado Federal “solo sujetaría a la provincia el control de su rival, Panamá”. En consecuencia, solicitó al congreso que tomara en consideración el problema del aislamiento de Chiriquí y estipulara la existencia de la autonomía local dentro del Estado Federal (porque) la subordinación a Panamá acabaría con el progreso y prosperidad que se había desarrollado en la Provincia”.⁷⁹

⁷⁸ José Dolores Moscote y Enrique J. Arce: La vida ejemplar de Justo Arosemena. Panamá. República de Panamá, 1956. páginas 248-249.

⁷⁹ Robert Louis Gilmore: El Federalismo en Colombia 1810-1856. Universidad Externado de Colombia y Sociedad Santanderista de Colombia. Santa Fe de Bogotá, D.C. 1995. Tomo II, páginas 29 y 30.

Más aún. José de Obaldía, destacado representante de la oligarquía terrateniente de Chiriquí, se opuso al mencionado proyecto de acto reformativo de la Constitución por medio de su periódico La Discusión. Posteriormente, en su condición de vicepresidente de la república, encargado del Poder Ejecutivo, si bien refrendó el “Acto Adicional” de la Constitución creando el Estado de Panamá, expedido por el congreso el 27 de febrero de 1855, fue un duro crítico al sistema de gobierno federal, al igual que su sucesor Manuel María Mallarino. El primero, en su mensaje anual al inicio de las sesiones del congreso de ese año, manifestó:... “la reforma de esa constitución que acaba de vencer triunfalmente a los enemigos de la civilización granadina y ha visto en su séquito en orden disciplinado (...) la inteligencia, moralidad, opulencia y celebridades de la República, esa reforma no podría prometernos ahora la mejora de nuestra situación social y política. Por el contrario, hasta cierto punto serviría para justificar la escandalosa revuelta de abril (encabezada por José María Melo) y, lo que es peor, confirmar la triste profecía de que la única cosa estable en Hispanoamérica es la inestabilidad”.⁸⁰

El cambio de partido pudo haber influido en la opinión de Obaldía sobre el federalismo. Al decir de un destacado político y escritor colombiano que lo conoció personalmente: “El Señor Obaldía, senador por la provincia de Panamá era liberal de antigua fecha: desde 1828 y 1830 había combatido en el Istmo de Panamá la dictadura de Bolívar; en 1837 había concurrido a la cámara de representantes, y sostenido valerosamente discusiones a que dio origen en ese año la elección de presidente de la república: en 1849 había sido una de los más conspicuos defensores del general López y se había hecho notable, como orador, quizá el primero entre los liberales (...) No era muy ortodoxo su liberalismo, hasta el punto de que apenas lanzada su candidatura se pensó en abandonarla por haber atacado y votado negativamente en el senado un proyecto sobre libertad de imprenta presentado por el secretario de gobierno, doctor Zaldúa, en el que se limitaba la responsabilidad de los escritores públicos a la injuria y la calumnia. El señor de Obaldía confesó su pecado y prometió enmendarse, con lo cual logró calmar la opinión enojada de sus partidarios. Como es sabido, desde 1855 abandonó las banderas del liberalismo y vivió en comunión conservadora desde entonces hasta su muerte, en 1889”. (?)⁸¹

⁸⁰ Ibid., páginas 49 y 50.

⁸¹ Memorias de Salvador Camacho Roldán. Editorial Bedout. BolsilibroBedout. Volumen 74. Sin fecha. Página 197.

Meses después de la creación del Estado Federal de Panamá, específicamente el 10 de mayo de 1855, en carta a su padre Mariano, el Dr. Justo Arosemena le informaba sobre el poco entusiasmo que despertaba en el Istmo el nuevo régimen de gobierno... “confieso que no me han sorprendido las publicaciones adversas, al Estado, que he visto en algunos periódicos; porque conozco mi país. I sé por una dolorosa experiencia, que es el país de las anomalías (...) Solo el Istmo estaba llamado a presentar la rareza de recibir por lo menos con frialdad, una concesión importante, de que se puede sacar un gran partido si sabe aprovecharse (...) ¿De dónde proviene esto? Voi a decirlo con franqueza. Nuestro país no se ha distinguido jamás por su espíritu público: en medio de los mayores desórdenes y de las más grandes calamidades relacionadas con el gobierno, la indiferencia i el egoísmo han predominado”.⁸²

El 29 de octubre de 1856, Mariano Arosemena le escribía a su hijo Justo: “Ha llegado para mí a ser dudoso si convenga en la República la federación. Antioquia y el Istmo están ofreciendo la facilidad que le damos a los conservadores para plantear sus ideas en toda la República yendo de sección en sección. De otro lado convertido el Istmo en una gran Provincia, tendríamos echado abajo a Calvo y su gobierno y anexidades...”⁸³ Y a principios del mes siguiente, le decía: “Volvamos al Istmo. Para nosotros nunca será bien la federación. Mejor se recibirá un Gobernador Arosemena nombrado por el gobierno central que por elección istmeña, por ejemplo. Aquello de oligarquía no cesará y como nosotros no somos los Fábrega, Flores, Páez, etc. al momento les dejamos la encomienda. Está visto que siempre y por siempre seremos nulidades o estaremos destinados a trabajar para otros: la cosa ya es histórica”. (Subrayado en el original)

Concluía Mariano Arosemena manifestando a su hijo Justo, sin titubeos: “Para mí no hay salvación sino en la agregación del Istmo de Panamá a la familia norteamericana, y como de otra parte es un pensamiento yankee que nosotros no podemos impedir su realización, tendremos un gobierno liberal positivo, eficaz y permanente de una manera inesperada, y sin que de ello se nos pueda censurar de falta de patriotismo granadino, etc.”⁸⁴

⁸² El Estado Federal de Panamá: Op. Cit., página 113-114.

⁸³ Carta de Mariano Arosemena a su hijo Justo. Cartagena, 29 de octubre de 1856. Documento Reproducido por Octavio Méndez Pereira. Justo Arosemena, Op. Cit. Páginas 215-217 y en Mariano Arosemena: Historia y Nacionalidad. Estudio preliminar de Argelia Tello Burgos. Op. Cit. Páginas 170-173.

⁸⁴ Carta de Mariano Arosemena a su hijo Justo. Cartagena, 4 de noviembre de 1859, en Octavio Méndez Pereira: Op. Cit. Páginas 213-215 y un Mariano Arosemena: Op. Cit. Páginas 174-176.

Es indudable que la temprana renuncia del Dr. Justo Arosemena como jefe provisorio del Estado de Panamá, así como la agudización de las pugnas entre los notables ciudadanos y del conflicto caciquista familiar y territorial en el interior del país, muy particularmente en la desaparecida provincia de Azuero, en 1856, generaron grandes complicaciones administrativas a la nueva entidad gubernamental. Pero mucho más significativas y de efectos de largo alcance, incluso para la Nueva Granada, fueron las controversias de diversa índole que se incrementaron tanto con los pasajeros estadounidenses en tránsito como con aquellos residentes en el Istmo de Panamá. En el primer caso, cabe recordar el incidente de la “Tajada de Sandía” del 15 de abril de 1856, de cuyas consecuencias diplomáticas nos ocupamos más adelante, y lo mismo podemos decir de las acostumbradas negativas de los extranjeros, sobre todo norteamericanos e ingleses para pagar las contribuciones y otros impuestos provinciales o estatales.

En el artículo 5° de la ley de 24 de mayo de 1855: “Sobre Administración en el Estado de Panamá de los negocios que allí se ha reservado la Nación”, se estipuló que el Poder Ejecutivo retiraría el exequátur de aquellos cónsules extranjeros residentes en el Estado de Panamá que protegieran “la resistencia de los individuos de su nación al pago de contribuciones establecidas por dicho Estado por leyes suyas o del Congreso Nacional” y que “para evitar dificultades” pondría “en conocimiento de los Gobiernos amigos la disposición de este artículo”, a fin de que supieran que, al establecer sus cónsules, debían “hacerlo con sujeción a lo aquí prescrito”.

Mas lo cierto es que estas disposiciones legales pronto pasaron a ser letra muerta. Así se demostró muy pronto cuando, en virtud de lo dispuesto por la ley de 27 de agosto de 1855, expedida por la asamblea constituyente, las autoridades del Estado de Panamá pusieron en práctica la contribución sobre toneladas. De inmediato, sobrevino la reacción de las empresas y comerciantes foráneos, a cuya cabeza se pusieron los cónsules, como era lo acostumbrado. A continuación, la Compañía del Ferrocarril buscó apoyo de la legación de Estados Unidos en Bogotá que reclamó ante el Poder Ejecutivo contra la mencionada ley. A su vez, el jefe superior del Estado de Panamá recurrió también al Poder Ejecutivo manifestándole la conveniencia de que opinara favorablemente sobre la controversial ley. Pero como advirtió el Dr. Justo Arosemena: “Esa opinión solicitada, caso de ser la del Poder Ejecutivo no le hubiera comprometido absolutamente, pero una resolución como la que se dictó el 11 de octubre (...) fue bastante para desprestigiar enteramente y hacer de todo imposible la recaudación del impuesto...” Dicha resolución declaró “no considerar aplicable a los buques de vapor o de vela que arribasen a los puertos de Pana-

má y Colón el impuesto de toneladas establecido por la ley del Estado de Panamá”. Ello, al decir del Dr. Arosemena, anulaba “un derecho fiscal en que el Estado de Panamá había fincado las mejores esperanzas” .⁸⁵

Con anterioridad y contra el derecho de pasajeros en el Istmo de Panamá, la Compañía del Ferrocarril recurrió a la Corte Suprema de la nación en Bogotá. Esta emitió un fallo acorde en los deseos de la empresa y anuló la ordenanza de impuestos fundamentándose en la falta de atribuciones de la cámara para legislar en asuntos relacionados con el comercio exterior, si bien no creyó aplicable el artículo 34 del contrato Stephens - Paredes que sirvió de base a la reclamación de la Compañía. De todos modos, quedó claro que sólo la nación tendría derecho para establecer el impuesto de pasajeros. Al respecto, el Dr. Arosemena llamó la atención sobre “los malos efectos de una primera condescendencia” (por parte de la Corte Suprema) que “esperando conjurar una tempestad inmediata, no hizo sino preparar otras y otras que han venido a ennegrecer de una manera temible nuestro horizonte...”⁸⁶

Meses antes de la creación del Estado federal de Panamá, el Dr. Arosemena expresó su pesimismo sobre los beneficios que traería para el Istmo la apertura del ferrocarril: “¿Piensa alguno que esa angustiada situación cesará cuando se termine el ferrocarril, que tantas esperanzas de riqueza hace concebir a ciertos espíritus visionarios? Pues modere sus cálculos; porque hoy ya los hombres reflexivos creen que el ferrocarril, aunque será una obra mui productiva para los empresarios, no traerá al Istmo esa estupenda prosperidad que se imagina. La rapidez con que se hará el tránsito de viajeros i mercancías, el monopolio que naturalmente ejercerá la empresa en almacenes i aun en hoteles a las extremidades del camino, la facilidad que tendrán los cargamentos para llegar a su mercado sin quedar depositados en el Istmo, la falta de industria doméstica que esporte por el ferrocarril i reciba por el mismo en cambio artefactos extranjeros; estas i otras circunstancias mantendrán aquel territorio en cierto estado económico, que aunque no llegue a la miseria ni al abatimiento de 1848, tampoco será mui lisonjero para el que quiera ver desenvuelta la riqueza, como pudiera serlo en el Istmo con sus ferazes tierras, i un millón de habitantes que bien puede contener” .⁸⁷

⁸⁵ “Cuestiones Internacionales relacionadas ahora con el Istmo de Panamá”. *El Tiempo*, Bogotá, 4 al 16 de diciembre de 1856. Documento reproducido por Argelia Tello Burgos: *Escritos de Justo Arosemena*. Op. Cit., páginas 124-125.

⁸⁶ Op. Cit., páginas 122-123.

⁸⁷ *El Estado Federal de Panamá*. Op. Cit., páginas 90-91.

A la postre, este crítico estado de cosas, para el Estado Federal de Panamá, se agravó mucho más y desembocó en una situación extremadamente desfavorable para sus derechos de autonomía política, administrativa y económica. En efecto, el 25 de junio de 1857, el congreso de la Nueva Granada dictó una ley mediante la cual el gobierno del Estado de Panamá, - así como también el gobernador de Antioquia en su jurisdicción - “era responsable ante la Corte Suprema de Justicia por delito cometido en el manejo de los asuntos nacionales en dicho Estado”. Más aún, “podía ser acusado por la Cámara de representantes o por el procurador general de la nación. El Poder Ejecutivo estaba facultado para nombrar un funcionario de instrucción, que actuando con su secretario de confianza, formara el sumario correspondiente y despachar las demás diligencias que ocurrieran, siempre que hubiese motivo para suponer la responsabilidad del gobernador”.⁸⁸

El 26 de junio de 1857, el congreso expidió la ley “sobre la seguridad y arreglo de los negocios nacionales en el Estado de Panamá”. Se estipuló que, en lo sucesivo, el Istmo de Panamá se regiría por una administración especial, a cuyo frente estaría un intendente designado por el Poder Ejecutivo de la república. Su función cubriría una amplia gama de actividades, como eran: velar por la seguridad y protección de los extranjeros, de conformidad con los tratados públicos y el Derecho Internacional; establecer rentas, bienes y derechos; adoptar disposiciones sobre la defensa del territorio y mantenimiento de la soberanía; crear una fuerza de policía, ejército y marina para hacer cumplir las órdenes del Poder Ejecutivo y salvaguardar los intereses de la nación.

No olvidemos que el año anterior, concretamente el 15 de abril de 1856, se dio el incidente de la “Tajada de Sandía”, de cuyas implicaciones inmediatas nos ocupamos posteriormente. Por la misma ley 25, de junio de 1857, se erigió en el territorio del Estado de Panamá un Distrito Judicial Federal en el que funcionaría un tribunal dependiente de la corte suprema nacional. Entre sus atribuciones estaban: exigir la responsabilidad de los empleados de la república; aplicar las penas señaladas a los delitos y resolver asuntos que se suscitaban entre la hacienda nacional y “los extranjeros transeúntes por el camino de hierro y con los agentes de la Compañía del Ferrocarril de Panamá, por asuntos extraños a la validez e inteligencia del Contrato de privilegio de dicha obra”.

⁸⁸ Oscar Vargas Velarde: Juan Mendoza, líder del arrabal. Tribunal Electoral. Panamá, 2015, página 71.

Aparte de otras materias contencioso administrativas, el tribunal tendría atribución para castigar a invasores aventureros e imponer contribuciones. Además del derecho de toneladas sobre los buques mercantes que entraran en los puertos de Panamá y Colón, tal como se consignó por la ley de 25 de julio de 1856, nuevamente se cobraría un impuesto a los pasajeros que atravesaran el Istmo de uno a otro mar. Si la Compañía del Ferrocarril se resistía al pago de esta contribución forzosa, el Poder Ejecutivo estaba autorizado para proponerle modificaciones estimadas como “justa recompensa”. El Estado de Panamá recibiría la mitad del producto de las rentas de Aduana. Pero el auxilio de cincuenta mil pesos dictado por el congreso al tesoro de aquel territorio quedaba denegado.⁸⁹

Según un periódico publicado en Panamá, con la ley de 25 de junio de 1857 se le daban facultades omnímodas al Poder Ejecutivo, usurpando al Estado de Panamá sus principales derechos, entrometiéndose en la jurisdicción que le era potestativa y colocándolo bajo el nivel de los demás Estados Federales de la Nueva Granada. Inusitado también era el cargo de intendente general, porque en ningún país regido por el sistema federal se había privado a los jefes de los Estados el ser agentes del Poder Ejecutivo de la nación. Esto, por lo demás, entrañaba “una desigualdad ante los demás Estados”. Propiciaba sinecuras y tendía a complicar los problemas con los extranjeros al darle prebendas, en particular a la Compañía del Ferrocarril, que ya de por sí tenía amplias ventajas en el contrato Stephens-Paredes.

A la vez, se privaba al Estado de Panamá de la mitad del derecho de toneladas y hacía difícil el cobro de la contribución forzosa y las rentas de aduanas, porque era necesario duplicarlas para que rindieran dividendos. Esto se debía a la codicia del gobierno metropolitano que pretendía apoderarse de todas las fuentes productoras del Istmo, sin importarle su falta de recursos tributarios. Cuando el gobierno de la Nueva Granada celebró el contrato con la empresa del Ferrocarril, actuó con egoísmo y solo para obtener beneficios derivados de la vía férrea y amortizar así su deuda externa. No le importó si ello conllevaba sacrificios al Istmo. Esto explicaba por qué no dudó en suspender el derecho de pasajeros, una vez que la empresa ferroviaria elevó sus protestas y apeló a las cláusulas del convenio de 1850. Finalizaba el periódico sus comentarios,

⁸⁹ El Centinela. Año 1, N°.78. Panamá, jueves 30 de julio de 1857, páginas 20-23. Biblioteca Nacional de Bogotá. Prensa Ira., 1946. Véase a Celestino Andrés Araúz. Panamá y sus Relaciones Internacionales. Estudio Introdutorio. Biblioteca de la Cultura Panameña. Tomo 15. Primer volumen. Editorial Universitaria. Panamá, 1994, páginas 72-73.

indicando que si tales relaciones de desigualdad continuaban y si pretendía mantener por más tiempo dicha situación insostenible, el único camino que quedaba era el que habría de tomarse, tarde o temprano: la separación definitiva.⁹⁰

Estos puntos de vista no estaban alejados de la realidad y se dieron en un contexto sumamente difícil, tanto para el Estado Federal de Panamá como para la Nueva Granada.

A raíz del incidente de la “Tajada de Sandía”, el gobierno de Estados Unidos acusó a su homólogo de la Nueva Granada de ser incapaz de mantener el orden y garantizar el libre tránsito en el Istmo de Panamá, de conformidad con lo acordado en el Tratado Mallarino-Bidlack de 1846. En Bogotá, durante la controversia diplomática que siguió al sangriento suceso, los comisionados estadounidenses James B. Bowlin e Isaac Morse, además de exigir indemnizaciones por los muertos y heridos de su país, propusieron que las ciudades de Panamá y Colón se erigieran en dos municipalidades “independientes y neutrales para gobernarse a sí mismas, con un territorio de diez millas de ancho a cada lado del ferrocarril”, así como la “perfecta libertad de la ruta de tránsito” y “la neutralidad garantizadas”, aunque se indicó que en este territorio la Nueva Granada conservaba su soberanía. No obstante, también pidieron que se cediera a Estados Unidos “en plena soberanía” los dos pequeños grupos de islas en la bahía de Panamá, para establecer allí una estación naval”, y todos los derechos reservados en el contrato de la Compañía del Ferrocarril de Panamá con una amplia compensación”. A cambio, el gobierno norteamericano estaba dispuesto a pagar muchas veces el valor de la cosa obtenida”.⁹¹

Bowlin y Morse también presentaron, en esa oportunidad, un proyecto de convención que habrían de concertar ambas naciones para el arreglo de las reclamaciones de los ciudadanos estadounidenses y así concluir las diferencias entre las partes. Pidieron que Colón y Panamá fuesen declarados puertos francos bajo la exclusiva jurisdicción municipal de sus habitantes, si bien la Nueva Granada conservaría allí su soberanía, sin entrar en contradicción con el régimen especial indicado. En ese distrito, cuyo territorio comprendería veinte millas de ancho y correría paralelo a la línea del ferrocarril, sus residentes gozarían “de una serie de derechos” de diversa índole. Es decir, un territorio separado y distinto del Estado de Panamá. En otras palabras, lo que medio

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

siglo después a raíz de la separación definitiva de Panamá de Colombia, en noviembre de 1903, sería la Zona del Canal.

Incluso la controversia diplomática fue aprovechada por los comisionados estadounidenses para plantear soluciones al conflictivo asunto de las contribuciones o impuestos a los extranjeros en el Istmo de Panamá. En este sentido, Bowlin y Morse propusieron que ninguno de los dos gobiernos municipales mencionados estableciera ninguna clase de impuestos de importación o exportación sobre los efectos en tránsito a través del Istmo o para el consumo fuera de los límites de sus respectivos territorios, con algunas excepciones. Si podrían fijar contribuciones ordinarias “sobre la propiedad real y personal de los habitantes con el propósito de recaudaciones necesarias para la administración pública”. También dichas municipalidades expedirían las leyes adecuadas para la protección del ferrocarril o de cualquier otra vía de tránsito a través del Istmo, a fin de brindarles seguridad a las personas “al servicio de dicha vía o camino, y para los pasajeros y toda propiedad que pasen o que se intenten transportar por dicho camino...”⁹²

A estas propuestas que entrañaban cesiones territoriales y de soberanía, siguieron otras que plantearon medidas de carácter militar, esto es, la ocupación del Istmo por tropas norteamericanas, a solicitud de los funcionarios del ferrocarril o de los cónsules estadounidenses en las ciudades de Panamá y Colón. Estos, inclusive, tendrían a su servicio una fuerza de policía para cuyo sostenimiento se crearían recaudaciones especiales. No obstante, si la vía a través del Istmo dentro del distrito aludido “fuera interrumpida o seriamente amenazada de obstrucción o interrupción por una fuerza o potencia que aparezca demasiado formidable”, entonces se recurriría al intervencionismo directo, o sea a las fuerzas navales de Estados Unidos “existentes en cualquiera de los puertos de las extremidades de dicha vía o ruta o inmediata a ellos, para proteger, mantener abierto y asegurar el tránsito libre y sin peligro de dicho camino: y el gobierno de los Estados Unidos puede también, si lo considera necesario, enviar con el mismo fin a dicho destino o a cualquiera parte de él. Incluso organizar allí, una fuerza militar; pero tan luego como cese la exigencia que haya ocasionado el uso de la fuerza moral o militar de los Estados Unidos, será ella retirada de dicho territorio”.⁹³

⁹² El Centinela. Trimestre 4. Año 1, número 47 Panamá, Domingo 12 de abril de 1857. Página 1 Biblioteca Nacional de Bogotá. Prensa 1ra., No.1946. En Celestino Andrés Araúz: Panamá y sus Relaciones Internacionales. Op. Cit., páginas 63-64.

⁹³ *Ibid.*

“Absolutamente inadmisibles” consideraron los plenipotenciarios de la Nueva Granada Lino de Pombo y Florentino González, las propuestas de Bowlin y Morse. A su criterio, éstas significaban “una cesión íntegra y gratuita, inconstitucional y deshonrosa, del territorio del Estado de Panamá a los Estados Unidos, cesión que ni el uno de los gobiernos debe pretender o exigir, ni el otro puede acordar, en conformidad con los principios que sirven de base a las instituciones políticas de las dos Repúblicas”. Más aún, afirmaron que varias cláusulas del proyecto en cuestión estaban en abierta pugna con el Contrato Stephens-Paredes. Por tanto, aquellas propuestas no podían ser tomadas en cuenta, si bien en aras de arreglar satisfactoriamente lo relacionado con el tránsito por el Istmo de Panamá estaban dispuestos a proseguir con las negociaciones “sin perder de vista el principio de la igualdad del libre tránsito para todas las naciones y el de la soberanía territorial.”⁹⁴

Mientras tanto, en el Istmo de Panamá la tensión reinante aumentó por el asunto de los impuestos e hizo crisis con el incidente de la “Tajada de Sandía”. A principios de septiembre de 1856, el comodoro Merwine, comandante en jefe de la Marina de Estados Unidos en el Pacífico, manifestó al gobernador de Panamá que “consideraría como un caso de guerra”, la insistencia de este funcionario de “exigir el derecho de toneladas. Por tanto, “obraría en consecuencia con las fuerzas que tenía a sus órdenes”. A aquel funcionario no le quedó más alternativa que ceder ante esta amenaza “hasta tanto el Poder Ejecutivo resolviera lo conveniente”.⁹⁵ El 19 de ese mismo mes, a solicitud de Amos B Corwine, comisionado especial del gobierno de Estados Unidos para investigar el sangriento suceso del 15 de abril de 1856, un destacamento de 160 hombres comandados por el comodoro William Merwine desembarcó de los buques de guerra Independence y St Mary, y ocupó la estación del ferrocarril en la Ciudad de Panamá. Pero como todo estaba en calma, solo permaneció tres días. Fue la primera intervención armada estadounidense en el territorio istmeño y sentó un precedente que prácticamente se convirtió en costumbre durante la segunda mitad del siglo XIX e inicios del XX.

En este contexto, a principios de 1857, el Dr. Justo Arosemena presentó al congreso de la Nueva Granada un proyecto de ley sobre la neutralidad del Istmo de Panamá, proponiendo que el Poder Ejecutivo promoviera con los gobiernos de Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y Cerdeña la concerta-

⁹⁴ El Centinela, Trimestre 4. Año 1, número 48. Panamá, miércoles 15 de abril de 1857, páginas 1-4 Biblioteca Nacional de Bogotá. Prensa 1era, N°.1946. Celestino Andrés Araúz. Op. Cit., página 65.

⁹⁵ Gerstle Mack. Op. Cit., página 154.

ción de un tratado en el que se reconociera al Istmo de Panamá como “un Estado del todo independiente y soberano, libre para el comercio de todas las naciones, bajo la garantía y protección de las potencias signatarias del pacto”. Era, si se quiere, un retorno al modelo del país hanseático de los años veinte que buscaba convertir al Istmo en “un emporio comercial” mediante la construcción de una ruta interoceánica, terrestre, acuática o mixta por parte de las principales naciones marítimas de aquel tiempo.

De acuerdo con el proyecto del Dr. Arosemena, tales centros de poder gozarían de una serie de derechos y garantías comerciales. En primer lugar, tendrían amplia libertad para el transporte de su correspondencia por medio del ferrocarril o cualquiera otra vía de transporte y comunicación que se llegara a construir en el territorio del Estado de Panamá. Por este servicio, los beneficiados no pagarían nada al gobierno, pero sí anualidades a la Compañía del Ferrocarril, que a su vez, contribuiría de la misma forma al Estado. Éste se comprometió a no imponer ningún gravamen por el tránsito de correspondencia extranjera, ni cobraría contribuciones a los buques y mercancías de las naciones signatarias que arribaran a los puertos, del Istmo y, por su parte, harían lo mismo con los productos o mercaderías de Panamá que ingresaran en sus respectivos dominios. Además de ello, los ciudadanos o súbditos de los países mencionados tendrían, por el hecho de hallarse en el Estado de Panamá, los mismos derechos y obligaciones civiles y de naturaleza política establecidos por la Constitución y las leyes para los naturales de la Nueva Granada. Tal reciprocidad se haría extensiva a los ciudadanos del Estado de Panamá en los territorios de las naciones protectoras.

Otros puntos del proyecto de ley sobre la neutralidad del Istmo se referían específicamente a la Compañía del Ferrocarril y existían buenas razones para que el Dr. Arosemena le dedicara su atención. Así, el Estado de Panamá se subrogaría de los derechos y obligaciones que con esta empresa había contraído la Nueva Granada y celebraría otro convenio, no sólo para estipular a nombre propio los nuevos derechos y obligaciones de ambas partes, “sino para dar mayor claridad a algunas cláusulas del actual contrato, que son susceptibles de varias interpretaciones”. Los únicos derechos que se reservaría la Nueva Granada, respecto a esta empresa, serían la facultad de rescatar el camino y sus dependencias, de conformidad con el contrato Stephens-Paredes, así como el tránsito gratuito, no sólo de la correspondencia, sino también de tropas, pertrechos y empleados o comisionados del gobierno.

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

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

Se hizo la observación de que las “potencias signatarias” se comprometían a que ninguna de ellas tomarían posesión directa o indirectamente, del Estado de Panamá o de una parte de su territorio y a impedir las expediciones de aventureros u otro tipo de invasiones extrañas. Pero sus fuerzas militares no intervendrían en los asuntos internos del Estado de Panamá, “sino cuando se hagan visiblemente peligrosas para el interés del comercio universal o perniciosas para el comercio de alguna de ellas”; y entonces no podrían hacer sino “lo muy preciso para poner término a las decisiones, después de acordado por tres de dichas potencias a lo menos”. Ello, no obstante, el Estado de Panamá sería completamente neutral “en toda cuestión o guerra internacional entre las potencias signatarias”, y éstas, a su vez, procurarían que lo fuese también en conflictos que sostuviese alguna de ellas con otra nación ajena al tratado.

Si surgían problemas del Estado de Panamá con alguna otra nación que no fuese de las firmantes del Tratado, las potencias, que lo integraban, ofrecerían su mediación y buscarían la solución del diferendo mediante el arbitraje de una o más de ellas o de otra potencia extraña, si así lo exigía la parte contendiente con el país bajo el protectorado. Del mismo modo, siempre que surgiera algún problema entre el Estado de Panamá con cualquiera de las signatarias del pac-

to, se recurriría al arbitraje de las otras integrantes y por mayoría de votos de sus representantes. De esta manera, se evitarían las hostilidades entre dicho Estado con una o más de las mencionadas naciones. En caso de empate, los representantes aludidos deberían elegir a una quinta potencia para dirimir la disputa. De allí que también se indicara que los signatarios se garantizarían recíprocamente el cumplimiento de las estipulaciones y de los deberes consignados en el tratado que llegara a celebrarse.

Habría reciprocidad entre los ciudadanos o súbditos de las potencias signatarias y los naturales del Estado de Panamá. Todos tendrían los mismos derechos y obligaciones que correspondían a los ciudadanos de sus respectivos países. Dicho tratado permanecería en vigor por solo diez años en cuanto al protectorado o intervención. Pasado ese tiempo, el Estado de Panamá podría disponer de su suerte como a bien lo tuviera. Ni antes ni después sería lícito, al gobierno que imperara en este territorio, establecer allí el régimen de la esclavitud.⁹⁶ Era de esperar la reacción que sobrevino tanto en Bogotá como en el Istmo, contra el proyecto de tratado. Se le calificó como “humillante” y vergonzoso” para la Nueva Granada, porque traería para el Istmo “un triste y desastroso porvenir”. También se dijo que no hacía otra cosa que allanar a los yankees el camino de la anexión del Istmo”.⁹⁷ Con todo, el polémico proyecto del Dr. Justo Arosemena que, en esencia, procuraba sustraer al Estado de Panamá de la hegemonía unilateral estadounidense y las guerras civiles no granadinas, no prosperó en el congreso.

Poco después, el 10 de septiembre de 1857, se firmó en Washington el Tratado Herrán-Cass. En el mismo se estipuló que todas las reclamaciones de parte de los ciudadanos de Estados Unidos, corporaciones, compañías o particulares contra el gobierno de la Nueva Granada presentadas antes de esta Convención, ya fuese al Departamento de Estado en Washington o al ministro de Estados Unidos en Bogotá, “especialmente las provenientes de los daños causados con el motín que ocurrió en Panamá el 15 de abril de 1856”, por los cuales “dicho gobierno reconocía” su responsabilidad, derivada del atributo y la obligación “que tenía de conservar la paz y el buen orden en aquella vía interoceánica

⁹⁶ *El Centinela*. Año 1. Serie 5, número 53 3. Panamá. Domingo 3 de mayo de 1857. Página 2. Biblioteca Nacional de Bogotá. Prensa Primera. Número 1946. Este documento fue reproducido por Catalino Arrocha Graell: *Historia de la Independencia de Panamá. Sus Antecedentes y sus causas* (1821-1903). Star and Herald. Co., Panamá, 1933 páginas 130-135 y por Celestino Andrés Araúz: “Justo Arosemena ante el Expansionismo de Estados Unidos” *Tareas*, No.94, Panamá, septiembre-diciembre 1996, páginas 65-68.

⁹⁷ *El Centinela*. Año 1, serie 5, número 53 Panamá. Domingo 3 de mayo de 1857, página 2. Biblioteca Nacional de Bogotá. Prensa Primera. Número 1946.

nica”, serían sometidas a una comisión integrada por dos representantes de ambas partes. Para asumir los costos que resultaran del pago de indemnizaciones, el gobierno neogranadino destinaría la mitad de la suma que percibía de la Compañía del Ferrocarril por el transporte del correo interoceánico, más el cincuenta por ciento de las utilidades netas que le correspondían por dicha vía. Si tales fondos no alcanzaban, entonces proveería otros medios para tal propósito.⁹⁸

Finalmente, la Nueva Granada convino en pagar indemnizaciones por el monto de B/ 402.000, que se canceló en 1874. Esta cifra, si se quiere, era insignificante, pero entrañaba una humillación internacional y allanó el camino para que la hegemonía estadounidense predominara en las relaciones entre los dos países y, por ende, en el futuro del territorio del Istmo de Panamá.⁹⁹

En definitiva y pese a las limitaciones de origen y sus consecuencias inmediatas que hemos examinado, no hay duda que el Estado Federal de Panamá, o el “Estado de Panamá”, fue un paso importante para el logro de una autonomía que, con todo y estar mediatizada, representó el inicio de un proceso paulatino que desembocó en la separación definitiva del territorio istmeño de la República de Colombia el 3 de noviembre de 1903. Esto último con la intromisión de los intereses geopolíticos, económicos y estratégicos – militares del imperialismo norteamericano, centrados en la construcción, dominio y usufructo de un canal interoceánico. Pero esta presencia hegemónica foránea no era nueva ni coyuntural. Frenó y complicó el desenvolvimiento del Estado Federal e intervino decisivamente en el surgimiento de la Nueva República, bajo el protectorado de Estados Unidos, aprovechando el permanente descontento de los istmeños ante el centralismo de Bogotá.

⁹⁸ “Convención del 1º de septiembre de 1857, sobre pago de reclamaciones provenientes de los sucesos del 15 de abril de 1856, en Panamá”... en: José Antonio Uribe. Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia. Tratados Públicos. Edición oficial. Imprenta Nacional, 1920. VI tomo. Páginas 228-233. Véase, asimismo: Revista Cultural Lotería. Edición Especial. La Experiencia transístmica. Convenios, contratos, tratados y otros documentos (siglo XIX). Luis Navas Pájaro y Thais E. Alexandría, compiladores. Op. Cit. Páginas 93-100.

⁹⁹ Raimundo Rivas: Historia Diplomática de Colombia (1810-1934) Ministerio de Relaciones Exteriores. Imprenta Nacional. Bogotá D.E. 1961. Página 424.

SUMMARY

THE FEDERAL STATE OF PANAMA AND ITS ORIGIN LIMITATIONS

This article analyzes the origin limitations of the Federal State of Panama. The author remarks the centralist-federalist spirit of that political institution. He studies the speculation and the monopoly of uncultivated lands.

He recognizes the endangered and controversial incomes of the original entity. Both the annexionist threats and the centralist reactions are viewed. Also, he points out the difficult beginning of the Federal State of Panama: internal divisionism, Colombian interference and American hegemony.

KEY WORDS

Limitations, Federal State, Panamá, centralist-federalist spirit, speculation, monopoly, uncultivated lands, endangered incomes, annexionist threats, Colombian interference, American hegemonical interests.