

I. ARTICULOS

AGENTES DIPLOMATICOS DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EL GOLPE DE MELO

Por: DAVID SOWELL
University of Florida

Las relaciones diplomáticas entre Colombia y los Estados Unidos durante el siglo pasado fueron dominadas por los esfuerzos hechos por parte de los Estados Unidos de limitar la influencia de otros países en el Istmo de Panamá. Los Estados Unidos también trataron de garantizar derechos favorables de tránsito sobre este territorio. El Tratado Bidlack-Mallarino de 1846 clarificó las relaciones entre los dos países sobre estos puntos. Después de este año, la primera responsabilidad de los agentes diplomáticos de los Estados Unidos en Bogotá consistió en mantener esas buenas relaciones y de resolver disputas pertinentes al tránsito del Istmo.

Bajo condiciones normales, las obligaciones del agente solamente demandaban procedimientos rutinarios. Cuando se presentaba un problema, tenía que escribir al Secretario de Estado norteamericano para recibir instrucciones. Sin embargo, durante tiempos de conflictos civiles, como el golpe de estado dado por el General José María Meló en 1854, el agente tuvo que determinar por sí mismo su manera de actuar. Al principio de este golpe, los agentes, el encargado de negocios James S. Green y el cónsul James Bennett, realizaron acciones sin la mediación del consejo del Departamento del Estado. Ellos ofrecieron protección diplomática a miembros del gobierno depuesto, quienes habían actuado a favor de los intereses comerciales de los Estados Unidos en el Istmo. Esas acciones representaron una intervención en el proceso interno de Colombia, una violación del derecho internacional y de las normas diplomáticas del día.

James Green llegó a la capital de Colombia el 14 de Diciembre de 1853 (1). Sus observaciones iniciales sobre la situación interna del país eran muy positivas. En carta al Secretario de Estado William L. Marcy dijo "la paz domina a lo largo de la República," y, como consecuencia de esta tranquilidad, "hay indicios de empresa y progreso". A pesar del hecho de que las elecciones recientes habían producido un Congreso adverso al gobierno del Presidente José María Obando, lo cual "probablemente producirá algunas tempestades y agitaciones," Green aseguró al Secretario que "tales tempestades serán confinadas a palabras y discusiones, sin mediar la fuerza física o manifestación hostil alguna." (2).

Dentro de las responsabilidades de su puesto, la primera obligación de Green estaba en tratar de eliminar un impuesto sobre gente que transitaba el Istmo. El impuesto fue colocado por la legislatura de Panamá en 1849 para percibir ganancias a costa de las miles de personas en ruta a las minas de oro en California. Agentes anteriores habían hecho esfuerzos para abolir el impuesto, pero sin éxito alguno. Cuando la legislatura panameña aumentó el impuesto de 2 pesos a diez pesos por persona en 1853, el Departamento informó a Green que los Estados Unidos interpretaba el impuesto como contrario al espíritu del Tratado de 1846 (3). En la opinión del Departamento, se violaba específicamente el artículo 35 de aquel acuerdo, lo que dio a los Estados Unidos "libre tránsito" del Istmo, a cambio de su garantía de "neutralidad" en la región (4).

Con este mandato Green presentó la posición de los Estados Unidos acerca del impuesto al Congreso de Colombia en Febrero de 1854. Los legisladores insistían, sin embargo, que estaba por fuera de su jurisdicción, y que ellos no tenían el poder de anular una decisión de una legislatura provincial. Green entonces habló con el Ministro de Relaciones Exteriores, Cerbeleón Pinzón, para que tratara de resolver el problema. Pinzón expresó verbalmente a Green la determinación fijada

1. James S. Green a William L. Marcy, 20 Diciembre de 1853, National Archives, Records of the Department of State, Diplomatic Despatches from United States Ministers to Colombia, rollo microfilmado número 13. (Citada después como DD.)

2. Green a Marcy, 4 Enero de 1854, DD.

3. E. Taylor Parks, *Colombia, and the United States, 1830-1914* (Durham, North Carolina; Duke University Press, 1935), páginas 236-36 y Marcy a Green, 16 Febrero de 1854, National Archives, Records of the Department of State, Diplomatic Intmctions, rollo micro filmado número 44. (Citado después como DI.)

4. Marcy a Green, 16 Febrero de 1854, DI.

del gobierno para remover cualquier obstáculo a los derechos de tránsito, pero su réplica escrita a Green no fue tan explícita (5).

Mientras Green estaba envuelto en esta disputa, el Congreso estaba "encerrado" en un debate con el Presidente sobre el papel del ejército dentro de la estructura social y el gobierno. Los draconianos, encabezados por Obando, favorecían la retención del ejército permanente, en oposición a los gólgotas y algunos sectores conservadores quienes consideraban que un ejército permanente era "contradictorio a la República." (6) El debate sobre este tema duró muchas semanas, sin ningún signo de progreso.

El clima en la capital era muy tenso. Desde Diciembre del año anterior, el presidente había mandado devolver las armas del gobierno. Mucha gente pensaba que las Sociedades Democráticas estuvieran recibiendo tales municiones. Cuando una hoja suelta, firmada por el demócrata Francisco Antonio Obregón, impelía a los demócratas de todo el país a armarse, surgieron rumores en la capital de la posibilidad de golpe (7).

En medio de un ambiente que cada día era más inestable Green continuó sus esfuerzos para eliminar el impuesto. Después de que él recibió una carta del cónsul George Fletcher en Colón, donde avisaba a Green de la "posibilidad de dificultades en el Istmo" a causa del impuesto, Green preparó una carta para enviar al Presidente. Pero en vista de la Semana Santa, él no pudo hacerlo, aplazándolo hasta el lunes 17 de Abril. (8) La carta nunca llegó a Obando.

El 17 de Abril muy temprano en la mañana, el General José María Melo dio su golpe. El 20, el Secretario General del gobierno de Melo, Francisco Antonio Obregón, informó oficialmente a Green del cambio de gobierno. Obregón expresó la confianza en que el encargado comprendería esos sucesos. El Secretario General extendió la esperanza

5. Green a Cerbeleón Pinzón, 6 Marzo de 1854, DD; Pinzón a Green, 9 Marzo de 1854, DD; Green a Marcy, 4 abril de 1854, DD.

6. *El Neo-Granadino*, 11 Marzo de 1853.

7. Aliño Gómez Picón, *El Golpe militar del 17 de abril de 1854* (Bogotá: Editorial Kelly, 1972), 188; Venancio Ortíz, *Historia de la revolución del 17 de abril de 1854* (Bogotá: Imprenta de Francisco Torres Amaya, 1855), 70-71; y Miguel Urrutia Montcya, *History of the Labor Movement in Colombia* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1969), 41.

8. Green a Marcy, 22 Abril de 1864, DD.

porque "las relaciones amables y cordiales" que habían existido entre las dos naciones continuara. (9) Diplomáticamente Green replicó que le informaría al Secretario de Estado de las buenas intenciones demostradas por el nuevo gobierno y del respeto mostrado a extranjeros, pero él no reconocería la administración nueva. (10).

A pesar de sus comentarios a Obregón, Green expresó su disgusto por lo acontecido en sus comunicaciones privadas a Marcy. Comentó que "esta no es una lucha para la libertad popular. No es nada más que despotismo militar." Green reconoció que Melo había mantenido el orden público, pero notó que: "sus decretos, y otras acciones, dan evidencia de una tiranía que no debe ser tolerada, y si continúa, llevará irremediamente a la destrucción de la libertad del país, yo seré el último en reconocer su gobierno, si se estableciera uno de facto." (11).

A pesar de la inquietud que dominaba a Bogotá, la mayor preocupación de Green continuó siendo la situación en el Istmo. Escribió a Fletcher en Colón para que continuara pagando el impuesto. Pero, lo más importante, fue que pidió a Fletcher la preparación de la corbeta *Cyane* para garantizar la protección de los ciudadanos norteamericanos en aquel lugar. Green informó sobre esta acción "necesaria," al Secretario de Estado norteamericano, suplicándole a su vez, otra corbeta, argumentando que "nuestros conciudadanos deben ser protegidos, y, para hacerlo, requerimos fuerza."(12).

Uno de los primeros pasos tomados por los melistas fue tratar de capturar tantos enemigos del golpe como fuese posible. Muchos oficiales del gobierno depuesto fueron apresados, pero algunos oficiales claves evitaron la detención. Entre ellos se encontraban el vicepresidente, José de Obaldía, el designado, Tomás Herrera, José María Samper, Julio Arboleda, Manuel Murillo Toro, y Rafael Núñez. Samper salió de la ciudad. Arboleda encontró refugio en el consulado de Dinamarca. Los otros "buscaron refugio bajo la bandera Americana."

9. Francisco Antonio Obregón a Green, 20 Abril de 1854, DD.

10. Groen a Obregón, 22 Abril de 1854, DD.

11. Green a Marcy, 29 Abril de 1854, DD. Véase también Lisandro Cuenca a Green, 24 Abril de 1854, DD, y Green a Cuenca, 26 Abril de 1864, DD.

12. Green a George W. Fletcher, 29 Abril de 1854, DD, Y Green a Marcy, 29 Abril de 1854, DD. Cuando la carta llegó a Panamá Fletcher había salido hacia los Estados Unidos. La corbeta *Cyane* estaba en la costa de Nicaragua bombardeando a San Juan. *Weekly Panamá Star and Herald*, 8 Mayo de 1854.

Green ofreció "asilo a todos los que lo requirieran sean extranjeros o Colombianos". (13).

La inhabilidad de Melo de capturar esos individuos inhibió la posibilidades de éxito a su movimiento, ya que todos eran importantes líderes políticos o militares; alrededor de ellos se conformó la resistencia a Melo. El centro de resistencia fue el consulado de los Estados Unidos. Un testigo del golpe, Isaac Holton, observó que "el vicepresidente inmediatamente tomó refugio en nuestro Ministerio...desde donde ha estado organizando la resistencia." {14}.

Para preparar la resistencia a Melo, Obaldía asumió el poder ejecutivo. Nombró a Domingo A. Maldonado como Secretario de Gobierno. (15) Más tarde en el año, Obaldía describió sus acciones de la siguiente forma:

Mis principales actos fueron: primero, conferir autorizaciones a varios jeneraies, a los Gobernadores i a otras personas dignas de mi confianza, para la creación de cuerpos militares, adquisición de elementos de guerra i de recursos de todo jénero, para desempeñar otras funciones conducentes a la salvación de la República; i segundo, espedir un decreto convocando al Congreso para el quince de mayo en la ciudad del Socorro. (16)

Rafael Núñez fue el primer refugiado que trató de salir del consulado, pero fue capturado inmediatamente por los melistas, y detenido hasta el 22 de junio. (17) El General Herrera logró escapar el 19 de abril. Según acuerdo con Obaldía, se declaró como ejecutivo provisional en San Juan de Rioseco. (18) Otra evidencia del apoyo del consulado a la resistencia

13. Green A Marey, 22 Abril de 1854, DD, y carta del Isaac Holton a *New York Times*, 2 Junio de 1854. El Secretario Marcy replicó a Green que "el Departamento aprueba de la posición que ha asumido..." Marcy a Green, 19 Junio de 1854, DI.

14. *New York Times*, 2 Junio de 1854.

15. *Causas de responsabilidad contra el ciudadano presidente de la República i los señores del despacho*, dos tomos {Bogotá: Imprenta del Neo-Granadino, 1856}, tomo 1, 16; Ricardo J. Alfaro *Vida del General Tomás Herrera* (Barcelona: Imprenta de Henrich y Compañía, 1909), 225; y Nicolás del Castillo MatMe, *Biografía de Rafael Núñez*, dos tomos (Bogotá: Editorial Iqueima, 1955), tomo 1, 183.

16. *Causa de responsabilidad*, 16. En la colección de manuscritos de la Biblioteca Luis Algel-Arango queda dos cartas de Maldonado a varios representantes y senadores ordenándoles asistir en el Congreso en Socorro. Mss. 293 Sus fechas de escribir es el IB de Abril de 1854, obviamente mandados desde el consulado.

17. Castillo, *Rafael Núñez*, 183.

18. Alfaro, *Tomás Herrera*, 226-28 y Green a Marcy, 22 Abril de 1854, DD.

contra-revolucionaria fueron los hechos de Mayo, cuando tropas de Melo capturaron las instrucciones de Obaldía al ejército constitucional. (19).

Como consecuencia de tales actividades, el encargado Green fue atacado por la prensa melista, recibiendo amenazas en contra del consulado. Green pidió la intervención de Melo para aliviar la presión, sin éxito alguno. En vista de esto, Green se "preparó para recibirlos," advirtiendo de paso a los extremistas. Tal acción bajó la presión sobre el consulado, pero Green continuó temeroso de los melistas. En una carta a Marcy, Green describió su situación como "muy desesperada y deplorable." Otra vez pidió refuerzos de la marina, con el fin de cercar la costa de Colombia para "protejer nuestros derechos e intimidarlos." (20).

Green escribió al Secretario Marcy el 3 de Julio, comentándole que Melo había removido la presión, y que ya no existía peligro alguno. Pero que era para él completamente imposible realizar negocios con el gobierno de Melo. El anunció que "cuando pueda ponerlos (a los refugiados) a salvo, yo me retiraré." (21).

Obaldía fue trasladado del consulado de los Estados Unidos al de Inglaterra el 12 de Julio. Obaldía logró escapar a Honda, a donde arribó el 27 del mismo mes, declarándose inmediatamente como presidente provicional. En la misma fecha Green partió hacia Honda. También él llegó el 27, en donde proclamó sus simpatías y deseos por mantener relaciones cordiales con las autoridades "legales" de Colombia. (22).

La prensa melista reportó la salida de Green y opinó acerca de su comportamiento.

los Granadinos, si ganarán mucho con la marcha de un hombre que, pareciendo ignorar las más comunes reglas del derecho internacional, ha tomado parte descaradamente en nuestras contiendas, patrocinando a los enemigos del Gobierno i hostilizando a este de cuanto modos ha podido. (23)

19. Gustavo Vargas Martínez, *Colombia: 1864: Meló, los artesanos y el socialismo* (Bogotá: Editorial la Oveja Negra, 1973), 117.

20. Green a Marcy, 23 Mayo de 1854, DD.

21. Green a Marcy, 3 Julio de 1854, DD.

22. Gómez, *El Golpe militar*, 254; *Gaceta Oficial*, 29 Enero de 1855; y Raimundo Rivas, *Historia diplomática de Colombia, 1810-1934* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1961), 356.

23. *El 17 de Abril*, 30 Julio de 1854.

Si los melistas pensaron que el hostigamiento por parte de los agentes de los Estados Unidos había terminado, estaban equivocados. Cuando Green partió de Bogotá, puso los archivos del consulado bajo cargo del consul John Bannett, y lo nombró como encargado, todo sin la aprobación del Departamento de Estado Norteamericano. (24).

En Septiembre, Melo ordenó que la puerta del consulado debía ser vigilada e impedirse la entrada a todo aquel que quisiera hacerlo. Bennett desobedeció la orden gubernamental y entró al edificio por la fuerza con la amenaza de "tirar contra cualquier soldado que tratara de pararle." El cónsul fue agredido por los soldados, quienes argumentaron "que lo habían hecho, en defensa del gobierno en contra de la intervención extranjera." (25).

Tal respuesta no satisfiso a Bennett, quien demandó castigo para los soldados. El Secretario de Relaciones Exteriores, Ramón Mercado, respondió a Bennett citando los derechos y deberes correspondientes a un encargado y a un cónsul, demostrando que su demanda no correspondía a los derechos como cónsul. Mercado recordó a Bennett que el gobierno de Melo había guardado silencio sobre el comportamiento de los agentes de los Estados Unidos, queja que tenía toda la justificación. Al recibir esta respuesta, Bennett abandonó todo refrenamiento diplomático. Contestó a Mercado que lo consideraba "como responsable personal por la amenaza a su vida" y expresó su mala opinión al régimen de Melo. (26).

En Noviembre, un Ingles, Dundas Logan, fue apresado por los melistas por no pagar los empréstitos forzados. Mientras las tropas le escoltaban por frente al consulado norteamericano, el cónsul Bennett logró refugiarse, acción que Logan secundó, argumentando el derecho de asilo. Los soldados forzaron su entrada en el consulado con muchos tiros, que dejaron herida a una criada. Bennett, ocultado con Logan en un cuarto en el segundo piso, entregó a Logan a cambio de la salida de los soldados con el fin de evitar mayores daños a miembros del consulado. Por esa acción Bennett demandó de Melo el castigo para los soldados implicados. Melo se negó a hacerlo, y colocó una guardia alrededor del consulado. A causa de la abierta antipatía hacia Melo, Bennett fue aislado en el consulado hasta la caída de Melo. (27).

24. Marcy a James Bowlin, 30 Enero de 1855, DI.

25. Ibidem.

26. Ibidem.

27. Marcy a Bowlin, 3 Febrero de 1855, DI; Isaac F. Holton, *Twenty Months in the Andes* [New York: Harper & Brothers, Publishing, 1857], 562-63; y Mss. 151, "Juicio contra José Marta Vega," Biblioteca Luis Ángel-Arango.

Algunos aspectos del comportamiento de los agentes de los Estados Unidos durante el golpe merecen algunas observaciones.

El comportamiento de Bennett fue injustificado y considerado como "extravagante" por el Departamento de Estado. En carta enviada al sucesor de Green, James B. Bowlin, el Secretario Marcy le advirtió sobre la posibilidad de una recepción hostil en Bogotá. Marcy opinó que el cónsul de los Estados Unidos ha sobrelhmitado las obligaciones propias de su puesto "dejando que sus sentimientos personales influenciaron su conducta diplomática," causando la reacción del gobierno de Melo. (28).

Para analizar las ofertas de refugio hechas por Green, debemos considerarlas como ejemplos de "asilos temporales." Durante el siglo pasado, tales ofertas fueron frecuentemente usadas. Los Estados Unidos las aceptaron sin reserva alguna hasta el medio siglo, cuando empezó a negarlas en algunas circunstancias. (29) Por eso, las ofertas de refugio a los depuestos miembros del gobierno estuvieron dentro de las normas diplomáticas de aquella época. Además, el Departamento de Estado no censuró al encargado Green, lo que indica su aprobación. Sin embargo, el Departamento si censuró a Bennett por el mal uso de su casa, tomándola como sitio de asilo para "personas ofensivas" al gobierno de Meló. (30). Esto es curioso porque Green, no Bennett, fue quien había realizado la oferta de asilo.

Pero, más allá de la cuestión de la legalidad de la oferta de asilo queda la cuestión de soberanía. Quizás la más importante regla de conducta diplomática es "en ningún caso debe (un agente) intervenir en los aspectos internos de un país que lo halla recibido." (31) Es muy claro que Green violó esa importante regla. El uso del consulado como centro inicial de resistencia contra Melo representó una intervención en los asuntos internos de Colombia.

Una razón por la cual pasó lo narrado fue que dada la importancia del Istmo para los Estados Unidos, es muy posible que este punto dominara los pensamientos de Green. Su percepción de la importancia del Istmo fue clara. Según él:

28. Marcy a Bowlin, 30 Enero de 1855, DI.

29. C. Píeale Ranning, *Diplomatic Asylum; Legal Norms and Political ReaUty in Latin American Relations* (Hauge: Martinus Nijboff, 1966), 24-29.

30. Marcy a Bowlin, 30 Enero de 1855, DI.

31. Amos Sharlte Hershey, *Diplomatic Agents and jmmunties* (Washington: Government Printing Office, 1974), 3.

Es muy importante que se realice buenos acuerdos y que se mantengan cordiales relaciones entre los Estados Unidos y Colombia. Todas las cuestiones del su comercio nos afectan y es cierto que una gran porción del comercio del mundo tiene que atravesar aquella República. (32)

Las administraciones de Tomás Cipriano de Mosquera y José Hilario López mantuvieron buenas relaciones con los Estados Unidos. Acciones como el tratado donde se concedía permiso para la construcción de un ferrocarril a través del Istmo, y tarifas reducidas demostraron que los líderes de la reforma liberal tenían el mismo punto de vista económico que los Estado Unidos.

Por contraste, el gobierno de Melo no tenía la misma actitud hacia los intereses de los Estados Unidos como sus predecesores. Una fracción muy importante de los melistas fueron los artesanos de las Sociedades Democráticas, quienes apoyaron el cobro de tarifas más altas. Green sentía antipatía hacia Lorenzo María Lleras, el Director de la Sociedad Democrática de Bogotá en 1854. (33) Además, Melo quería modificar las reformas liberales. Una de sus primeras disposiciones fue hechar atrás la Constitución de 1853, y reemplazarla por la Constitución del 1843 (34).

Es probable que si el régimen del 17 de Abril hubiera asumido una actitud menos desfavorable hacia los intereses de los Estados Unidos que los regímenes anteriores, el encargado Green hubiera actuado y pensado de manera diferente. Desafortunadamente su comportamiento no ha sido raro entre los agentes diplomáticos de los Estados Unidos en América Latina, a pesar de las reglas diplomáticas y derecho internacional.

32. Green a Marcy, 25 Septiembre de 1854, DD.

33. Green a Marcy, 4 Abril de 1854, DD.

34. *El Neo-Granadino*, 27 Abril de 1854.