

La Costa de Mosquitos: espacio irreductible, territorio disputado. Usos y abusos de la Real Orden de noviembre de 1803 (ss. XVIII-XXI)

The Mosquito Coast: uncontrolled space, contested territory. The use and abuse of the Real Orden of november 1803 (18th-21st centuries)

RESUMEN

La Real Orden de noviembre de 1803 relativa a la Mosquitia ha sido utilizada como sustento de reclamaciones territoriales prácticamente hasta nuestros días. Precisamente el continuo uso de esta disposición en clave litigiosa desde las Independencias ha terminado por separarla de su contexto original. En este artículo se aborda la Real Orden de 1803 como objeto de estudio desde dos planos diferentes. Por un lado, se contextualiza la disposición en su sentido eminentemente premoderno. Desde finales del siglo XVIII, las autoridades de la Monarquía hispánica trataron de promover la «conservación» de dominios no controlados como la Costa de Mosquitos, en un giro respecto de su tradicional remisión a la suficiencia de los títulos dominicales. No obstante, la puesta en práctica de esta novedosa política de conservación se caracterizó por una marcada indeterminación en términos de proyección espacial. Por otro lado, se exploran las causas de la supervivencia de la Real Orden a lo largo de los siglos XIX y XX, prestando especial atención a sus instrumentales «reinventiones» tanto en los primeros años después de la Constitución de Cúcuta como en lo relativo a la competencia por la consecución de un canal interoceánico desde la mitad del siglo XIX.

PALABRAS CLAVE

Real Orden de 1803, Costa de Mosquitos, espacio, territorio, cuestiones de límites.

ABSTRACT

The Real Orden of November 1803 regarding the Mosquito Coast has been used in support of territorial claims practically up to now. Precisely because of the continuous resort to such provision in boundary disputes after the Independencias, the Real Orden has eventually been separated from its original context. This article deals with this provision from a twofold approach. On the one hand, the Real Orden is considered in its premodern context and sense. From the end of the eighteenth century onward, the Catholic Monarchy tried to promote the «conservation» of uncontrolled domains such as the Mosquito Coast, giving up its traditional approach which emphasized the validity of its titles. However, the implementation of such policy was distinguished by its uncertainty in terms of spatial projection. On the other hand, the causes of the long life of the Real Orden during the nineteenth and twentieth centuries are explored, paying particular attention to the instrumental role that the provision played in particular contexts, such as the first years after the Constitución de Cúcuta and the decades of competition for the achievement of an interoceanic channel.

KEY WORDS

Real Orden of 1803, Mosquito Coast, space, territory, boundary disputes.

Recibido: 29/10/2020

Aceptado: 19/12/2020

SUMARIO/SUMMARY: I. A modo de introducción. II. Contextualizando la r.o. de 1803: breve historia de una norma. III. Las reinventiones de la real orden de 1803 (1821-1860). IV. La supervivencia de la real orden de 1803 (1860–1972). V. A modo de conclusión.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

I.1 ALGUNAS –POCAS– CONSIDERACIONES HISTORIOGRÁFICAS

Todos los lugares admiten infinitas historias, tantas como historiadores estén dispuestos a relatarlas. El espacio que suele conocerse históricamente

como Mosquitia¹, Costa de Mosquitos², o Mosquito Shore³, no constituye ninguna excepción. En efecto, la historia de lo que ha sido durante siglos una zona disputada entre diversas poblaciones indígenas; aventureros, comerciantes y colonos europeos; misioneros católicos, pastores protestantes y miembros de la Iglesia morava; Monarquías más o menos imperiales y Estados nacionales y/o coloniales, viene llamando la atención de muchos estudiosos por razones geopolíticas, diplomáticas, jurídicas, económicas, antropológicas o culturales.

La actual riqueza y/o diversidad historiográfica contrasta sobremanera con la unilateralidad temática imperante en épocas anteriores. Las primeras historias «profesionales» sobre la zona sirvieron sobre todo para fundamentar los reclamos territoriales de diferentes Estados, en especial los de aquellos que invocaron la regla/ principio *uti possidetis iuris* a la hora de resolver conflictos fronterizos. Uno de los ejemplos más significativos de este tipo de historiografía es la extensa obra histórica del diplomático costarricense Manuel María de

¹ Aunque de orígenes un tanto inciertos, el término está relacionado con la etnia moskita o miskita que llegó a dominar la costa desde el siglo XVII gracias, entre otras cosas, a su alianza con aventureros holandeses, franceses e ingleses (GARCÍA, Claudia, *Etnogénesis, hibridación y consolidación de la identidad del pueblo miskitu*, Madrid, CSIC, 2007). En términos geográficos, por Costa de Mosquitos se comprende la región situada al este del istmo centroamericano, la cual, poblada durante el período precolombino por una amplia diversidad de grupos indígenas, fue conocida por los gestores del imperio con diferentes nombres: Veragua, Taguzgalpa/Tologalpa y, finalmente, Mosquitia, siendo que esta última denominación se utilizó a partir de que coincidieran en la zona indígenas locales, grupos de origen negro e ingleses (IBARRA, Eugenia, *Del arco y la flecha a las armas de fuego. Los indios mosquitos y la historia centroamericana, 1633-1786*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2011). En la actualidad, la zona abarca lo que corresponde a las dos Regiones Autónomas (del Atlántico Norte y Sur) y parte de los departamentos de Río San Juan, Chontales, Boaco, Matagalpa, Jinotega y Nueva Segovia, en Nicaragua, y la franja costera que llega al Cabo Camerón, en Honduras (cfr. GARCÍA, Claudia, «Hibridación, interacción social y adaptación cultural en la Costa de Mosquitos, siglos XVII y XVIII», *Anuario de Estudios Americanos*, 59-2, 2002, p. 442).

² En la documentación española previa a las independencias, el término Costa de Mosquitos incluía una buena parte del territorio insular cercano, en especial las islas de San Andrés, Providencia y Mangles [cfr. «Costa de Mosquitos» en el Portal de Archivos Españoles (=PARES)].

³ La expresión en lengua inglesa tiene su propia historia, que suele arrancar con la llegada de los británicos en 1633 (DOZIER, Craig L, *Nicaragua's Mosquito Shore: The Years of British and American Presence*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1985). Los intereses británicos en la zona, que se mantuvieron durante la mayor parte del siglo XIX, favorecieron la realización de múltiples descripciones de la zona y de sus habitantes (STRANGEWAYS, Thomas, *Sketch of the Mosquito Shore: Including the Territory of Poyais*, Edimburgo, W. Reid, 1822; SQUIER, Ephraim George, *Waikna: Or, Adventures On the Mosquito Shore*, Nueva York, Harper & Brothers, 1855; BELL, Charles Napier, *Tangweera: Life And Adventures Among Gentle Savages*, Austin, University of Texas Press, 1989, etc.). Mención aparte merecen los trabajos cartográficos [véase, como ejemplo, FIELD, Stephen, «A Draught of the Windward Coast, of the Mosquito Shore From Point Paltuch, to St. Johns, and Continued on tue Spanish Main To Escuda Veragua with the Islands, Keys, Shoals Adjacent», 1785. Archivo General de Indias (=AGI), MP-Guatemala, 263] que en parte fue manejada por los españoles («Carta Particular de la Costa de Mosquitos, con sus Baxos, Escollos, Canales, Sondas &c.a.: Para el Uso Delos Navios de Guerra Yngleses, y de la que se sirve el Almirantazgo para su gobierno», 1764, disponible en <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000032260>), quienes también desarrollaron una importante actividad en este capítulo, sobre todo a lo largo del XVIII [vid., por todos, DíEZ NAVARRO, Luis, *Costa de los Mosquitos (Honduras) Mapas generales*, Ca. 1765; disponible en <http://catalogo.bne.es/uhtbin/cgiirsi/?ps=51MWecJLc0/BNMADRID/151160834/9>].

Peralta y Alfaro (1847-1930)⁴, cuyas colecciones documentales siguen estando presentes en una buena parte de los estudios sobre la Mosquitia⁵. Nada hay que decir respecto de la gran calidad y enorme utilidad de estas últimas, pero ello no impide analizar el propósito o los propósitos que animaron tantas obras latinoamericanas que, como la de Peralta, legitimaron en términos históricos supuestamente objetivos lo que algunos estudiosos han denominado «fronteras de papel», entendiéndolas a su vez como uno de los pilares más básicos de los imaginarios nacionales latinoamericanos.

De hecho, actividades como las expediciones destinadas a realizar búsquedas documentales en archivos europeos y la consiguiente creación de archivos propios, o la confección de Diccionarios e Historias patrias con la también consiguiente publicación de documentos históricos y cartografías regionales/nacionales, constituyen hoy por hoy un objeto de análisis en sí mismas⁶. En mayor o menor medida, todas ellas permiten documentar lo que de específico tuvo la versión latinoamericana de la construcción de la Nación, toda vez que el reparto del territorio fue causa, y no consecuencia, de la multiplicación de nacionalidades⁷. La antropóloga argentina Irina Podgorny lo explica muy bien,

«En el caso de los países americanos, la constitución de los nuevos Estados y jurisdicciones políticas significaría la reorganización de los archivos coloniales, un proceso paralelo a la definición de las fronteras entre los países que resultaban de la disolución del orden colonial. Para muchos actores de esta historia, las fronteras y los archivos formarían una unidad vinculada, asimismo, con cierto afán de coleccionar la totalidad de los fragmentos del pasado. La historia, la anticuaría y la historia natural confluirían en esa dirección»⁸.

En la actualidad, sin embargo, a nadie se le ocurriría dar cuenta de «totalidad» histórica alguna, aunque solo sea porque somos muy conscientes de que las fuentes son tan inagotables como infinitas sus lecturas. No insistiremos más en una cuestión archisabida⁹, limitándonos simplemente a constatar un hecho, a

⁴ Su texto más conocido es PERALTA Y ALFARO, Manuel María de, *Costa Rica y Costa de Mosquitos: documentos para la historia de la jurisdicción territorial de Costa Rica y Colombia*, París, Imp. General de Lahure, 1898 (disponible en <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000239537&page=1>). La labor histórica de Peralta fue abundantísima, tanto en el terreno de publicación de obras como de colecciones documentales, incluyendo por supuesto material cartográfico. A día de hoy, el Instituto Diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores de Costa Rica lleva su nombre.

⁵ Con independencia de que contemos hoy con otro tipo de colecciones: OERTZEN, Eleonore von et al., *The Nicaraguan Mosquitia In Historical Documents, 1844-1927: The Dynamics of Ethnic And Regional History*, Berlín, D. Reimer, 1990.

⁶ El interés por hacer historia de este tipo de «actividades» tiene ya una larga tradición, como pone de relieve la obra de MOLINA, Raúl A., *Misiones Argentinas en los archivos europeos*, Ciudad de México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1955.

⁷ Véase la excelente obra de CAVALERI, Paulo, *La restauración del Virreinato. Orígenes del nacionalismo territorial argentino*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

⁸ PODGORNÝ, Irina, «Fronteras de papel: archivos, colecciones y la cuestión de límites en las naciones americanas», *Historia Crítica*, 44, 2011, p. 58.

⁹ Un eficaz resumen de esta compleja cuestión en ANNINO, Antonio, *Silencios y disputas en la Historia de Hispanoamérica*, Bogotá, Taurus, 2004.

saber: diplomáticos e internacionalistas han perdido hoy el monopolio historiográfico que, sobre la historia de la región que nos ocupa, disfrutaron en su momento¹⁰. En efecto, a lo largo de las últimas décadas la historia de la Mosquitia se ha incorporado, con un marcado protagonismo propio además¹¹, a la más general de los procesos atlánticos¹², a la par que se ha poblado con grupos indígenas y africanos; bucaneros, corsarios y piratas; comerciantes y contrabandistas; colonos peninsulares, esclavistas anglosajones y un largo etcétera. Todos ellos ocupan hoy el lugar que la historiografía tradicional destinó a la Nación, la cual, entendida como sujeto de historia¹³, tendió a absorber, volviendo invisible de paso¹⁴,

¹⁰ Han sido varios los Estados interesados en hacer historia de la Mosquitia en orden a la fundamentación de sus reclamaciones territoriales. Valgan por todos los siguientes ejemplos: PAREDES, Victoriano de Diego, *The Coast of Mosquito and the Boundary Question between New Granada and Costa Rica*, Nueva York, Nic. Muller, 1855; NOVOA ZERDA, Benjamín, *La Mosquitia colombiana o la integridad nacional. Breve estudio sobre la materia*, Bogotá, Imprenta de Eduardo Espinosa Guzmán, 1896; *Algunos documentos sobre la soberanía y posesión ejercidas por Honduras en el territorio de La Mosquitia que le disputa Nicaragua, 1894-1937*, Tegucigalpa, Secretaría de Relaciones Exteriores de la República, 1938. En otro orden de cosas, muy vinculado sin embargo al anterior, cabe citar otros intereses, como por ejemplo los que animaron al geógrafo español Ricardo Beltrán y Rózpide (quien fue mediador en conflictos internacionales como bien se deduce de su biografía: <http://dbe.rah.es/biografias/17632/ricardo-beltran-y-rozpide>), a escribir BELTRÁN Y RÓZPIDE, Ricardo, *La Mosquitia: notas documentadas para la historia territorial de esta parte de Centroamérica*, Madrid, Imp. del Patronato de Huérfanos de Administración Militar, 1910 (disponible en <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000079975&page=1>).

¹¹ Respecto del cual no resulta ajena una específica problemática política, la denominada cuestión miskita, que ha estado presente en la historia de la zona desde la reincorporación de la región a Nicaragua hasta la actualidad. Especialmente significativa tras la revolución nicaragüense (DUNBAR-ORTIZ, Roxanne, *La cuestión miskita en la revolución nicaragüense*, Ciudad de México, Editorial Línea, 1985), la cuestión miskita puso de relieve algunas de las consecuencias de la fallida «reincorporación» de estas comunidades indígenas al Estado nicaragüense (NIETSCHMANN, Bernard, *The unknown war: the Miskito nation, Nicaragua, and the United States*, Nueva York, Freedom House, 1989). La revolución nicaragüense pretendió resolver en términos constitucionales la ubicación constitucional de los miskitos en el nuevo orden (ACOSTA, María Luisa, *Los derechos de las comunidades y pueblos indígenas de la Costa Atlántica en la Constitución política de Nicaragua y, La implementación del Estatuto de autonomía en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua*, Nicaragua, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, 1996), aunque son muchos los que sostienen que todavía hoy es un capítulo irresuelto (RITTER, Jonathan y WALLANDER, Mattias, *A work in progress: autonomy on Nicaragua's Atlantic Coast*, Williamstown, Institute for International Cooperation and Development, 1995).

¹² FLOYD, T. S., *The Anglo-Spanish Struggle for Mosquitia*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1967. Sobre la misma cuestión, desde otra perspectiva, PRESTON, Jean, *The Mosquito Indians and Anglo-Spanish rivalry in Central America, 1630-1821*, Glasgow, University of Glasgow, 1988. Más recientemente, KRÍŽOVÁ, Markéta, «Costa de Mosquitia: en la encrucijada de los procesos atlánticos y las ambiciones locales», *Anuario de Estudios Atlánticos*, 60, 2014, pp. 139-173.

¹³ PALACIOS, Guillermo (coord.), *La Nación y su Historia. Independencias, relato historiográfico y debates sobre la Nación: América Latina, siglo XIX*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2009.

¹⁴ No por conocido sobra recordar aquí que el ejemplo por excelencia de «invisibilización histórica», si es que así puede denominarse, es la que han sufrido y todavía sufren los pueblos indígenas. Sobre ella, así como sobre sus consecuencias jurídicas, se ha pronunciado Bartolomé Claveiro en numerosas investigaciones, que pueden consultarse en <https://www.bartolomeclaveiro.net/>.

cualquier elemento discordante que pudiera cuestionar el carácter unitario de sus derechos territoriales¹⁵.

Ello no significa que se haya perdido el interés por la historia del espacio en general¹⁶, ni menos todavía por la de su institucionalización en particular¹⁷, entre otras razones porque ambas forman parte de lo que L. Benton ha denominado «*a search for sovereignty*», propia, por lo demás, de las modernas formaciones estatales¹⁸. Es más, los procesos de territorialización del espacio estatales y/o coloniales se ha convertido en un tema estrella para distintas historiografías¹⁹, en especial para aquellas que, como la cartográfica²⁰, han experimentado un importante giro en su seno²¹. También los actuales estudios de la historia comparada de los Imperios quieren saber qué ocurrió en sus espacios limítrofes o fronterizos²², ya que si algo desvela su historia es lo que de plural, complejo y, en ocasiones, informal, tuvieron la mayoría de aquellas formaciones políticas²³. Disponemos, pues, de una excelente historiografía que valora en su justa medida el protagonismo atribuible a las fuerzas locales en la determinación e implementación de las políticas imperiales en la periferia de las periferia²⁴, por cuanto que ha rescatado del olvido la labor que «agentes menores»²⁵, grupos o, incluso, individuos particulares, desempeñaron en la

¹⁵ Hay que reconocer, no obstante, que un buen número de los nuevos protagonistas ya estaba presente en compilaciones documentales como las realizadas por el prolífico Peralta. Otro ejemplo similar es la obra de GÁMEZ, José Dolores, *Historia de la costa de Mosquitos (hasta 1894): en relación con la conquista española, los piratas y corsarios en las costas centro-americanas, los avances y protectorado del gobierno inglés en la misma costa y la famosa cuestión inglesa con Nicaragua, Honduras y El Salvador*, Managua, Talleres nacionales, 1939.

¹⁶ Véase el clásico artículo «El espacio político», en HESPANHA, António Manuel, *La Gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 85-121.

¹⁷ Otro estudio clásico: NORDMAN, Daniel, *Frontières de France. De l'espace au territoire, XVIe- XIXe siècle*, París, Gallimard, 1999.

¹⁸ BENTON, Lauren, *A Search for Sovereignty. Law and Geography in European Empires, 1400-1900*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

¹⁹ EDNEY, Matthew H., *Mapping an Empire. The Geographical Construction of British India, 1765-1843*, Chicago, The University of Chicago Press, 1997; LOIS, Carla, *Mapas para la Nación. Episodios en la historia de la cartografía argentina*, Buenos Aires, Biblos, 2014.

²⁰ O, si se quiere, político/cartográfica. Cfr. DYM, Jordana y OFFEN, Karl (eds.), *Mapping Latin America: A Cartographic Reader*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011.

²¹ HARLEY, John Brian, *La nueva naturaleza de los mapas: ensayos sobre la historia de la cartografía*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

²² Precisamente sobre el espacio que nos atañe, KŘÍŽOVÁ, Markéta, *Reyes, emprendedores, misioneros. Rivalidad imperial y sincretismo colonial en la Costa de Mosquitia, siglo XIX*, Praga, Karolinum Press, 2015; NAYLOR, Robert A., *Penny ante imperialism: the Mosquito Shore and the Bay of Honduras, 1600-1914: A case study in British informal empire*, Rutherford, Fairleigh Dickinson University Press, 1989.

²³ BENTON, Lauren y ROSS, Richard J. (eds.), *Legal Pluralism and Empires, 1500-1850*, Nueva York, New York University Press, 2013.

²⁴ WEBER, David J., *Bárbaros. Los españoles y sus salvajes en la Era de la Ilustración*, Barcelona, Crítica, 2007.

²⁵ Fue Richard White quien utilizó esta última expresión en su tesis sobre la expansión del sistema imperial a través de sus periferias para el contexto del interior norteamericano (WHITE, Richard,

territorialización del espacio²⁶. Así las cosas, no cabe sino concluir que el rol, exclusivo y excluyente, que la historiografía tradicional asignó en este particular capítulo al Estado-nación, tiene sus días contados²⁷.

La actual riqueza historiográfica ha complicado tanto las cosas que cabe preguntarse si la historia de la Mosquitia soporta sumar un relato «territorial» a los que ya disponemos. A pesar de las apariencias, la pregunta no tiene nada de retórica habida cuenta que esta contribución volverá sobre una temática hartamente conocida, a saber: la historia de la Real Orden de noviembre de 1803 que intitula las presentes páginas. En efecto, esta disposición ha ocupado durante décadas el centro de numerosos debates, algunos de los cuales han tenido consecuencias enormes en planos no precisamente historiográficos. Sin embargo, en su momento la R. O. de 20 de noviembre de 1803²⁸ tuvo poco o nada de especial²⁹, limitándose a disponer lo siguiente:

«El Rey ha resuelto que las islas de San Andrés y la parte de la Costa de Mosquitos desde el Cabo de Gracias á Dios inclusive hácia el rio Chagres, queden segregadas de la Capitanía general de Guatemala y dependientes del Virreynato de Santa Fé, y se ha servido Su Magestad conceder al Gobernador de las expresadas islas D. Tomás O’Neill el sueldo de dos mil pesos fuertes en lugar de los mil y quinientos que actualmente disfruta. Lo aviso á V. E. de Real orden á fin de que por el Ministerio de su cargo se expidan las que corresponden en cumplimiento de esta soberana resolución».³⁰

The Middle Ground: Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650-1815, Cambridge, Cambridge University Press, 1991).

²⁶ HERZOG, Tamar, *Fronteras de posesión. España y Portugal en Europa y las Américas*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

²⁷ SAHLINS, Peter, *Boundaries: The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley, University of California Press, 1989.

²⁸ Conocida indistintamente como Real orden de 30 de noviembre de 1803, al ser esta la fecha de traslado de la orden al Virrey de Santa Fe por parte del Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda (Cayetano Soler) y aquella la fecha de la emisión del oficio del Rey por parte del Ministro de Guerra (José Caballero). AGI, Guatemala, 844.

²⁹ Tanto en términos formales como materiales. En lo que se refiere a los primeros, identificados con la normativa indiana en general y con las RR. OO. en particular, véase la excelente obra de GÓMEZ GÓMEZ, Margarita, *Forma y expedición del documento en la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1993, pp. 243-246. Respecto del contenido material, debe hacerse hincapié en que los cambios en las circunscripciones fueron habituales a lo largo de todo el periodo de dominación colonial, siendo así que en la mayoría de las ocasiones respondieron a propuestas concretas. Así, por ejemplo, el Virrey de la Nueva Granada dio cuenta al ministro Cayetano Soler de las actuaciones promovidas por el gobierno de Popayan sobre que se segregara de su jurisdicción y reuniera a la de Quito, solicitando que S. M. se dignase a resolver lo que fuera de su real agrado (19 de enero de 1807). AGI, Santa Fe, leg. 579 (correspondencia de Virreyes de Santa Fe, 1790-1814).

³⁰ Esta disposición se encuentra en muchos documentos sitos en diferentes archivos, dado que se envió, reclamando además el correspondiente acuse de recibo («El Capitán General de Guatemala acusa recibo de la R. O. de 1803». AGI, Guatemala, 484), a todas aquellas autoridades que pudieran estar implicadas en su implementación. Reproducida en Peralta (295-297), se puede aventurar que parte del expediente original se encuentra en el Servicio Histórico Militar (=SHM), Colección de Documentos (=CD), caja 5.1-11 a 5.2.1., donde se recoge la documentación expedida por la Junta de Fortificaciones y Defensa a cuenta también de casos similares. Sobre ello se ha

I.2 CUESTIONES PENDIENTES

A pesar de todo, creemos que todavía quedan cuestiones abiertas en la historia de un espacio/territorio tan conflictivo como es el de la Mosquitia. Pero antes de pasar a presentarlas, no queremos perder la ocasión de advertir brevemente respecto de las consecuencias que, para el caso que nos ocupa u otros similares, arroja una problemática historiográfica propia de nuestro tiempo. Y es que a pesar de las nuevas tecnologías o quizás debido a ellas, entre los profesionales de la historia se ha instalado una incomunicación tan profunda que amenaza con convertir cualquier diálogo o polémica en un debate de sordos. En lo referente a relatos de confines y fronteras, dicha incomunicación ha adquirido caracteres propios, ya que quienes están implicados intelectual, política o judicialmente en un conflicto territorial, tienden a desconocer sistemáticamente el «estado de la cuestión» de la historiografía sobre la zona disputada, revitalizando una y otra vez la por tantas razones criticada «clásica» historiografía constructora de naciones. Pero por más que el tema resulte interesante, que sin duda lo es, aquí no abundaremos en él por cuanto que nos aleja en demasía del análisis de aquellas cuestiones «pendientes» que constituye el objetivo de la presente contribución.

La primera (apartado II) tiene que ver los cambios y/o continuidades en la percepción del espacio y su dominio que creemos se produjeron en el curso del específico proceso que finalmente dio lugar a la desagregación de la Costa de Mosquitos de la Capitanía General de Guatemala. Una breve historia de la zona y de sus protagonistas servirá para localizar y valorar dichos cambios, la cual, contextualizando la R. O de 1803, facilita el acceso a su significado pretérito. Trataremos de recuperarlo haciendo uso de las claves de lectura que, del orden jurídico pre-moderno, la historiografía especializada recomienda utilizar³¹.

Un segundo bloque (apartados III y IV) se ocupa de explorar la excepcional proyección de esta disposición dentro de los discursos sobre el territorio promovidos por las nuevas repúblicas o, por decirlo de otra forma, se ocupa de las diferentes causas de la «supervivencia» de la Real Orden. Los diferendos fronterizos entre dos o más Estados –que vivieron su momento álgido entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX– se entrecruzan con otras variables, como la búsqueda del sometimiento de aventureros y corsarios y de grupos indígenas a un poder centralizado por parte de estas nuevas repúblicas en sus primeros compases, o la necesidad de afirmación en los escenarios regional e internacional en un contexto en el que cobraba especial importancia la expectativa de poder construir un paso de comunicación interoceánico. Acercarse a la forma en la que la R. O. era reivindicada en el discurso de los juristas y diplomáticos supone, por lo tanto, ofrecer un repaso tanto de su papel dentro de los litigios

extendido en un espléndido trabajo GARRIGA ACOSTA, Carlos, «Patrias criollas, plazas militares: sobre la América de Carlos IV», en MARTIRÉ, Eduardo (coord.), *La América de Carlos IV*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2006, pp. 35-130.

³¹ GARRIGA ACOSTA, Carlos, «Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen», *Istor. Revista de historia internacional*, 16, 2004, pp. 13-44.

sobre la costa, absolutamente centrales en la afirmación de las pretensiones de las repúblicas involucradas, como de otros momentos clave en los que la disposición de las autoridades sobre la Mosquitia podía cumplir otro tipo de función *ad intra*. Esta tarea requiere prestar una atención especial a una herramienta muy vinculada con la remisión a la R. O. que, para algunos, sigue «plenamente vigente en la actualidad», incluso después de la firma de tratados sobre los territorios hipotéticamente en disputa: el principio *uti possidetis iuris*. El recurso a las demarcaciones coloniales como punto de partida para la delimitación del territorio de las nuevas repúblicas –y también para su posible utilización a futuro como arma para negociar con los poderes imperiales «informales» interesados en el tránsito entre los dos océanos– generó un escenario idóneo para que se produjeran potenciales abusos en la lectura de determinadas disposiciones como la que constituye el objeto de este trabajo. Abusos que a menudo tuvieron un importante efecto en la opinión pública de los países involucrados, bien relacionados con discursos en pro de la «recuperación» o «restauración» de territorios no necesariamente bajo control del Estado en cuestión, o bien contrarios a la «pérdida» de los mismos.

II. CONTEXTUALIZANDO LA R. O. DE 1803: BREVE HISTORIA DE UNA NORMA

II.1 LA REINCORPORACIÓN DE LA MOSQUITIA, O LA SUPERVIVENCIA DE LA DONACIÓN PONTIFICIA

El 12 de febrero de 1894, el Inspector General de la Costa Atlántica, Rigoberto Cabezas, promulgó en Bluefields una conocidísima disposición, en cuya virtud decretó el estado de sitio (art. 1), desconociendo de paso «a las actuales autoridades de la reserva» (art. 2). Sumadas a muchas otras anteriores y posteriores, las actuaciones de Cabezas forman parte de lo que se conoce como *Reincorporación de la Mosquitia*, respecto de la cual han corrido ríos de tinta.³² Lo cierto es que no es para menos, habida cuenta que, críticas aparte³³, dicha «reincorporación» resulta ser una pieza fundamental del imaginario nacional nicara-

³² Algunos autores han hecho hincapié en las similitudes que pueden establecerse entre los términos *Reintegración* y *Reconquista*, con toda la problemática que este último arrastra consigo. En este sentido, ver el sugerente artículo de GRINBERG PLA, Valeria, «La crítica al discurso nacionalista moderno en la narrativa contemporánea: Las sagas de incorporación de «la mosquitia» en dos novelas nicaragüenses», *Revista Iberoamericana*, 79-242, 2013, pp. 95-110.

³³ La literatura crítica sobre la cuestión de la reincorporación es abundantísima. Véase, por ejemplo, WUNDERICH, Volker, «La unificación nacional dejó a una nación dividida. El gobierno del presidente Zelaya y la reincorporación de la Mosquitia a Nicaragua en 1894», *Revista de Historia*, 34, 1996, pp. 9-43. Más recientemente, SOLANO MUÑOZ, Edgar, «Las regiones no integradas de Centroamérica: el caso de la Mosquitia», *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, 6-10, 2005, pp. 1-13.

güense³⁴. En todo caso, lo que en concreto aquí interesa es el significado del término, el cual, entendido como «acción y efecto de reincorporar», apareció por primera vez en los Diccionarios en 1803³⁵, siendo así que desde entonces por reincorporación se entiende «volver a incorporar, agregar o unir a un cuerpo político o moral lo que se había separado de él»³⁶. En consecuencia, la expresión «reincorporación de la Mosquitia» tuvo por fuerza que implicar la restauración/recuperación de una situación de dominio previa.

Cabe, por tanto, preguntarse: ¿qué clase o tipo de dominio se *recuperó* en 1894?

La pertinencia de esta interrogante puede justificarse haciendo alusión a un simple hecho, a saber: las historias de la zona no solo difieren en la calificación del tipo de dominio, sino también y sobre todo en la identidad de sus poseedores/propietarios. Así, por ejemplo, vista desde una perspectiva dominical española, la Mosquitia formó parte de los dominios del Rey Católico desde su descubrimiento por un más que «espacialmente confundido» Colón hasta las independencias americanas. Ello implica que la República de Nicaragua se limitó a «reincorporar» la Mosquitia al resto del legado territorial heredado de la Monarquía. Por el contrario, según una más que probable versión de la historia miskito/británica, la geografía de la Mosquitia previa a su reincorporación a Nicaragua poco o nada tuvo que ver con esta última en términos de posesión efectiva, lo cual, evidentemente, debe hacerse extensivo a la Monarquía Imperial española. Contemplada desde esta perspectiva, la *reincorporación* de la Mosquitia tuvo mucho de anexión de un espacio hasta entonces irreductible. No hace falta insistir mucho en que reincorporar y anexionar son términos contradictorios, pero sí debemos aclarar que, reparando en ello, no pretendemos lanzar mensaje poscolonial alguno, entre otras cosas porque otros ya lo han hecho³⁷, sino abundar en el análisis de los significados.

A pesar de sus diferencias, la mayoría de los autores coinciden en que Nicaragua añadió la Mosquitia al resto del territorio heredado, cuya delimitación –*ad intra* y *ad extra*– reproducía en términos estatales las divisiones jurisdiccionales establecidas por la Monarquía en lo que consideró eran «sus Indias». Ahora bien, entender esta especial relación de dominio obliga tener en cuenta otro tipo de cuestiones, entre las que destaca una bien conocida que *grosso modo* podría resumirse en los siguientes términos: la indefinición, enemiga mortal de la noción de territorio, tenía de hecho un amplio margen de maniobra en los dominios ultramarinos de la Monarquía. Y es que, como diagnosticó A. de Humboldt, la Monarquía ni siquiera conocía lo que sin embargo reclamaba como suyo. Expresado en sus términos: «¿Cómo puede enterarse nadie del pormenor de la administración de un país cuyo mapa no está aún levantado, y

³⁴ En este exacto sentido, cfr.: ÁLVAREZ LEJARZA, Emilio *et al.*, *Cómo reincorporó Nicaragua su costa oriental: En el cincuentenario glorioso del decreto del 12 de febrero de 1894*, Managua, Editorial Atlántida, 1944.

³⁵ *Nuevo tesoro lexicográfico de la lengua española* (disponible en <https://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/nuevo-tesoro-lexicografico-0>).

³⁶ *Diccionario de la lengua española* (disponible en <https://dle.rae.es/reincorporar>).

³⁷ HALE, Charles R, *Resistance and Contradiction: Miskitu Indians and the Nicaraguan State 1894-1987*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

acerca del cual aún no se han ensayado los principios más sencillos de la aritmética política!»³⁸. El juicio del sabio prusiano sobre las intendencias novohispanas bien puede extenderse a todos los ex-dominios de la Monarquía, sobre todo en lo que se refiere a sus «supuestos» límites externos, entre los cuales se encuentra el caso de la Mosquitia.

Pero lo que venimos denominando «indefinición» no solo traía causa de datos objetivos (lo inabarcable del territorio, su lejanía respecto del centro del poder, la carencia de medios materiales, etc.), sino también de la propia cultura jurídica hispánica, en cuyo seno se había forjado una máxima según la cual el poder sobre el espacio se expresaba en términos de *propiedad de títulos sobre el mismo*. El origen de esta máxima se remontaba a las Bulas de Alejandro VI y a su fijación posterior en los tratados de límites entre las Monarquías ibéricas, por lo que fue la concesión territorial indeterminada en aras de la expansión de la fe, entendida a su vez como causa justa, la que justificó el poder sobre el espacio que los descubrimientos abrieron a las monarquías ibéricas³⁹. Claro está que, tras el «reparto del mundo» obrado por el Pontífice, los descubrimientos fueron seguidos por conquistas, apropiaciones y poblamientos, pero a las alturas de 1808 la percepción del espacio seguía marcada por la indeterminación, a la par que el legítimo dominio seguía identificándose con la posesión de títulos.

Humboldt, de nuevo, revela algunas de las consecuencias deducibles de esta doble inteligencia geográfico-jurídica: «No basta que un misionero haya pasado por un país, o que un navío de la marina real haya visto una costa, para tener tal o tal país como perteneciente a las colonias españolas de América», afirmó el sabio prusiano en su crítica al Cardenal Lorenzana, quien pocos años antes había sugerido «que ¡era dudoso, si la Nueva España por lo mas remoto de la diócesis de Durango confina con la Tartaria y Groenlandia, por las Californias con la Tartaria y por el Nuevo Megico con la Groenlandia!» (1770)⁴⁰. Lorenzana, sin duda, exageraba y lo sabía. Instrumentos tan conflictivos como el Tratado de Madrid (1750), en cuya virtud quedó «abolido cualquier derecho y acción que puedan alegar las dos Coronas, con motivo de la bula del Papa Alejandro VI, de feliz memoria, y de los tratados de Tordesillas, de Lisboa y Utrecht, de la escritura de venta otorgada en Zaragoza, y de otros cualesquiera tratados, convenciones y promesas», pretendieron fijar límites sin por ello cuestionar el título jurídico eclesiástico que estaba en la base del reparto original de los espacios extra-peninsulares entre los Imperios ibéricos.

Dificultades y fracasos aparte, en el Tratado de Madrid se hizo presente una tensión, localizable también en las Convenciones de Nutka (1790/1793/1794) o en el Tratado de San Lorenzo (1795), entre lo que se vendrá a denominar *uti possidetis iuris* y *uti possidetis de facto*, que cuestionaba la

³⁸ HUMBOLDT, Alexander von, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, Ciudad de México, Porrúa, 1984, p. 106.

³⁹ No por casualidad, Schmitt consideró que tal concesión era el «título jurídico eclesiástico» por excelencia de la gran toma de tierra extra-peninsular realizada por las Monarquías ibéricas. SCHMITT, Carl, *El nomos de la tierra*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, p. 138.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 103.

suficiencia de los títulos históricos a la hora de determinar a quién correspondía el derecho sobre un determinado territorio. Empero, la fijación de las fronteras exteriores pasaba no solo por la controvertida interpretación y difícil puesta en planta de todo tipo de tratados, convenios y acuerdos, algunos de ellos, por cierto, suscritos con pueblos indígenas, sino por la prácticamente imposible gestión de ocupaciones/usurpaciones de un espacio tan titulado de derecho como incontrolado de hecho: a estos concretos efectos, el caso de la Mosquitia resulta paradigmático, ocupada como estaba por poblaciones indígenas no reducidas y súbditos de monarquías distintas a la Católica. Exagerando un poco, cabría concluir que, antes de su quiebra, los dominios extra peninsulares de la Monarquía no eran tanto un conjunto de territorios con problemas fronterizos cuanto sobre todo una acumulación de títulos histórico-jurídicos sobre los mismos.

El colapso de la Monarquía en 1808 dio lugar a que la práctica totalidad de las primeras constituciones hispánicas entendieran sus respectivos territorios como el resultado de una compleja operación, a saber: la proyección de una ficción, la nación, sobre unos espacios identificados por otra, los títulos regios, concebidos a su vez como un único y homogéneo conjunto de derechos dominicales. Una de las principales consecuencias del acoplamiento e interiorización de esta doble ficción en Hispanoamérica fue justamente la formulación de la regla *uti possidetis iuris*, la cual, en un principio, sirvió más de freno a la autodeterminación de comunidades diseminadas tras la debacle del imperio que al reparto del espacio entre los nuevos y emergentes sujetos políticos. Con todo, antes de quebrar la Monarquía Católica, se venían incubando en su seno una serie de cambios significativos en la percepción los derechos dominicales sobre el espacio/territorio.

II.2 DE LA (DES)OCUPACIÓN ESPAÑOLA DE LA MOSQUITIA A LA CONSERVACIÓN DE LOS DOMINIOS DE S. M.

Es bien sabido que no todos compartieron esa idea según la cual los títulos históricos bastaban para justificar el dominio de la Monarquía sobre espacios conocidos y por conocer. En este exacto sentido, las pretensiones castellano/portuguesas desagradaron profundamente a otros monarcas europeos, quienes no dudaron promover y/o apoyar aventuras de todo género en los espacios previamente repartidos entre las monarquías ibéricas por el Pontífice. Una de ellas fue la progresiva instalación de súbditos no castellanos en la Mosquitia, cuyo «descubrimiento» no fue seguido de la ocupación de lo descubierto tanto en la franja costera como en las islas⁴¹.

Por el contrario, costa e islas fueron utilizadas por bucaneros franceses, holandeses e ingleses para reparación de sus barcos, quienes sin embargo no llegaron instalarse de forma definitiva. Es por ello que la verdadera coloniza-

⁴¹ CABRERA ORTIZ, Wenceslao, *San Andrés y Providencia: Historia*, Bogotá, Ed. Cosmos, 1980, p. 20.

ción inglesa comenzó en 1633, cuando la «Providence Company», formada por comerciantes puritanos al objeto de colonizar las islas de Providencia y San Andrés, envió un barco a la costa para tratar con los mosquitos⁴². Aprovechando la débil presencia española⁴³, en la segunda mitad del xvii los ingleses iniciaron desde Jamaica un activo comercio con los grupos indígenas que ocupaban la costa, estableciendo factorías dedicadas a explotar el corte de palo y al intercambio de zarzaparrilla y cueros: las Islas de San Andrés, Santa Catalina y Roatán, además de las bocas de los ríos Negro y Escondido, llamadas Río Tinto y Bluefields por los ingleses, eran sus principales establecimientos.

A lo largo del xviii hubo varios intentos de expulsar de ahí a los ingleses, que finalmente se vieron coronados por el éxito tras la victoriosa campaña de Matías de Gálvez en 1779-82, cuyas conquistas quedaron reconocidas en el artículo 6.º del tratado de paz de 1783 y confirmadas en la Convención de Londres de 1786.⁴⁴ Sin embargo, los ingleses no solo pretendieron la anulación del artículo 6.º del Tratado, sino que renovaron sus pactos con los indígenas trasladando a la zona grupos de colonos procedentes de Norteamérica y Florida. La guerra iniciada en 1796 no implicó devolución territorial alguna; es más, el fracasado ataque inglés a Trujillo y la reconquista inmediata de la isla de Roatán alejaron el peligro de una invasión armada a las costas hondureñas⁴⁵.

Hazañas militares aparte, las autoridades españolas estaban al corriente de la (des)ocupación de la Mosquitia gracias a sus informadores. En 1770, el autor de una conocida relación subrayó que «desde el Cabo Gracias a Dios hasta la desembocadura del río San Juan está inhabitada la costa á excepción de muy pocos indios, y algunos fugitivos de la (ilegible) que viven independientes»⁴⁶. No obstante, términos tales como inhabitación, despoblamiento o desocupación, que tan presentes estuvieron en la documentación española, tenían mucho de autorreferenciales en la medida que la Mosquitia estaba ocupada/poblada por sujetos considerados muy molestos por la mayoría de los observadores españoles. En efecto, según el teniente de navío José del Río, los habitantes de las islas de San Andrés, Providencia y Mangles, quienes no profesaban la ver-

⁴² PARSONS, James Jerome, *San Andrés y Providencia: una geografía histórica de las islas colombianas del mar Caribe occidental*, Bogotá, Banco de la República, 1964.

⁴³ Con excepciones como la que se extiende el siguiente documento: «Relación del suceso que tuvo F. Díaz Pimiento, General de la Real armada de las Indias en la isla de Santa Catalina. Dase cuenta co-/mo la tomó a los enemigos que la poseían, hechándolos/della y de la estimación y número de los primeros» (1640, relación impresa). MN. Colección Fernández Navarrete.

⁴⁴ «Instrucción reservada», remitida por Gálvez al Virrey de la Nueva España (1783) en la que se dan las pautas de comportamiento que las autoridades del Reino de Guatemala deberían adoptar tras la firma de los tratados con los ingleses. AGI, Guatemala, 665.

⁴⁵ Estos «avances» permitieron que se consolidara la población de Trujillo, que a finales del siglo ascendía a 1000 habitantes, a pesar de que establecimientos como el del Cabo Gracias a Dios se abandonó en 1794 por considerarse indefendible. Así, una R. O. reservada ordenó al Capitán General de Guatemala que evacuase el establecimiento de Gracias a Dios. AGS, SGU, 6951,1.

⁴⁶ «Descripción del Reino de Guatemala», hecha por el ingeniero L. Diez Navarro, 1770. SHM, CGD, 5-1-11-(1).

dadera religión, mantenían un «orden sin magistrados» que resultaba tan útil para ellos como inútil para el «Rey y la nación». ⁴⁷ Algo similar se dijo respecto de las poblaciones indígenas⁴⁸, de cuya deslealtad a la Corona española dio cuenta el ingeniero Porta y Costas asegurando que «(...) todos los zambos habitantes en esta comarca son partidarios del Rey Jorge, cuyo gobierno y jurisdicción se tratará á su tiempo»⁴⁹.

Resumiendo mucho, podría afirmarse que la (des)ocupación española en parte explica los planes destinados al conocimiento, colonización y defensa de la Costa de Mosquitos⁵⁰, que en su mayoría fueron encargados por las autoridades centrales de la Monarquía, concibieran a quienes realmente la habitaban como advenedizos a quienes debía expulsarse o, incluso, exterminarse, en aras de la pacificación de la zona. ⁵¹ Excepción hecha de algunos, los informantes sostuvieron que la «devolución» de la (des)ocupada mosquitia, identificada a su vez con la «conservación de los dominios de S. M.», pasaba por la reducción o, en su caso, el exterminio de las poblaciones indígenas⁵², la expulsión de los británicos y el cierre de sus establecimientos⁵³, la erradicación del contrabando⁵⁴, el poblamiento y colonización de la zona por castellanos⁵⁵, y, final-

⁴⁷ «Disertación del viaje hecho por orden del Rey por el teniente de navío D. José del Río a las islas de San Andrés, Providencia y Mangles en la costa de mosquitos», La Habana, 4 de octubre de 1793. MN, Sección Archivo, ms. 291, ff. 195 vto y 201 rto. Cinco años más tarde, la situación no había cambiado: «Descripción de la Costa de Truxillo al Cabo Gracias a Dios, y de este a Blufils, como también de las islas de Mangles, Granada, San Andrés y Vieja Providencia», por Narciso Sanchez Gonzáles, 2 de noviembre de 1798. MN, Sección Archivo, mss. 0323-021.

⁴⁸ Entre las numerosas informaciones sobre los mosquitos destaca la proporcionada por Bruno Palacios, teniente de navío, que fue remitida por el Capitán General al ministro Valdés (Guatemala, 12 de Diciembre de 1787). En su «Diario de lo ocurrido con los indios moscos», Palacios sostiene que son ellos los verdaderos dueños y señores del Cabo Gracias a Dios. AGS, SGU, 6948, 12.

⁴⁹ Relación del reconocimiento geométrico y político de la Costa de Mosquitos desde el Establecimiento del Cabo Gracias a Dios, hasta el de Blufields, Trujillo, 1 de Agosto de 1790. AGS, SGU, 6949, 17.

⁵⁰ Entre los cuales destaca la «Descripción que hizo el año 1744 el ing.º ordinario D. Luis Díez Navarro del Reyno y Provincia de Guathemala con motivo de la visita y reconocim.º que de él practicó». Una biografía del famoso ingeniero, con indicación de sus obras, se encuentra disponible en <http://dbe.rah.es/biografias/48908/luis-diez-navarro-y-albuquerque>.

⁵¹ Así, por ejemplo, una Real Cédula de 30 de abril de 1714 mandó que se dieran providencias para el «exterminio de zambos, indios e ingleses». Incluida en el «Expediente sobre impedir el establecimiento de ingleses en la Costa Mosquitia y su pacificación» (1739-1804). AGI, Guatemala, legs. 665-666.

⁵² Expediente sobre las hostilidades y exterminación de los mosquitos. AGI, Guatemala, legs. 299 al 303.

⁵³ Expediente sobre impedir el establecimiento de los ingleses en la Costa de Mosquitos y su pacificación, *cit*.

⁵⁴ SZASDI DE NAGY, Adam, «El comercio ilícito en la provincia de Honduras», *Revista de Indias*, 17, 1957, pp. 271-283; POTTHAST-JUTKEIT, Barbara, «Centroamérica y el contrabando por la Costa de Mosquitos en el siglo XVIII», *Mesoamérica*, 36, 1998, pp. 499-516.

⁵⁵ «Oficio del Marqués de la Sonora al Presidente de Guatemala ordenando que se formen cuatro poblaciones españolas en Rio Tinto, Cabo de Gracias a Dios, Blewfields, y enbocadura del Rio San Juan, y que se mezclen las familias españolas europeas con las del país», El Pardo, 23 de enero de 1787. Real Academia de la Historia (=RAH), Colección Mata Linares, t. CXIII, f. 311.

mente, por asegurar la defensa militar de la Costa de Mosquitos de todas las maneras posibles⁵⁶.

La conciencia de la (des)ocupación, sin embargo, no hizo mella alguna en la tradicional comprensión jurídica del dominio sobre la Mosquitia; bien al contrario, los titulares de la Monarquía y sus consejeros nunca pusieron en duda la legitimidad, adecuación y suficiencia de sus títulos dominicales sobre el espacio continental e insular de la Costa de Mosquitos. Tampoco lo hicieron los ministros más reformadores, como fue el caso de José del Campillo y Cossío (*Nuevo sistema de gobierno económico para América*, 1743)⁵⁷, quien sin embargo sostuvo que el desconocimiento impedía tanto la restitución del gobierno político como el establecimiento del económico en los dominios americanos⁵⁸. Solo el Conde de Aranda se atrevió a sugerir que la debilidad del dominio regio sobre las Indias aconsejaba que el Rey «se desprendiera de todas sus posesiones conservando solo Cuba y Puerto Rico (...) (porque) jamás unas posesiones tan extensas, colocadas a tan grandes distancias de la metrópoli, se han conservado por mucho tiempo»⁵⁹. Además de premonitorio, el consejo de Aranda era esencialmente realista, puesto que los acontecimientos habían demostrado que una cosa era no cuestionar jurídicamente lo adecuado de los títulos, y otra bien distinta asegurar fácticamente la «conservación» de los dominios de SM.

La conservación, que tras las guerras de recuperación y los tratados de expulsión determinó la política de la Monarquía en la Mosquitia, estuvo en el origen de un cambio de percepción del dominio sobre el territorio. Dicho cambio se materializó en una compleja, cambiante y, por ello, contradictoria normativa, que fue aumentando en proporción geométrica hasta el momento o los momentos en los que se produjo la definitiva emancipación americana. De esa masa producto de la acumulación normativa, propia por lo demás del orden jurídico pre-moderno, puede colegirse que, ordenando cuándo, cómo y a quién correspondía la tarea de conservar el dominio, tuvo como objetivo lograr a toda costa la *ocupación efectiva* de la Mosquitia y de sus islas en términos estrictamente materiales. Ciertamente es que por ocupación efectiva se entendió principalmente el establecimiento y gestión de una serie de «plazas militares» destinadas a garantizar la exclusividad de la presencia española en la Costa de Mosquitos, pero cierto es también que el despliegue militar se acompañó con algunos pla-

Sobre el escaso éxito de la empresa, vid. SANTANA PÉREZ, Juan Manuel y SÁNCHEZ SUÁREZ, José Antonio, «Repoblación de costa de Mosquitos en el último cuarto del siglo XVIII», *Revista de Indias*, 67-241, 2007, pp. 695-712.

⁵⁶ REICHERT, Rafal, «Corsarios españoles en el golfo de honduras, 1713-1763», *Estudios de cultura Maya*, 51, 2018, pp. 151-174.

⁵⁷ Su título completo resulta muy indicativo: *Nuevo sistema de gobierno económico para la América: con los males y daños que le causa el que hoy tiene, de los que participa copiosamente España; y remedios universales para que la primera tenga considerables ventajas, y la segunda mayores intereses*.

⁵⁸ Utilizamos la edición de 1789, Madrid, Imprenta de Benito Cano.

⁵⁹ Memoria Secreta presentada al Rey de España sobre la independencia de las colonias inglesas de América, después del Tratado de París de 1783. Biblioteca Nacional de España (=BNE), ms. 129066/33.

nes de colonización con peninsulares que sin embargo fracasaron estrepitosamente⁶⁰. En todo caso, la «conservación» no formalizó una nueva relación de las autoridades con el espacio/territorio capaz de sustituir la tradicional de naturaleza jurisdiccional⁶¹, que como se sabe fue causa y/o consecuencia del despliegue de las Audiencias en las Indias Occidentales en orden a gestionar su gobierno⁶² y es que las políticas destinadas a obrar la conservación solo alcanzaron a acumular, superponiendo sin sustituir, lo que por resumir denominaremos «ámbitos competenciales» de las distintas autoridades sin olvidar, eso sí, que en su mayoría tenían una proyección jurisdiccional⁶³.

Hay que subrayar, no obstante, que no existe obstáculo alguno que impida insertar el caso de la Mosquitia en un marco general. Tal y como diagnosticó C. Garriga en su momento, el reformismo borbónico tenía sus límites⁶⁴, los cuales, por cierto, están siendo identificados por una potente historiografía preocupada sobre todo por la instalación de las intendencias en Indias⁶⁵. Más allá de algunos significativos fracasos (Nueva Granada o, en menor medida, Comayagua), las ¿novedosas? intendencias no sirvieron para poner punto final a la conflictividad fruto de la concurrencia entre autoridades que resultaba consustancial al orden jurisdiccional que gestionaba el gobierno de las Indias⁶⁶, lo que en buena medida favoreció que la indeterminación siguiera presidiendo cualesquiera división interna de los dominios americanos de S. M., haciéndose especialmen-

⁶⁰ Oficio del Marqués de la Sonora al Presidente de Guatemala, ordenando que se formen cuatro poblaciones españolas en Río Tinto, Cabo Gracias a Dios, Blewfields y embocadura del Río San Juan, y que se mezclen las familias españolas europeas con las del país, El Pardo, 23 de Enero de 1787. Real Academia de la Historia, Colección Mata Linares, t. CXIII, f. 311.

⁶¹ Las consultas y decretos originales correspondientes a la determinación del distrito de la Audiencia de Guatemala (1525-1837) se encuentran en el AGI, Guatemala (Código de referencia: ES.41091. AGI/23).

⁶² GARRIGA ACOSTA, Carlos, «Las Audiencias: la justicia y el gobierno de las Indias», en BARRIOS PINTADO, Feliciano (coord.), *El Gobierno de un Mundo: Virreinos y Audiencias en la América Hispánica*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 711-794.

⁶³ Uno de los supuestos más significativos en este sentido fue sin duda la jurisdicción naval, que si por algo se caracterizó en los momentos finales de la Monarquía fue por la multiplicación de jurisdicciones. Además, la jurisdicción de marina se amplió al incluir en ella los civiles matriculados: «Ordenanzas de S. M. para el régimen y gobierno militar de las matrículas de mar», Madrid, Imprenta Real, 1802.

⁶⁴ GARRIGA ACOSTA, Carlos, «Los límites del reformismo borbónico: a propósito de la administración de la justicia en Indias», en BARRIOS PINTADO, Feliciano (coord.), *Derecho y Administración Pública en las Indias hispánicas. Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano (Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998)*, V. I, Toledo, Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, pp. 781-821.

⁶⁵ La instalación de las Intendencias creó problemas desde un principio, como bien puede deducirse, por ejemplo, del «Informe sobre establecimiento de Intendencias en la Nueva España, dada por el Virrey de Croix y D. José de Galvéz al sucesor del primero, D. Antonio María Bucarelli, 1773». Biblioteca del Palacio Real, Miscelánea Ayala, mss. 2837. La instalación de intendencias en Guatemala en AGI, Guatemala, 690.

⁶⁶ GARRIGA ACOSTA, Carlos, «¿La cuestión es saber quién manda? Historia política, historia del derecho y punto de vista», *PolHis*, 10, 2012, pp. 89-100.

te presente en aquello que los juristas entendían por «confines»⁶⁷. No por casualidad, algunos creyeron que se imponía realizar una cirugía drástica en este concreto capítulo, que bien podría titularse algo así como «de la necesidad de un mando único sobre circunscripciones territoriales determinadas». Este fue, entre otros muchos, el caso del Gobernador de Veracruz, José Dávila, quien sugirió que se dividiera el Virreinato de la Nueva España en Capitanía y Comandancias generales dependientes cada una de ellas del gobierno soberano de la Península: esta propuesta, sin embargo, fue considerada «inadmisible» por las autoridades metropolitanas⁶⁸.

Con todo, el caso de la Mosquitia revistió algunas particularidades. La primera y principal no fue otra que el hecho de que la secular (des)ocupación corriera pareja a la ausencia de aparato institucional alguno que encarnase el tradicional «gobierno de la justicia» en la zona⁶⁹, como bien pone de relieve el hecho de que hubiera quien dedicase su tiempo a la composición de un «Mapa Ydeal particular de la provincia de Nicaragua y sus corregimientos». ⁷⁰ Así las cosas, la tarea de «recuperar la Mosquitia» que se puso en manos de una serie de autoridades no implicó tanto la (re)organización institucional del espacio supuestamente recuperado cuanto una cambiante adscripción del mando sobre efectivos concretos a distintas autoridades, muchas de las cuales no tenían vinculación institucional alguna con el Reino de Guatemala.

En un principio, sin embargo, el principal encargado de la guarda y custodia de la zona, islas incluidas, fue el Capitán General de Guatemala⁷¹. Consecuentemente, la «Instrucción» ordenada por el Rey para poner en planta el Tratado de 1783 no se envió al Virrey de Santa Fe «porque nada se une aquel Gobierno con el de Guatemala, por la distancia tan grande que media entre unas y otras cosas, y lo remoto que considero los auxilios de Cartagena» (Carta de Gálvez, 23 de Abril de 1784)⁷². Pero el Capitán General de Guatemala necesitó que le auxiliaran, y mucho: así, tropas, armamentos, víveres, dinero y embarcaciones fueron demandados por el Presidente de Guatemala a otras autoridades indianas a través de las Secretarías de Estado⁷³. Obligados a cooperar en virtud sobre todo de Reales Órdenes, los Virreyes de Santa Fe y México, así como el Capitán General de La Habana, prestaron su apoyo para llevar a cabo la evacuación de los ingleses y el asentamiento de colonos peninsulares en la Costa de Mosquitos. La prestación de auxilios los ponía a disposición y bajo las órdenes del Capitán General de Guatemala en términos un tanto relativos, dado que en

⁶⁷ MARCHETTI, Paolo, *De iure finium. Diritto e confini tra tardo medioevo ed età moderna*, Milán, Giuffrè, 2001.

⁶⁸ Organización de Capitanías Generales, 1817-1821. SHM, Ultramar, México, 5384.

⁶⁹ GARRIGA ACOSTA, Carlos, «Sobre el gobierno de la justicia en Indias (siglos XVI-XVII)», *Revista de Historia del Derecho*, 34, 2006, pp. 67-160.

⁷⁰ Anónimo. MN, 12-C-2.

⁷¹ R. O. de 20 de Mayo de 1792, donde se determina que las islas de San Andrés y Providencia queden en la jurisdicción de Guatemala. AGI, Guatemala, 483.

⁷² AGI, Guatemala, leg. 665.

⁷³ Estado general de Costa de Mosquitos (documentación producida por la Secretaría de Guerra, 1783-1796). AGS, SGU, 6951, 1.

ningún momento se le trasladó indefinidamente el mando sobre los medios enviados para auxiliarle⁷⁴.

Como era de esperar, todo ello dio lugar a innumerables conflictos que, en su inmensa mayoría, no se gestionaron jurisdiccionalmente⁷⁵. Bien al contrario, el «expediente» se impuso, por lo que ninguno de los tramitados tuvo asegurado su cierre definitivo. En nuestra opinión, este fue el justamente el caso del expediente sobre la desagregación de la Costa de Mosquitos de la Capitanía General de Guatemala, ya que la R. O. de 1803 no puso punto final a la cuestión. Muy al contrario, esta norma fue seguida de preguntas sobre su significado y alcance, exposiciones críticas de todo tipo, consultas de diferentes instituciones y autoridades, quienes siguieron reflexionando sobre lo (in)adecuado de la desagregación hasta el mismo momento en que se produjo el colapso de la Monarquía. Más adelante nos extenderemos en ello, dado que lo que conviene ahora es consignar un dato por cuanto que resulta muy explicativo del proceso que en parte culminó con R. O. de 1803.

Entre los muchos problemas con los que tuvo que lidiar el Presidente de Guatemala, sobresale uno muy particular: el Reino de Guatemala no disponía de «embarcaciones para su defensa»⁷⁶. Esta carencia se agravó en virtud de las necesidades creadas en el curso de las guerras y de la puesta en planta de los Tratados: así, por ejemplo, en los primeros momentos de la evacuación, el Capitán General informó al Secretario de Guerra que, habiendo pedido al Virrey de Yucatán *tres piraguas* sin haberlas conseguido, *tuvo que construirlas*⁷⁷. Todos y cada uno de los que sucesivamente fueron Capitanes Generales en los años inmediatamente anteriores a las independencias enviaron mensajes desesperados a las Secretarías de Estado solicitando auxilios que no llegaban⁷⁸, por lo que algunos se vieron obligados a denunciar el «ineficaz modo» con el que otras autoridades indianas cumplían con lo ordenado por S. M.⁷⁹. Es más, tras

⁷⁴ Así, por ejemplo, del Extracto general de toda la correspondencia sobre la Costa de Mosquitos: establecimientos ingleses, españoles y actuaciones con los indios Moscos (1783-1796), extraemos la siguiente información: «Con fecha 17 de Mayo avisa el Gobernador interino de La Havana Bernardo Troncoso haber tenido carta del de Yucatán en que á consecuencia de la R. O. de 20 de Enero sobre suspensión de hostilidades *había mandado se retirasen del puerto de Truxillo los buques y tropas que remitió á el con dicho objeto (...)*». AGS, SGU, 6951,1.

⁷⁵ Hubo, sin duda, grandes excepciones, como fue la famosa controversia entre el Presidente de Guatemala y el Intendente de Honduras. Un minucioso relato de la misma en FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Bernabé, *El gobierno del Intendente Anguiano en Honduras (1796-1812)*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1997.

⁷⁶ Relación de Agustín Crame sobre la defensa del Reino de Guatemala, 1774. AHM, CGD, 5-1-11.

⁷⁷ AGS, SGU, 6945,7.

⁷⁸ Además de la escasez, los Presidentes de Guatemala denunciaron la inadecuación de los efectivos. Así, por ejemplo, Estachería informó a Valdés de que había despedido una goleta enviada desde la Comandancia de Marina de La Habana debido a que «aquel buque era improporcionado á razón de su mucho calado para recorrer con la conveniente intermediación la citada costa», añadiendo a continuación que la Comandancia se había negado a enviar la corbeta San Pío solicitada (18 de Enero de 1788). AGS, SGU, 6948, 1.

⁷⁹ La expresión procede de una carta enviada por el Presidente Estachería al ministro Valdés en 1789. AGS, SGU, 6948,5.

los desastrosos sucesos de Río Tinto de 1800⁸⁰, el Presidente de Guatemala denunció el incumplimiento de una Real orden de 5 de Octubre de 1802 sobre auxilios desde la Habana, toda vez que «(...) aquel departamento sólo há embiado un buque cada vez con termino tasado dé quarenta días, llegue ó no su relevo, dejando aquella costa sin resguardo (...)»⁸¹.

Ahora bien, de la ingente correspondencia entre autoridades indianas y peninsulares a cuento de la recuperación y conservación de la Costa de Mosquitos se infiere con absoluta claridad que los «auxilios» prestados no supusieron (re)ordenación territorial alguna que implicara una limitación, ni tampoco una ampliación, del ámbito de jurisdicción propio del Presidente de Guatemala. Así, por ejemplo, en su «Noticia sobre lo ejecutado en las cinco islas de San Andrés, Santa Catalina, Providencia y Mangles», el Comandante de la Fragata Santa Agueda, Juan Antonio Gaztelú, después de afirmar que aseguró a los habitantes de las islas trasladar sus peticiones al Virrey de Santa Fe, hizo relación del final de su viaje por las islas con estas palabras: «(...) me dirigí al Puerto de San Juan de Nicaragua, a dar noticia al Gobernador e Yntendente de aquella provincia, y al Presidente de Guatemala (à cuya jurisdicción corresponden las citadas yslas) de lo que executé en ellas»⁸². No resulta extraño, por tanto, que fuera el propio Capitán General González quien, a través de las Secretarías peninsulares, solicitase «del Virrey de Santa Fe que los guardacostas de Cartagena de Indias extendieran su crucero hasta el Cabo Gracias a Dios, y a las autoridades de Marina de La Habana el envío de dos goletas o bergantines para vigilar la referida costa desde dicho cabo hasta el escudo de Veragua»⁸³.

Con todo, fueron los Secretarios de Estado y del Despacho quienes asumieron en último extremo el poder y la responsabilidad de organizar y gestionar la «conservación» de ese especial dominio de S. M. que era la Costa de Mosquitos. Así había sido por lo menos desde que estos ministros ganaran (relativamente) la partida al gobierno de los Consejos; sin embargo, desde finales del XVIII hasta el momento que asistió a la quiebra de la Monarquía, los Secretarios tuvieron que compartir, a veces a regañadientes, la tarea de diseñar y dirigir la política de conservación con una nueva institución, la Junta de Fortificaciones y Defensa, cuya corta pero intensa trayectoria está pidiendo a gritos una investigación específica. En todo caso, sabemos que la Junta era una institución esencialmente consultiva, la cual, presidida se supone por el omnipotente Godoy, requería información para diseñar el modo y manera de conservar los dominios en unos tiempos que, si algo habían puesto de relieve, era justamente la insuficiencia y/o ineficacia de los títulos históricos. Consecuentemente, el Príncipe de la Paz habilitó a la Junta para pedir cualquier información de las Secretarías de Estado

⁸⁰ Su descripción puede seguirse en una carta enviada por Domás y Valle al Secretario, en la que relata el asalto de los indios «zambos y moscos» al establecimiento del Río Tinto. Esta información, junto con un informe redactado sobre el tema por Roque Abarca (quien lo hizo en virtud de la R. O de 3 de Abril de 1801) se trasladó por Caballero al propio Príncipe de la Paz. Palacio, 2 de Julio de 1803. AHM, CGD, 5-1-12-2.

⁸¹ SHM, CGD, 5-1-12-2.

⁸² AHN, DIVERSOS-COLECCIONES, 31, 95 (1790).

⁸³ SHM, CGD, 5-1-12-2.

y de Despacho que necesitase⁸⁴, siendo así que estas últimas remitieron a la Junta una copiosa documentación sobre la Costa de Mosquitos. Basándose *exclusivamente* en ella, la Junta propuso en sus consultas una serie de medidas en orden a asegurar la guarda y defensa de la costa e islas de la Mosquitia: consecuencia de una de ellas fue la R. O. de 1803.

II.3 CAUSAS, CONSECUENCIAS Y PROTAGONISTAS DE LA DESAGREGACIÓN DE LA COSTA DE MOSQUITOS DEL REINO DE GUATEMALA

Resumir los hechos que dieron lugar a la R. O. es un empeño enojoso por lo que tiene de reiterativo, habida cuenta no solo que la historia se ha contado muchas veces, sino que además sus principales fuentes han sido objeto de numerosas reproducciones⁸⁵. Es por ello que nos limitaremos a presentar una apretada síntesis de la concreta historia de la R. O. de 1803.

El primer acto del drama que supuso la desagregación se originó en el curso del desalojo de los británicos de las islas de San Andrés, Providencia y Mangles, quienes se vieron compelidos a abandonarlas pasando al continente a los efectos de su posterior y definitivo realojo. Dispuestos, sin embargo, a permanecer en ellas, se dirigieron al Rey a través del Virrey de Santa Fe suplicando que se les mantuviera en sus posesiones, y ofreciendo a cambio fidelidad, vasallaje y conversión a la fe católica, lo que finalmente consiguieron, quedando subordinados desde entonces al Capitán General de Guatemala⁸⁶. Los colonos también solicitaron que se nombrara Gobernador a Tomas O'Neill (1794)⁸⁷, quien además de bilingüe se supone era un buen conocedor de la Costa de Mosquitos por haber desempeñado numerosas comisiones en la zona. A partir de aquí, se puso en marcha una complicada partida cuyos movimientos estuvieron determinados por los intereses de unos y otros, los cuales, sin embargo, resultan harto difíciles de identificar y menos todavía de valorar. Expresado con mayor claridad: cualquier relato que pretenda dar cuenta de esta partida identificaría a O'Neill como uno de los principales protagonistas, pero mientras que en unos aparecería como un probo oficial de S. M., en otros sería tachado de contrabandista.

En todo caso, ni la personalidad de O'Neill ni la de otras autoridades implicadas en el asunto de la desagregación importa en demasía a la hora de valorar la R. O. y sus límites, que sin duda pueden considerarse como una expresión entre tantas otras de los cambios y continuidades que se produjeron en la rela-

⁸⁴ La Junta a Pedro Ceballos, 20 de Agosto de 1803. AGI, Estado, 37, 48.

⁸⁵ Aunque manejamos documentación de archivo, no incluiremos muchas de sus referencias para evitar engorros innecesarios. La mayor parte de las fuentes relacionadas con la R. O. han sido publicadas en numerosas ocasiones, siendo así que la colección de Peralta sigue siendo a día de hoy una de las más solventes y completas.

⁸⁶ R. O. de 20 de Mayo de 1792, donde se determina que las islas de San Andrés y Providencia queden en la jurisdicción de Guatemala. AGI, Guatemala, 483. La notificación de esta decisión a los colonos ingleses corrió a cargo del Virrey de Santa Fe. AGS, SGU, leg. 7087, 17.

⁸⁷ AGS, SGU, leg. 6950,12.

ción autoridad/territorio por causa de la implementación de la política de «conservación» en la Costa de Mosquitos. En este exacto sentido, la Junta de Fortificaciones y Defensa ocupó el lugar más «innovador», si es que así puede calificarse el nuevo significado que esta institución adjudicó al término «desagregación». En efecto, tras conocer los pormenores del plan destinado a la guarda y colonización con ingleses de la costa sugerido por O'Neill, que entre otras cosas implicaba ponerlo bajo los órdenes de Santa Fe, la Junta consultó al Monarca en varias ocasiones dando por bueno el plan y aclarando de paso que no cabía hablar de segregación de la Costa de Mosquitos de la «Gobernación de Guatemala» sino «agregación al Virreinato de Santa Fe» de la misma. Así pues, la Junta consideró que la (des)ocupación de un territorio, entendida por supuesto en los términos autorreferenciales a los que ya hemos aludido, limitaba en términos facticos la división de los espacios realizada en términos jurisdiccionales.

Repárese en que, de generalizarse esta inteligencia, una gran parte de los territorios extra-peninsulares que la Monarquía consideraba suyos hubieran quedado fuera del mapa de los dominios de S. M., o, si se quiere, en posición de espera respecto de su definitiva «agregación» a una u otra jurisdicción. Se podría objetar que esto fue lo que en buena medida ocurrió en una considerable porción de la inmensa geografía americana, pero el discurso de la Junta no solo introducía cambios de calado en la tradicional fijación de «los distritos» en términos jurisdiccionales, sino que también afectaba a la plurisecular comprensión de la suficiencia de los títulos dominicales de la Monarquía sobre espacios desconocidos, inhabitados o irreductibles, que sin embargo estaban presentes en todas y cada una de las delimitaciones que, respecto de sus dominios, fueron imaginadas por la Monarquía Católica. Seguramente sin proponérselo, la Junta abrió una puerta a la «ocupación efectiva» del espacio entendiéndola como presupuesto básico de su territorialización, lo que a su vez implicaba la sustitución o, en todo caso, limitación, de ficciones jurídicas por instrumentos o dispositivos fácticos.

Y es que, según la Junta, si desde el Cabo de Gracias a Dios al Río Chagres, la comunicación con Guatemala era «sumamente dificultosa y penosa, por la mayor distancia y por ser difíciles y desconocidos los pasos (...) frecuentados sus senderos por los ingleses y los mosquitos», su segregación del Reino de Guatemala ni era precipitada, ni causaba perjuicio alguno, por lo que el Capitán General no tenía motivo alguno para incomodarse. La Junta respondía así a las quejas del Presidente de Guatemala, quien en su correspondencia con la Secretaría de Guerra pidió que se aclararan los términos en los que la R. O. debía ser puesta en planta. No hace falta dar cuenta por extenso de las dudas del Presidente de Guatemala sobre la conveniencia de la segregación, toda vez que en su mayoría respondían a consideraciones geoestratégicas con un marcado tono militar, pero sí consignar que de esta misma correspondencia se infiere que lo que realmente se discutía no era la desagregación de un territorio sino la del concreto mando sobre unos determinados establecimientos, el cual, hasta entonces, había ostentado el Capitán General. En contra de lo que a primera vista pueda parecer, este último extremo reviste una importancia capital dado

que la suerte de la desagregación dependía por completo del *éxito o* fracaso que, en términos reales, pudiera alcanzar la empresa.

Así las cosas, cabe sugerir que la R. O. de 1803 no fue sino una nueva versión de la formalización del baile de comisiones atribuidas a diversos oficiales por las autoridades de la zona y circundantes en cumplimiento de las políticas de conservación gestadas en la metrópoli. Solo así se explica que el expediente de la R. O. siguiera abierto tras la aprobación por el Rey de la segregación, arrojando de paso mucha luz sobre una normativa que en ocasiones se ha considerado derogatoria de la R. O. de 1803. Y es que poco después, otra R. O. de 13 de noviembre de 1806 dispuso que era justamente el Capitán General de Guatemala quien debía entender «en el conocimiento absoluto de todos los negocios, que ocurran en la colonia de Trujillo y demás puestos militares de la Costa de Mosquitos concernientes á las cuatro causas referidas, en cumplimiento de las Reales Ordenes expedidas desde el año de 1782, que le autorizan para ocupar, defender y poblar aquella costa». Es de sobra conocido que esta real disposición pretendió poner punto final al que se suele conocer como «caso Anguiano», entendiéndose por tal un conflicto entre la intendencia de Honduras y la Presidencia de Guatemala, y no entre esta última y el Virreinato de Santa Fe. No obstante, si algo pone de relieve la R. O. de 1806 es que la territorialización de la Costa de Mosquitos e islas adyacentes se abordó por la Monarquía en términos de absoluta disponibilidad del espacio.

En efecto, ministros y consejeros consideraron que no había límite alguno digno de tenerse en cuenta a la hora de hacer efectiva sobre el terreno la «reintegración» de la Mosquitia a los dominios de S. M. Todo ello se materializó en forma de constante, continua, y casi podríamos decir que sistemática, alteración de atribuciones y responsabilidades en el gobierno de la zona, siendo así que la indeterminación, tanto material como temporal, no fue sino la lógica consecuencia de la proyección espacial de esa nueva política que quería entender el dominio sobre el territorio en términos de posesión efectiva. Como ya hemos sugerido, justo en estos términos se explica que el o los expedientes correspondientes a la R. O. de 1803 siguieran abiertos después de su remisión a las autoridades encargadas de ponerla en planta, lo que en concreto significó que la innovadora Junta tuviera que reconocer que había formado su opinión basándose en exclusiva en la documentación recibida, cuyo grueso por cierto lo formaban los planes diseñados por O'Neill contando con el apoyo entusiástico de los colonos ingleses de las islas. En resumidas cuentas, la Junta había puesto fuera de cuestión la posible «contradicción entre partes» a la que la R. O. pudiera dar lugar.

Ahora bien, entendida en términos procedimentales, esta singular ausencia no solo alteraba las tradicionales reglas de juego, sino que además revelaba lo mucho que de «precipitado» tuvo la R. O. de 1803. En efecto, comprendiéndola incluso como un ejemplar exponente de una concepción no jurisdiccional del territorio, la R. O. de 1803 adoleció de una enfermedad bastante común, que no solo la convertía en «norma insuficientemente informada», sino que además abría las puertas a la posibilidad de cuestionarla en todo o en parte. Es aquí donde puede insertarse una conocida relación, redactada por el inspector Roque

Abarca, que fue enviada a las autoridades metropolitanas por el Capitán General de Guatemala, acompañándola de una documentación que se supone desvelaba los «reales intereses y manejos» de Tomás O'Neill en la desagregación no tanto de la Costa de Mosquitos cuanto del mando de unos concretos establecimientos sitios en ella. Refiriéndonos a aquellos –los manejos– no estamos acusando retrospectivamente, ya que fue la propia Junta la que calificó así las actividades a la vista de una «del todo punto inadmisibles propuesta», firmada por el propio O'Neill y dirigida al Presidente de Guatemala en 1794, en la cual se postulaba como candidato a gobernador de costa e islas bajo la dependencia de Guatemala con atribuciones poco menos que extraordinarias. Apoyándose en esta «prueba», Roque Abarca afirmó que el plan de O'Neill del que se había servido la Junta para aconsejar la desagregación, no tenía otro objeto que desprenderse del control que pudiera ejercer el Presidente de Guatemala para así mantener el contrabando de los isleños con Jamaica e, incluso, Cartagena, siendo así que el oficial español no era sino el principal impulsor y gestor de un comercio del que solo él y los colonos ingleses extraían beneficios.

Ya hemos dicho que entre nuestros objetivos no se encuentra en tratar de valorar retrospectivamente intenciones o conductas, sobre todo si se tiene en cuenta que la cuestión del contrabando se sitúa peligrosamente cerca de la problemática que rodea al libre comercio, la cual, por cierto, también fue tomada en cuenta tanto por el Virrey de Santa Fe como por la Junta en los limitados términos permitidos por la situación. Lo que contrariamente sí interesa destacar es que la Junta asumió en parte las denuncias recibidas, toda vez que se pronunció por la destitución de O'Neill como Gobernador aconsejando su traslado a Cartagena, una decisión que confirmaría el Príncipe de la Paz. Insuficientemente informado, un extremo capital del «plan» que dio lugar a la agregación de los establecimientos de Mosquitos al Virreinato de Santa Fe, la atribución de su mando a O'Neill, fue considerado algo más que inconveniente a los efectos de hacer realidad esa idea de ocupación efectiva sin la cual nada ni nadie podía garantizar que la Mosquitia, esto es, costa e islas, pudieran seguir considerándose dominio de S. M. Conviene advertir, no obstante, que los críticos del plan de O'Neill no formularon uno alternativo que pasara por anular la desagregación; es más, el Presidente de Guatemala llegó a decir en algún momento que suponía un «verdadero alivio». Bien es verdad que de su tono y palabras se deduce que tal alivio era, en su opinión, momentáneo, por lo que el futuro de la R. O. dependía por completo de la conversión en reales y efectivos aquellos tasados y concretos beneficios que justificaron la desagregación.

Sin embargo, la historia posterior de la región agregada o desagregada no sirvió para hacer comprobación alguna respecto del acierto o desacierto de la decisión, ya que los acontecimientos que fueron sucediéndose desde 1806 en adelante desbordaron por completo la problemática institucional generada por la aprobación y puesta en planta de la R. O. de 1803. En efecto, en 1806 las islas fueron tomadas por J. Bligh, un oficial de la armada británica que, si bien las declaró colonias de su Majestad, tardó poco en abandonarlas. Más adelante, las islas fueron cedidas de nuevo a los ingleses en virtud de un acuerdo suscrito

hacia 1808 por la Junta de Sevilla, la cual, como es bien sabido, pretendió representar a la Monarquía en ausencia de su titular en diversos territorios americanos sin consultar al resto de las Juntas peninsulares, ni menos todavía a las americanas que pudieran estar o sentirse implicadas en el asunto. En todo caso, la autoridad esta Junta no tuvo reconocimiento posterior alguno; bien al contrario, lo único que consiguió fue irritar, creando de paso conflictos, a ambos lados del Atlántico.

Finalmente, los diputados reunidos en Cádiz en septiembre de 1810 se constituyeron en asamblea tras pronunciar un juramento que marcaba los límites de aquello que resultaba indisponible para los constituyentes, a saber: la Religión Católica, el Trono de España y la integridad de los dominios de S. M. La historia posterior demostrará lo que de irreal tuvo este compromiso, pero a ello cabe añadir que los constituyentes gaditanos aceptaron una herencia envenenada. En efecto, las Cortes Generales y Extraordinarias elevaron a categoría constitucional la identificación de los títulos con el territorio del que dichos títulos daban cuenta, sirviéndose de esta ficción a la hora de determinar el ámbito de decisión de la comunidad política que se supone que estaban creando al dotarla de una Constitución. Algo similar ocurrirá en el espacio americano antes, durante y después de las independencias, lo que en buena medida explica la extraordinaria longevidad de la R. O. de 1803.

III. LAS REINVENCIONES DE LA REAL ORDEN DE 1803 (1821-1860)

III.1 UNA OPORTUNA CONMEMORACIÓN

En mayo de 2003, la Academia Colombiana de Historia invitó al jurista Enrique Gaviria Liévano a pronunciar una conferencia con motivo del bicentenario de «la expedición del título genuino e inobjetable que tiene Colombia sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia»⁸⁸. El «título» celebrado no era otro que la R. O. de 1803, mediante la cual, señalaba el ponente, «el rey de España ordenó que las islas de San Andrés y la parte de la costa de Mosquitos desde el Cabo Gracias a Dios hasta el río Chagres, dependan del Virreinato de Santa Fe o Nueva Granada y no de la antigua Capitanía General de Guatemala»⁸⁹. A juicio de Gaviria Liévano, desde el punto de vista del derecho del mar semejante disposición, que vendría a «culminar» todos los actos de administración colonial sobre tales territorios, se encontraba todavía vigente en lo relativo al «archipiélago internacionalmente conocido con el mismo nombre y compuesto por las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina, Albuquerque, Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Cayo Bolívar y otras formaciones insulares»⁹⁰.

⁸⁸ GAVIRIA LIÉVANO, Enrique, «La vigencia de la Real Orden de 1803: título de Colombia sobre San Andrés y Providencia», *Boletín de Historia y Antigüedades*, 90-823, 2003, pp. 689 y ss.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 729.

De las premisas del conferenciante y del propio título de su intervención se deduce que el motivo de promover una «conmemoración» de los doscientos años de la expedición de la R. O. no respondía a un mero interés de anticuario por parte de los académicos. Efectivamente, Nicaragua había presentado una demanda ante la Corte Internacional de Justicia el 6 de noviembre de 2001, solicitando la delimitación de la plataforma continental y la zona económica exclusiva entre su costa y el archipiélago. Entre el 31 de octubre de 2002 y el 31 de enero de 2003, asimismo, el país centroamericano había abierto un período de ofertas para la adjudicación de «contratos de exploración y explotación petrolera en zonas situadas precisamente al oriente del meridiano 82 de Greenwich», línea a la que apelaba Colombia para el trazado de la frontera marítima⁹¹.

Tras declararse incompetente para resolver acerca de la soberanía de las propias islas en 2007, remitiéndose al reconocimiento de los derechos de la república colombiana sobre las mismas por parte de Nicaragua en el Tratado Esguerra-Bárceñas de 1928, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) examinó las pretensiones de ambos estados sobre la delimitación mencionada entre la costa nicaragüense conocida como Costa de Mosquitos o Costa mosquitia y el archipiélago⁹².

En La Haya las partes recurrieron, entre otras y «con ánimo de exhaustividad», a una herramienta que vendría a afirmar su soberanía sobre los espacios marinos en disputa, que no era otra que la aludida por Gaviria Liévano a la hora de apelar a la validez de la disposición ya entrado el siglo XXI: el principio *uti possidetis iuris*. Nicaragua adujo al respecto que la Capitanía General de Guatemala, de la que el país centroamericano debía considerarse un estado sucesor, «mantenía jurisdicción sobre las islas disputadas» con base en una Real Cédula de 28 de junio de 1568, recogida en la Recopilación de las Indias en 1680 y la Novísima Recopilación en 1744 (*sic*)⁹³. Según la mencionada Real Cédula, los límites de la Audiencia de Guatemala incluían «las islas adyacentes a la Costa». Por su parte, Colombia apelaba, como se dejaba entrever en la intervención de Gaviria Liévano, a la R. O. emitida por Carlos IV, que atribuía «la jurisdicción sobre la Costa» al Virreinato de Nueva Granada⁹⁴. En respuesta a este argumento, Nicaragua adujo que la R. O. no alteraba la jurisdicción de la Audiencia de Guatemala sobre la costa: semejante disposición solo hacía referencia a la protección de carácter militar por parte del Virrey de Santa Fe, pero no afectaba a la jurisdicción territorial existente⁹⁵. La opinión del tribunal fue, sin embargo, muy clara, entendiendo que ninguno de los «órdenes coloniales» citados por cada una de las partes para sostener sus demandas hacía mención específica a los espacios

⁹¹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, «Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment», *I. C. J. Reports*, 2012. pp. 727-728. Sobre las expectativas alrededor de la zona como área de exploración para la extracción de derecho, ver PULIDO GÓMEZ, Ginneth y COSTA RIBEIRO, Wagner, «Geopolítica y petróleo en el Mar Caribe: la tensión entre Colombia y Nicaragua», *Revista Geográfica de América Central*, 60, 2018, pp. 87-115.

⁹² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, «Territorial and Maritime...», *cit.*, pp. 624 y ss.

⁹³ *Ibidem*, pp. 649-650.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 650.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 651.

marinos en disputa. Lo hacía remitiéndose a la contienda fronteriza entre El Salvador y Honduras resuelta en 1992, en la que se señalaba lo siguiente:

«Cuando opera el principio *uti possidetis iuris*, el *ius* referido no es derecho internacional, sino el derecho constitucional o administrativo del soberano antes de la independencia, en este caso del derecho colonial español; y es perfectamente posible que el derecho mismo no diera una clara y definida respuesta a la pertenencia de áreas marginales o escasamente pobladas, con una importancia económica mínima»⁹⁶.

No había nada, concluía la Corte, que indicase de acuerdo con el principio mentado que las formaciones y los territorios marítimos en disputa se atribuyeran a una u otra de las demarcaciones administrativas que antecedieron a los Estados litigantes en el período colonial⁹⁷. El método de delimitación aplicado finalmente por la CIJ primó, entre otros factores⁹⁸, la disparidad de las longitudes de las costas, evitando limitar la proyección costera de Nicaragua: el trazado final de la línea media suponía, por tanto, un gran cambio respecto de las aspiraciones de Colombia.

El fallo, que tuvo lugar en 2012, resultó particularmente controvertido y despertó airadas reacciones por parte de las autoridades colombianas⁹⁹, que se agravarían con la demanda interpuesta por Nicaragua un año más tarde aduciendo un incumplimiento de la sentencia¹⁰⁰. Entre la opinión pública colombiana, y a pesar de las apreciaciones en contrario del jurista al frente de la representación del país en La Haya¹⁰¹, se generalizó la idea de que, habida cuenta de la resolución, Colombia «había perdido» 75.000 km² de territorio¹⁰².

Entre las múltiples respuestas al fallo que surgieron del mundo académico e intelectual se encontraba la del propio Gaviria Liévano. En muy similares términos a los de su alocución en el año 2003, en 2014 publicó una obra en la que incidía de nuevo en la R. O. como culminación de toda la trayectoria admi-

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Al declarar el principio como una «asistencia inadecuada», la Corte no hace ninguna valoración de los fundamentos esgrimidos por las partes más allá de presentarlos, al contrario de lo que se deduce de la interpretación expuesta en ALVARADO BEDOYA, Omar Alejandro, «El conflicto fronterizo entre Colombia y Nicaragua: recuento histórico de una lucha por el territorio», *Historia Caribe*, 25, 2014, pp. 265-266.

⁹⁸ CRUZ MARTÍNEZ, Alexander, «La labor hermenéutica de la Corte Internacional de Justicia en el fallo del diferendo territorial y marítimo entre Nicaragua y Colombia», *Estudios Internacionales*, 178, 2014, pp. 111-131.

⁹⁹ SARMIENTO LAMUS, Andrés, «Impacto e implementación en Colombia de la decisión de fondo de la Corte Internacional de Justicia en el diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia)», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 16, 2016, pp. 403-404.

¹⁰⁰ Véase acerca de este particular el completo Dossier «Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya» elaborado por el propio Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/especiales/haya/>.

¹⁰¹ «Aunque el fallo de la Corte de 2007 fue objetivamente favorable para nuestro país, el de 2012 presentó condiciones diferentes, que no por menos esperadas dejaron de producir una sensación de «pérdida» ajena a las realidades jurídicas del caso». LONDOÑO PAREDES, Julio, *Colombia en el laberinto del Caribe*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015. p. xi.

¹⁰² SARMIENTO LAMUS, Andrés, «Impacto e implementación...», *cit.*, p. 403.

nistrativa de la Costa mosquitia durante el período colonial¹⁰³. Interesa detenerse en la que, a juicio del jurista, se considera como la «determinación geográfica» de la R. O. Se remite Gaviria a un opúsculo del año 1896 firmado por Benjamín Novoa Zerda. En este breve estudio, su autor, un jurista bogotano inmerso en una campaña para «defender la integridad nacional» frente a sus «opositores limítrofes» en la Mosquitia (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) –puesto que ponía a disposición del gobierno colombiano su colección documental y reconocía haber dado cuenta de su opinión al Ministro Esquivel, representante costarricense en la firma del Tratado de arbitraje de ese mismo año– apelaba también a la R. O. (si bien se refiere a ella denominándola Real Cédula) como «mejor e indisputable título de propiedad»¹⁰⁴.

Lo interesante de la remisión a Novoa Zerda no es tanto que se apele a los términos exactos de la «determinación geográfica» de la Costa según la entendía este en 1896, sino lo que esto trae consigo: para Novoa Zerda la «Real Cédula de 1803» trazaba una «precisa delimitación –como todas las que hacía el Gobierno español en sus dominios para determinar las diferentes jurisdicciones políticas– (...)»¹⁰⁵. La pervivencia hasta prácticamente nuestros días de una visión decimonónica como la expuesta, que entre otros factores atribuye a la delimitación una perfección mucho mayor de la que demuestra el documento, nos lleva a preguntarnos por las causas de la emergencia y la continuidad de este discurso relativo al principio *uti possidetis iuris*, cuya continuidad se ha seguido sosteniendo incluso después de la firma de Tratados que han operado sobre algunos de los territorios en disputa¹⁰⁶.

¹⁰³ GAVIRIA LIÉVANO, Enrique, *La desintegración del Archipiélago de San Andrés y el fallo de la Corte de La Haya. Errores y omisiones de la defensa colombiana*, Bogotá, Temis, 2014, esp. pp. 11 y ss. Semejante lectura no era aislada. Véase, desde un enfoque estrictamente historiográfico: «El rey no hizo sino oficializar una situación que venía de viejo, que es importante conocer dada su incidencia en la problemática actual sobre el departamento insular y el mar Caribe colombiano». Ver SOURDIS NÁJERA, Adelaida, «Las costas e islas de Colombia en Centroamérica en el siglo XIX», *Boletín cultural y bibliográfico*, 50, 2016, p. 103. Otras reacciones abordaban la cuestión de manera más lateral, pero igualmente incidían en el hecho de que la interpretación nicaragüense de la Real Orden como «comisión privativa de carácter administrativo sin efectos territoriales» era «carente de toda validez», en la medida en que «la Real Orden fue un acto jurídico del soberano español de segregar un territorio de la Capitanía General de Guatemala, para agregarlo al Virreinato de la Nueva Granada». En esta línea, ELEJALDE ARBELÁEZ, Ramón, *Colombia contra el Derecho internacional. Fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre litigio Nicaragua-Colombia*, Medellín, Ediciones Unaula, 2013, pp. 24-25.

¹⁰⁴ Ver NOVOA ZERDA, Benjamín, *La Mosquitia colombiana...*, cit., pp. 4-5.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Discurso que no es, naturalmente, exclusivo de interpretaciones favorables a los intereses territoriales colombianos. Presenta asimismo problemas análogos la lectura en clave «derogatoria» de la ulterior R. O. de 1806 que se hace desde posiciones favorables a la argumentación nicaragüense, contraria a la lógica acumulativa propia de la disposición normativa del Antiguo régimen y –como ya se ha expuesto– a la propia intención con que se expidió dicha R. O. Véase, en esa línea, GUERRERO MAYORGA, Orlando, «Argumentación jurídica de un nicaragüense a favor del patrimonio territorial, cultural y ecológico de Centroamérica», *Encuentro. Revista académica de la Universidad Centroamericana*, 62, 2002, pp. 137-152, esp. pp. 138-139; o más recientemente DELGADO ALEMÁN, Dimas Antonio, «Dinámica de la región histórica geográfica del Caribe Nicaragüense», *Senderos Universitarios*, 4, 2018, pp. 24-25.

III.2 PRIMEROS USOS. LA R. O. COMO INSTRUMENTO FRENTE A LAS ACTIVIDADES DE AVENTUREROS, CONTRABANDISTAS Y CORSARIOS

La apelación de las autoridades republicanas a la R. O. estaba ya presente en el gobierno de la Gran Colombia, y guarda mucha relación con la necesidad de conseguir ingresos fiscales y el recelo por parte de –entre otros– Bolívar y Santander respecto de las acciones que determinados aventureros y corsarios europeos simpatizantes de las Independencias estaban llevando a cabo en determinadas zonas marítimas, entre ellas los archipiélagos cercanos a la Mosquitia y algunos territorios del propio litoral. El papel desempeñado por personajes como Luis-Michel Aury y sus sucesores en el propio archipiélago de San Andrés y Providencia y por Gregor Macgregor en el área de Poyais, sumado a la continuidad de las actividades de contrabandistas radicados en Jamaica, resultó fundamental para el recurso a la R. O. por parte de las autoridades grancolombianas.

El primer movimiento al respecto fue la expedición desde la Secretaría de Estado del Despacho de Hacienda de la orden de 9 de marzo de 1822, que introducía restricciones al tráfico entre Jamaica y las costas de Mosquitos, Darién y Goajira con el objetivo de prevenir el contrabando. Esta disposición fue consecuencia de una muy genérica consulta elevada al Consejo de Gobierno por el intendente del Magdalena, acerca de la conducta que tenía que observar con los buques extranjeros que comerciaban «con los indios bárbaros que existen en las costas del Atlántico, desde los confines de la provincia de Cartagena hasta el Escudo de Veraguas y Boca del río Culebras, límites de Colombia por aquella parte; y también con los que trafican en la costa de la Guajira, desde Riohacha hasta Maracaibo». Al igual que la difusa alusión a los confines de la provincia de Cartagena, el debate recogido en el acta de la reunión da cuenta de que algunos principios férreamente defendidos por los publicistas colombianos a lo largo de las siguientes décadas, en particular a propósito del estatuto de los indígenas de la costa, no eran tan sólidos en los compases inmediatamente posteriores a la promulgación de la constitución de Cúcuta¹⁰⁷.

¹⁰⁷ El acta da cuenta de lo siguiente: «Por las leyes españolas que se han mandado observar por el congreso, estaba prohibido a los extranjeros el comerciar en las costas expresadas, y todos los buques que se aprehendían eran declarados buena presa. El intendente duda si continúa observando esto mismo, si disimula el comercio o sigue una conducta media. En el consejo se discutió largamente la materia, mirándola por todos sus aspectos. De una parte se presentó la dificultad del disgusto que podía causarse tanto a los indios bárbaros, como a los ingleses que hacen el comercio de aquellas costas, si los buques que arribaran a ella se declaraban buena presa; de otra se vio que era degradante a Colombia el disimular tal comercio y que acaso los indios podían ser invitados por los españoles a que nos hicieran la guerra, suministrándoles armas a título de comercio. El doctor Félix Restrepo creyó que ningún derecho tenía Colombia para prohibir el comercio a unas naciones de indios que estaban independientes; los demás miembros del consejo fueron del sentir que, sin embargo de ser esta opinión conforme a los principios generales del derecho político, que sugiere la razón, no era adaptable al que siguen todas las naciones. Los Estados Unidos de América, los ingleses, los franceses y los españoles han prohibido siempre cuanto ha estado a su alcance el comercio de los extranjeros con las naciones bárbaras e independientes que habitan dentro de los límites conocidos de sus respectivos territorios. Colombia, pues, puede y debe seguir la misma conducta, porque, de lo contra-

Incidían en una preocupación concreta tanto el Consejo de Gobierno en su deliberación como Pedro Gual, Secretario de Estado y Relaciones Exteriores, en su respuesta a las autoridades británicas –que pidieron la suspensión de la medida– en 1824: el libre comercio con los indígenas podía ser aprovechado por los españoles para rearmarse¹⁰⁸. Este factor es necesario para entender, en sus primeros compases, la apelación a los derechos sobre la costa, R. O. de 1803 incluida, por parte de las autoridades grancolombianas. También lo es el contexto general de construcción de la hacienda republicana: dadas las necesidades presupuestarias propias de un escenario de posguerra, los años siguientes a la constitución de Cúcuta dieron lugar a la puesta en planta de un conjunto de medidas orientadas a perseguir el fraude comercial, fenómeno en el que el papel jugado por Jamaica y sus potenciales socios en la costa era central¹⁰⁹.

Es evidente, en todo caso, el protagonismo de la figura de Gual a la hora de «recuperar», bien que de manera convenientemente selectiva y, como hemos visto, instrumental, los supuestos derechos de Colombia derivados de la «desagregación». Apenas unos meses antes de que Gual presentara ante el Congreso una Memoria con los grandes lineamientos de la «política de solidaridad» llamada a germinar en la consecución de una confederación continental y en la que el principio *uti possidetis iuris* jugaba un papel fundamental¹¹⁰, la *Gaceta de Colombia* publicaba, el 2 de febrero de 1823, la siguiente nota:

«Por real orden fecha en San Lorenzo de 30 de noviembre de 1803 se agregaron al antiguo vireinato de Santafé las islas de Santa-Catalina, Vieja-providencia, y San-Andres con la parte de la costa de Mosquitos desde el cabo Gracias á Dios hasta el rio Chagres que antes pertenecian á la capitania gene-

rio, abandonaría derechos que siempre se han concedido a la España, en cuyo lugar ha entrado en la posesión de estos países». No estando convencidos del todo con ninguna de las dos opciones, aun inclinándose por la más práctica, el Consejo decidió finalmente idear un término medio: los buques extranjeros podrían comerciar con los indios siempre y cuando procedieran de puerto colombiano y hubiesen pagado sus licencias y un dos y medio por ciento de derechos. Ver Consejo Ordinario de Gobierno del martes 5 de marzo de 1822. En *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia, 1821-1824*, Bogotá, Biblioteca de la Presidencia de la República, 1988. pp. 29-30.

¹⁰⁸ «Los españoles se han valido varias ocasiones de los salvajes para aumentar los horrores, y las calamidades de la contienda. Es muy probable, que en el día, ya que ellos no poseen un palmo de terreno en este país, renueven sus intrigas con aquellas tribus errantes que no tienen domicilio alguno, y que se emplean con facilidad, cuando se les permite llevar la muerte, el pillaje y la desolación á sus vecinos. La humanidad exige entonces poner en ejecución todos los medios legales, que se opongan á un estado tan triste de cosas». *Gaceta de Colombia*, 157, 17 de octubre de 1824.

¹⁰⁹ LAURENT, Muriel, *Contrabando, poder y color en los albores de la República. Nueva Granada, 1822-1824*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2014. Ver esp. pp. 48-55.

¹¹⁰ El proyecto, presentado el 21 de abril de 1823, sugería en primer lugar «que los Estados Americanos se aliasen y confederasen perpetuamente en paz y guerra para consolidar su independencia, garantizándose mutuamente la integridad de sus territorios respectivos». Para hacer efectiva esa garantía, rezaba el siguiente punto, «se estuviese al *uti possidetis* de 1810, según la demarcación de territorio de cada Capitanía General o Virreinato erigido en estado soberano». Memoria de la Secretaría de Estado y Relaciones Exteriores de la República de Colombia leída al primer Congreso Constitucional el día 21 de abril del año de 1823 13.º, en LÓPEZ DOMÍNGUEZ, Luis Horacio (comp.), *Administraciones de Santander, 1820-1825*, Bogotá, Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990. pp. 141-162.

ral de Guatemala. El gobierno de Colombia vió por supuesto con mucho desagrado establecida en aquellas islas una compañía de corsarios bajo el mando del capitán Luis Aury que pretendía rejeitarlos por comisión especial de los estados de Chile, y Buenos-aires, y que en realidad ejerció en ella un poder absoluto é ilimitado, por tres años. El ejecutivo tuvo muchos medios de reducir á su deber á unos hombres que casi no reconocían por móvil de sus acciones, sino el interés privado (...)

Las islas de Santa-Catalina, Vieja-providencia y San-Andrés están ya incorporadas á la República. Para conseguirlo se comunicaron á la intendencia del Magdalena, las instrucciones necesarias, que produjeron luego el efecto deseado. Entre tanto se dieron al sr. Mosquera las órdenes convenientes para que exigiese de los gobiernos de Chile, y Buenos-aires las explicaciones del caso sobre las pretensiones de Aury. En que se fundaban estas lo manifiesta el oficio que publicamos del ministerio de marina de Chile. Aunque las circunstancias han variado del todo, el público verá en ella un testimonio del celo con que el ejecutivo sostiene los derechos de la nación y al mismo tiempo del respeto con que desea tratar los demás estados del continente americano»¹¹¹.

La mala relación entre Aury y Bolívar es bien sabida, y se remonta cuando menos a la reunión de 1816 en Los Cayos, en la que el corsario francés y su flota se opusieron a los planes del libertador¹¹². Efectivamente, navegando bajo pabellón bonaerense y chileno Aury se hizo con el control del archipiélago de San Andrés y Providencia en 1818, poniéndose a disposición de las fuerzas del movimiento de independencia. La tajante carta con la que Bolívar terminaría rechazando la colaboración de Aury en 1821 también es muy conocida: «Contra los esfuerzos de U. y sin necesidad de sus servicios, se ha elevado la República de Colombia al estado de no necesitar de más corsarios que degraden su pabellón en todos los mares del mundo. En consecuencia, podrá restituirse U. á sus buques y llevarse fuera de las aguas de Colombia (...)»¹¹³.

Lo que más llama la atención de la nota publicada en 1823 es lo extemporáneo de la misma: Aury había muerto en Providencia en 1821. A su muerte, dos de sus colaboradores, procedentes de Santo Domingo, se hicieron con el poder en el archipiélago: Jean-Baptiste Faiquiere se convirtió en gobernador, mientras que Sévère Courtois se erigió en jefe militar, cargo en la práctica más importante que el de su colega en un establecimiento semejante. La tardía advertencia del gobierno grancolombiano se debía al hecho de que Courtois pretendía emplear el archipiélago como base de operaciones para la conquista de otros objetivos militares de corte independentista en el Caribe, especialmente Cuba. En este sentido se dirigió la acusación que Louis Peru de Lacroix ver-

¹¹¹ *Gaceta de Colombia*, 68, 2 de febrero de 1823. A continuación, se reproducía otra nota en la que el Ministro de Marina chileno daba cuenta de la prohibición de la navegación en corso desde la creación de su escuadra marítima en 1818, con la consiguiente revocación de las licencias dadas anteriormente a personajes como Aury. Chile, por lo tanto, se desmarcaba de las acciones de los corsarios y declaraba que «los transgresores que por fraude hubieran enarbolado el pabellón chileno quedan de hecho entregados a las leyes marítimas de las naciones».

¹¹² VIDALES, Carlos, «Corsarios y piratas de la Revolución Francesa en las aguas de la emancipación hispanoamericana», *Caravelle*, 54, 1990, p. 252.

¹¹³ BOLÍVAR, Simón, *Obras completas*, v. I, La Habana, Lex, 1947, p. 525.

tió en 1822 contra el sucesor del francés: le acusaba de haber formado un «gobierno fraudulento» en la isla que, en la práctica, no reconocía la autoridad del gobierno grancolombiano ni tenía la intención de hacerlo.

En junio y julio de 1822, no obstante, tuvieron lugar en Providencia y San Andrés sendas ceremonias para simbolizar la adhesión del archipiélago a la constitución de Cúcuta, seguramente a consecuencia de la presión del propio Peru de Lacroix, que viajó al archipiélago con tal propósito. Es en ese momento, para distanciarse definitivamente de los «revolucionarios itinerantes» y su dudosa utilización del curso de otras potencias, cuando las autoridades grancolombianas enviaron a un representante para investigar acerca del apoyo de Buenos Aires y Chile a las pretensiones de Aury y, por extensión, sus sucesores¹¹⁴: la respuesta de Chile está fechada en octubre de 1822.

Apenas un año después de la nota en la Gaceta de Colombia contra las actividades de Aury y sus sucesores, el 5 de julio de 1824 el Gobierno dicta un Decreto declarando ilegal toda empresa que pretendiera fundar establecimientos en el territorio de Poyais en las costas de mosquitos. El primer artículo del Decreto fundamenta la medida «en virtud de la declaratoria formal hecha en San Lorenzo á 30 de Noviembre de 1803, por la cual se agregó definitivamente dicha parte de la costa de Mosquitos al antiguo virreinato de la Nueva Granada, separándola de la jurisdicción de la capitania general de Guatemala, á que antes pertenecía»¹¹⁵. La justificación del Decreto era muy explícita: había llegado a noticia del gobierno información sobre los proyectos de «individuos residentes en países extranjeros» en Poyais, y se consideraba que «semejantes empresas de aventureros desautorizados pueden ser perjudiciales á los intereses de la República y á ellos mismos».

Claramente se hacía referencia en este punto a la figura de Gregor Macgregor, escocés que había colaborado de manera muy activa en las campañas militares en favor de la independencia alcanzando el grado de general y que, en 1820, llegó a un acuerdo de colaboración con el rey mosquito Jorge Federico que terminaría con su autoproclamación como «cacique» de los territorios de Poyais. Macgregor, que pasó a considerar a los indígenas de la zona como súbditos tras el acuerdo, viajó a Edimburgo en 1822 para rentabilizar su recién estrenada posición de poder, promocionando la región entre sus compatriotas como una suerte de «nueva Arcadia». Atraídos por las paradisíacas descripciones que publicó, con pseudónimo, el aventurero escocés¹¹⁶, quien las copiaba de crónicas referentes a otros enclaves caribeños como Jamaica, decenas de colonos se decidieron a emigrar a Poyais y a comprar terrenos y títulos militares a Macgregor, pero en los sucesivos viajes que se realizaron a lo largo de los meses siguientes los esperanzados viajeros se encontraban, en la práctica, con que ni siquiera existía la posibilidad de instalar un campamento en su inhóspito lugar de desti-

¹¹⁴ MONGEY, Vanessa, *Rogue Revolutionaries: The Fight for Legitimacy in the Greater Caribbean*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2020, pp. 33 y ss.

¹¹⁵ Decreto de 5 de julio de 1824, refrendado por el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores Pedro Gual.

¹¹⁶ A la pluma de Macgregor o de alguno de sus colaboradores se atribuye la descripción STRANGWAYS, Thomas, *Sketch of the Mosquito Shore...*, cit., publicado en la misma fecha en la que el aventurero viaja a Edimburgo.

no. La mayor parte de ellos tuvieron que buscar acomodo en Belice¹¹⁷. Después de la promulgación del Decreto por parte de Santander, Macgregor solicitó a Bolívar permiso para continuar ejerciendo el control sobre la Costa. Esta petición, que en la práctica suponía la revocación de la norma, fue desoída: Macgregor terminaría sus días en Caracas, donde se le restauró su graduación militar¹¹⁸.

Estas primeras apelaciones a la R. O. por parte de las autoridades colombianas son, en definitiva, de carácter puntual, y suponían una reacción ante las actividades de «extranjeros» que buscaban rentabilizar de forma privada su apoyo a las Independencias. Sin embargo, es habitual encontrar referencias a la importancia de la disposición en otros documentos coetáneos considerados como hitos fundamentales en la consolidación del principio *uti possidetis iuris* en Colombia y en las repúblicas centroamericanas. Es el caso del Tratado Gual-Molina de 1825, de «Unión, Liga y Confederación perpetua entre Colombia y las Provincias Unidas de Centroamérica». En defensa de los derechos de Colombia ante la CIJ, hubo quien reivindicaba en 2004 que, cuando el plenipotenciario centroamericano Pedro Molina presentó un borrador de Tratado al Secretario de Estado Pedro Gual, «de inmediato nuestro representante le enseñó la cedula original del 30 de noviembre de 1803 en que se agregó la Costa de Mosquito hasta el Cabo Gracias a Dios, al Virreinato de la Nueva Granada; y también el Decreto Ejecutivo de 5 de julio de 1824 contra las empresas de aventureros desautorizados en dicha costa»¹¹⁹.

Bien es cierto que Molina propuso a Gual que la Costa de Mosquitos quedase en posesión de Centroamérica, concediendo un período de diez años en el que Colombia pudiera libremente aprovechar los recursos del litoral (pesca de Carey y perlas; extracción de maderas, etc.) a cambio de cobertura militar para proteger puertos y costas. Considerándose insatisfactoria respecto de las ambiciones de las autoridades colombianas, la propuesta fue rechazada¹²⁰, y a falta de ulteriores instrucciones a Molina por parte de su gobierno sobre esta cuestión no se realizaron más negociaciones sobre el particular.

Precisamente por todo ello, que Gual «enseñase» la R. O. de 1803 y el Decreto emitido a propósito del proyecto de Macgregor a Molina no cambia el hecho de que los artículos relativos a la delimitación territorial entre ambos Estados en la redacción del Tratado –recordemos, de reconocimiento y no de límites– fueran deliberadamente ambiguos, muy en particular en relación con la Mosquitia. El artículo quinto del acuerdo apelaba a la mutua garantía de la integridad territorial de las partes «contra las tentativas é invasiones de los vasallos del rey de España y sus adherentes en el mismo pie en que se hallaban antes de

¹¹⁷ HASBROUCK, Alfred, «Gregor McGregor and the Colonization of Poyais», *Hispanic American Historical Review*, 7, 1927, pp. 438-459.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 458-459.

¹¹⁹ GÁLVEZ VALEGA, Arturo, «El *uti possidetis iuris* y la Corte Internacional de Justicia», *Revista de Derecho*, 21, 2004, pp. 132-133.

¹²⁰ Acerca de este episodio en particular y para una interesante crónica de la misión de Pedro Molina en Bogotá, ver GUTIÉRREZ ARDILA, Daniel, *El reconocimiento de Colombia: diplomacia y propaganda en la coyuntura de las restauraciones (1819-1831)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.

la presente guerra de independencia»¹²¹. El artículo séptimo, por su parte, emplazaba a las partes a respetar los límites «como están al presente», previendo la celebración de una convención para demarcar los límites «tan pronto como permitan las circunstancias, o luego que una de las partes manifieste á la otra estar dispuesta á entrar en esta negociación»¹²². Interesa todavía más a nuestros efectos el artículo noveno, que contempla que «ambas partes contratantes, deseando entretanto proveer de remedio á los males que podrían ocasionar á una y otra las colonizaciones de aventureros desautorizados en aquella parte de las costas de Mosquitos comprendida desde el Cabo Gracias á Dios inclusive, hacia el río Chagres, se comprometen y obligan á emplear sus fuerzas marítimas y terrestres contra cualquiera individuo ó individuos que intenten formar establecimientos en las espresadas costas, sin haber obtenido antes el permiso del gobierno á quien corresponden en dominio y propiedad»¹²³.

Es decir, por mucho que en las negociaciones sobre este particular Gual hubiera apelado a la Real Orden y al Decreto de 1824 ante las pretensiones del plenipotenciario centroamericano, el Tratado Gual-Molina no solamente no mencionaba con claridad el momento exacto a partir del que debía considerarse el *uti possidetis* (pues se dejaba abierta la posibilidad de tomar como referencia los límites «al mismo pie en que se hallaban antes de la guerra de Independencia», o bien «como están al presente»), ambigüedad que tendría consecuencias importantes en el futuro, sino que tampoco determinaba los territorios bajo «dominio y propiedad» de cada una de las partes en el litoral al que hacía referencia la R. O., que no aparecía mencionada en ningún momento. Más bien al contrario, el artículo dejaba entrever el potencial derecho de la República Centroamericana sobre, al menos, parte del objeto de «segregación» de la Real Orden.

En definitiva, estas reacciones puntuales en la década de 1820 no se traducen en una reivindicación especialmente intensa de los derechos sobre la costa. En un contexto de continua amenaza militar, y de manera no muy alejada de las intenciones de las autoridades de la Monarquía con la R. O. de 1803, el objetivo fundamental del gobierno de la Gran Colombia era en un principio la provisión de una fuerza marítima capaz de proteger las costas y el comercio exterior. El recelo hacia aventureros, contrabandistas y corsarios no se entiende sino dentro de esa lógica de consolidación del poder marítimo en el área. Pensemos, además, que al examinar el proyecto del tratado de reconocimiento enviado por los comisionados británicos en 1825, en el que se incluía un artículo adicional para la conservación de los privilegios que los ingleses habían obtenido de España en la Costa de Mosquitos en los últimos tratados y convenciones al respecto, el Consejo de Gobierno colombiano no solamente rechazó la cláusula por su vaguedad (no se hacía referencia específica a la fecha de los acuerdos aduci-

¹²¹ «Tratado celebrado entre Colombia y las Provincias Unidas del Centro de América», en *Colección de Tratados de Paz, Amistad, Alianza y Comercio, concluidos por la República de Colombia durante el primer período constitucional desde 1821 hasta 1826 y de Capitulaciones concedidas por el Ejército Libertador de Colombia desde 1821 hasta el mismo año de 1826*, Bogotá, Imprenta de Pedro Cubides, 1826. p. 74.

¹²² *Ibidem*, p. 75.

¹²³ *Ibidem*, pp. 75-76.

dos), sino que incluso «se observó también que la costa de Mosquitos, de que habla la convención de 1786, no está dentro de los límites de Colombia y corresponde a Guatemala, por lo cual sería mejor que nuestros comisionados trataran de que se suprimiera el expresado artículo»¹²⁴. El documento final del Tratado de «Amistad, Comercio y Navegación» entre Colombia e Inglaterra, suscrito en abril de 1825 por el propio Gual apenas un mes después de hacer lo propio con Molina, no hacía referencia alguna a la Mosquitia¹²⁵. Bien mirado, en definitiva, cabría preguntarse si la adhesión de las autoridades del San Andrés y Providencia a la constitución de Cúcuta no debería considerarse como mucho más determinante que la propia R. O. para el devenir ulterior del archipiélago.

III.3 PEDRO FERNÁNDEZ MADRID Y EL RESCATE DE LA R. O. FRENTE A LOS INTERESES BRITÁNICOS EN EL ÁREA

El momento en el que la Mosquitia –y, con ella, la R. O.– alcanza por primera vez un lugar verdaderamente central en el debate público colombiano

¹²⁴ «Consejo Extraordinario del viernes 8 de abril de 1825», en *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia 1825-1827, T. II*, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1988. pp. 35-36. Esto se produjo meses después de que, en plena visita de Pedro Molina, Santander se dirigiera al Congreso en los siguientes términos: «Las provincias de Guatemala conservan sin contradicción alguna el estado de soberanía en que se declararon por su espontánea voluntad. Un ministro acreditado por parte de su gobierno cerca del de la República reside actualmente en esta capital. Esta es una ocasión muy favorable para entendernos en puntos de grande interés: la fijación de límites entre Colombia y Guatemala es de una necesidad imperiosa en circunstancias de que algunos extranjeros pretenden especular sobre la costa de Mosquitos y de que la línea anterior es absolutamente incierta. El ejecutivo, ligado a la ley fundamental de 12 de junio de 1821, ha declarado perteneciente a la República la parte litoral del Atlántico comprendida entre el cabo Gracias a Dios y el río de Chagres, dando por nula toda colonización que no sea hecha con permiso del gobierno y en virtud de las leyes de Colombia. Someto a vuestro juicio este decreto y los fundamentos en que me he apoyado para sostener la integridad del territorio de la república, sus derechos, y frustrar las miras de nuestros enemigos». Ver «Mensaje del Vicepresidente de Colombia Encargado del Gobierno al Congreso de 1825», en *Administraciones de Santander...*, cit., pp. 347-358. Otras ediciones del discurso hablan de «línea interior» en lugar de «línea anterior», lo que es más coherente con el debate del momento (véase, por ejemplo, idéntica narrativa en la descripción geográfica que realiza poco después José Manuel Restrepo en su historia de la revolución: «Después de haberse reunido en una sola república la Nueva-Granada y Venezuela, poco importa saber los límites de estas dos secciones de la América antes española. Los de Colombia por la costa del Atlántico son desde el cabo Nasau, ó mas bien desde el río Esequibo, antiguo límite de la Guayana holandesa, hasta el cabo Gracias-á-Dios en la provincia de Honduras, por los quince grados de latitud norte, é incluyendo las islas de Margarita, San-Andrés, Vieja-providencia, y otras aún más pequeñas: desde el cabo Gracias-á-Dios los límites interiores aun no están fijados con exactitud, y necesitan un arreglo con el gobierno de Guatemala (...)). RESTREPO VÉLEZ, José Manuel, *Historia de la revolución de la República de Colombia*, Tomo primero, París, Librería Americana, 1827, pp. 13-14). En cualquier caso, lo importante aquí es que en esta alocución Santander subraya la buena relación entre el gobierno colombiano y el de los demás gobiernos americanos, incluyendo el de Centroamérica, que no debería contarse por tanto entre esas «miras de nuestros enemigos», así como la incertidumbre sobre el área comprendida por la «costa».

¹²⁵ «Tratado entre Colombia y la Gran Bretaña», en *Colección de Tratados de Paz...*, cit., pp. 94-102.

tiene lugar a partir de 1845¹²⁶, tras la comparecencia en el Congreso del Secretario de Estado de Relaciones Exteriores Joaquín Acosta. Acosta presentó un informe en el que daba cuenta de las tensiones que habían ido surgiendo en la Costa de Mosquitos desde comienzos de la década, que culminaron en el establecimiento de una renovada alianza entre las autoridades británicas y los indígenas de la zona. El Secretario hacía alusión a las notas intercambiadas con los miembros de la *Foreign Office*, subrayando que el Gobierno británico no había cesado de manifestar su reconocimiento de la existencia independiente de la «nación Mosquito». Al ser la primera vez que se reconocía oficialmente por parte de otra potencia la existencia como nación independiente de «tribus indígenas dispersas que, como los Goajiros, los Darienes i otras, habitan en varias partes de nuestras costas», el gobierno neogranadino entendió necesario presentar los «títulos auténticos de la Nueva Granada a la soberanía de aquellas comarcas»¹²⁷.

Según la crónica que ofreció Acosta al Congreso, los títulos a los que apeló la diplomacia neogranadina en Londres fueron fundamentalmente los Tratados suscritos entre la Monarquía católica y la británica en 1763 y 1783, así como el Acuerdo de 1786. Aunque en su alocución el Secretario de Estado no hacía referencia a la R. O., en la documentación adjunta que acompañaba a su informe se afirmaba que, si bien es cierto que la costa entre el Cabo de Gracias a Dios y el río Chagres «perteneció algún tiempo a la Capitanía Jeneral de Guatemala», todo ese territorio se agregó definitivamente a la Nueva Granada por R. O. de 30 de noviembre de 1803. Estos límites, que comprendían «las islas de San Andrés, Mangle i otras adyacentes», habían sido «demarcados i definidos perfectamente». Agregaba el documento que todo ello quedó confirmado en el artículo séptimo del Tratado Gual-Molina, «en el cual las dos naciones se comprometieron solemnemente a respetar sus respectivos límites sobre la base del *uti possidetis de 1810*»¹²⁸. Como puede apreciarse, semejante argumentación, destinada fundamentalmente a persuadir a las autoridades británicas, forzaba tanto la «perfección» de los límites trazados como el presunto reconocimiento de los mismos por parte del Tratado de 1825, que no era de límites sino de reconocimiento y

¹²⁶ De la década anterior debería destacarse, no obstante, la ocupación de la zona de Bocas del Toro en 1836 como respuesta a la intención del gobierno de la República Federal de Centroamérica de fundar el «Distrito de Morazán» en la costa atlántica de Costa Rica. Tres años después, también afirmaría sus pretensiones derivadas la R. O. de 1803 al advertir que posicionaría en contra de cualquier movimiento por parte de Centroamérica que proyectara un canal interoceánico sin contar con su participación. VÁZQUEZ OLIVERA, Mario, *La República Federal de Centro-América: territorio, nación y diplomacia, 1823-1838*, La Libertad, Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, 2012. pp. 75-95.

¹²⁷ ACOSTA, Joaquín, *Informe del Secretario de Estado del Despacho de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada al Congreso Constitucional*, Bogotá, Imprenta de Zoilo Salazar, 1845, p. 12.

¹²⁸ «Despacho de Relaciones Exteriores.- Bogotá, 20 de Enero de 1845», en *Ibidem*, pp. 28-29. Hay quien vincula esta circular con el intento de apelar a la Doctrina Monroe para despertar el interés del gobierno estadounidense. Ver DUQUE MUÑOZ, Lucía, «Límites de la Nueva Granada en Centroamérica: la polémica con Gran Bretaña en torno a la posesión de la Costa de Mosquitos a mediados del siglo XIX», *Boletín de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica*, 10, 2005, disponible en: <https://www.afehc-historia-centroamericana.org/index_action_fi_aff_id_362.html>.

que no incidía en la fecha crítica del *uti possidetis*. En cualquier caso, lejos de reconsiderar su postura, el gobierno británico nombró a un «agente público residente en el país de los Mosquitos» que puso en marcha el cobro de gravámenes de cuatro reales a los buques que pasaban por los puertos de la costa¹²⁹.

La cuestión se amplificaría un año después, en 1846, cuando Pedro Fernández Madrid elevó el tono en su respuesta a unas reflexiones publicadas en el periódico *El Sol* por Pastor Ospina, anterior Gobernador de Cartagena. Ospina no solamente se mostraba escéptico ante la amenaza que podría suponer para la República de Nueva Granada la tradicional y recientemente reforzada relación entre oficiales británicos e indígenas mosquitos, sino que, por otra parte, también retrataba las dificultades que tenían las autoridades neogranadinas para ejercer el control del tráfico marítimo no ya sobre toda la costa, sino sobre el propio litoral panameño. Una carta anónima aparecida en el periódico británico *Albion* había llamado al gobierno de Londres a promover la comunicación entre los dos océanos –sempiterno objetivo de los poderes imperiales en la región– a través en este caso del llamado Estrecho de Mandinga y en alianza con los indígenas de la costa¹³⁰, ignorando por tanto los potenciales derechos de Colombia. Ante la reacción cautelosa de Ospina, que minimizaba la importancia del comunicado, Fernández Madrid publicó una serie de trece artículos en *El Día* titulada –muy significativamente– «Nuestras costas incultas».

Por su propio desempeño profesional, el entonces Jefe de Sección de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobrino político de Pedro Gual, había seguido de cerca las tensiones entre Colombia y Gran Bretaña durante los años anteriores guiando la fundamentación de las notas intercambiadas con la *Foreign Office* y las instrucciones correspondientes respecto de los problemas aparejados a las pretensiones sobre la Costa de Mosquitos. Para Fernández Madrid, quien publicó sus primeras intervenciones de manera anónima¹³¹, el peligro era real. La razón fundamental que aducía era la siguiente:

«(...) aunque el señor Ospina repita que no hay el menor motivo para temer que el Gobierno Británico quiera ni pueda prescindir del Granadino al

¹²⁹ ACOSTA, Joaquín, *Informe del Secretario de Estado...*, cit., pp. 13-14.

¹³⁰ La bahía de Mandinga es la entrada hoy conocida como golfo de San Blas o golfo de Guna Yala. Ver el mapa «Colombia from Humboldt and other Recent Authorities», en *Colombia, being a geographical, statistical, agricultural, and political account of that country*. Londres, 1822, disponible en la Biblioteca Virtual del Banco de la República: <<http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll13/id/692>>.

¹³¹ Debido a esta circunstancia se ha sugerido al respecto que Fernández Madrid podía estar actuando en este punto como «editorialista» del gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera, ya que anteriormente el Presidente neogranadino había utilizado también escritos anónimos en el periódico *El Día* para generar un clima de opinión favorable a la firma de un tratado aparentemente impopular con España. Ver GHOTME, Rafat, «La diplomacia neogranadina en la «cuestión mosquitia» 1839-1849», *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7-2, 2012, p. 33. De distinta manera lo entendía el que quizá haya sido el mayor conocedor de la figura y la obra de Fernández Madrid, que interpretaba que la respuesta de la administración colombiana a los escritos del funcionario en sus relaciones con la *Foreign Office* fue insuficiente, dado que no hizo sino «volver sobre sus pasos» mediante protestas que resultaban desoídas. RIVAS, Raimundo, *Historia diplomática de Colombia (1810-1934)*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1961. p. 259.

tratarse de cualquier parte del territorio que queda más acá del río Culebras, que es el límite reconocido por la República, según lo asegura dicho señor, fundándose en que el Barón de Humboldt fija como tal la punta Careta. La Real Cédula de 30 de noviembre de 1803, que agregó la Costa de Mosquito al Virreynato de Santafé; el mismo Barón de Humboldt, citando esta cédula en el Capítulo 26 de su viaje a las regiones equinocciales, y la Constitución y las leyes de la República, habían fijado el límite de nuestro territorio en el Cabo de Gracias a Dios, y, sin embargo, hemos visto que el Gobierno Británico, bajo el diáfano velo de la supuesta existencia independiente de una potencia indiana, se ha apoderado virtualmente de todo el territorio, que se extiende desde aquel punto hasta los confines occidentales del Archipiélago de Bocas del Toro.

Después de un precedente semejante, repleto de la más abominable astucia y descarada felonía, todo debemos temerlo de una ambición tan desenfundada, y nunca podrán ser demasiados nuestros recelos, ni excesivas las precauciones que adoptemos, para ponernos a cubierto de las acechanzas de un enemigo que ya está en nuestras puertas. Estemos, pues, alerta, hagamos conocer nuestros derechos, y en caso necesario, defendámonos con brío, alcanzaremos que ya que no se nos teme como potencia, se nos respete siquiera como víctimas»¹³².

Ospina, por su parte, respondió a esta primera comunicación de Fernández Madrid sugiriendo que se abriera el debate sobre la imposibilidad neogranadina de controlar los territorios de la costa:

«Prescindiendo de la irregularidad con que el Gobierno Británico haya procedido respecto de dicha Costa, yo creo que el Gobierno Granadino no debe esquivar el tratar resueltamente de la cuestión de su dominio futuro sobre ella. Es evidente que la República no puede sacar ventaja de mantener allí su soberanía; pero si por punto de honor quiere conservar este derecho, declárese así, expresamente, y si el Gobierno Británico quiere intervenir, protéstese enérgicamente contra su intervención, interrúmpanse nuestras relaciones con él y sostengamos nuestra dignidad, que bien puede sostenerla una nación pequeña contra una nación poderosa. ¿Y no podría también el Gobierno Granadino, sin mengua ni desdoro, declarar la independencia de un territorio que no le conviene gobernar, ni podrá gobernar bien?»¹³³.

El énfasis de Fernández Madrid a la hora de confrontar la posible amenaza no solamente respondía a factores ideológicos o «patrióticos». Desde el punto de vista interno, servía para desautorizar el reconocimiento a las «tribus salvajes» de la costa por parte de los británicos, factor que estaba intrínsecamente ligado al vínculo entre la doctrina *uti possidetis iuris* y la apelación a la Doctrina Monroe: no cabía considerar la existencia de *terra nullius* en el continente americano y por tanto correspondía a las repúblicas el dominio sobre

¹³² FERNÁNDEZ MADRID, Pedro, «Nuestras costas incultas, I», en *El Día*, 377, 30 de agosto de 1846, en RIVAS, Raimundo (ed.), *Escritos de Don Pedro Fernández Madrid publicados con noticias sobre su vida y su época, T. I*, Bogotá, Editorial Minerva, 1932, p. 193.

¹³³ OSPINA, PASTOR, «Nuestras costas incultas», 1 de septiembre de 1846, en *Ibidem*, p. 195.

sus territorios, aun en lo concerniente a los territorios «incultos» poblados por «tribus de indígenas salvajes». Incluso dejando a un lado otros elementos más inmediatos que probarían los derechos sobre la costa, estimaba el funcionario que el derecho natural y de gentes protegía al gobierno neogranadino en su adquisición sobre «territorios (...) descubiertos y no pertenecientes a ninguna otra nación civilizada, inhabitados o habitados solamente por tribus salvajes»¹³⁴. En este caso, para Fernández Madrid nos encontraríamos ante un caso de ocupación: no de ocupación «simultánea y absoluta de toda la superficie» sino de la ocupación originaria de algunos puntos con ánimo y poder manifiesto de ocupar los demás¹³⁵. La concepción de este tipo de dominio originario era importante desde el punto de vista argumental, por dos motivos: por un lado, permitía reforzar la idea de que la Costa de Mosquitos no era simplemente el litoral, sino también los territorios marítimos contiguos y, con ellos, los archipiélagos a los que hemos venido haciendo referencia. Por otro, servía como parapeto en lo concerniente a la falta de control o el desconocimiento absoluto de algunas zonas por parte de las autoridades neogranadinas. Fernández Madrid enumeraba las causas de pérdida de soberanía (conquista mediante guerra justa y confirmada mediante Tratado de paz; permuta, venta o cesión voluntaria; y derelicción o abandono completo del territorio con intención manifiesta de no volver a él), y en ninguna de estas causas identificaba el funcionario el caso de la Costa de Mosquitos respecto de la República neogranadina:

«(...) esto no sucede cuando el abandono se hace a virtud de alguna causa extraordinaria o por necesidad, ni cuando sólo consiste en dejar inculto, desierto o desamparado algún distrito por corto o largo tiempo, y mucho menos si en él o sus inmediaciones se conservan de pie algunos establecimientos, pues, por el contrario, toda nación tiene el derecho perfecto no solamente de dejar inculta y desierta sino de arrasar cualquiera parte de sus territorios, aunque esté cultivada y poblada si por cualquier motivo que sea estima conveniente reducirla a estado yermo o conservarla en él»¹³⁶.

¹³⁴ FERNÁNDEZ MADRID, Pedro, «Nuestras costas incultas, VII», en *El Día*, 386, 11 de octubre de 1846, en *Ibidem*, p. 237.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 238. Se basaba en este punto en «el principio que está necesariamente envuelto en el que asienta el célebre Martens, cuando dice que siempre se ha entendido que la nación que ocupa un territorio ha ocupado en él todas las partes vacantes que lo componen, y que su propiedad se extiende a todos los lugares que deja incultos y aquellos cuyo uso permite a todos» (p. 245). Fernández Madrid obviaba, a propósito, que Martens, inmediatamente antes de enunciar ese principio, señalaba que «el derecho de propiedad es igual para todos los hombres, independientemente de su religión y de sus costumbres, la ley natural no autoriza a los pueblos cristianos a atribuirse distritos ya ocupados efectivamente por salvajes». VON MARTENS, George Frédéric, *Précis du droit de gens moderne i de L'Europe fondé sur les traités et l'usage*, Gotinga, Librairie de Dietrich, 1821. p. 79. El jurista alemán no incluía en esta regla a los salvajes nómadas, siguiendo a Pfeffel, quien distinguía a propósito de esta cuestión entre salvajes agrícolas, por un lado, y salvajes cazadores o nómadas, por otro. Fernández Madrid se limitó a rechazar cualquier tipo de diferenciación entre estos grupos, dado que a su juicio «solo hablando con impropiedad puede decirse que un territorio está habitado u ocupado por salvajes, o que éstos residen en él; pues una de las circunstancias características de la salvajez consiste en la falta de domicilio fijo».

¹³⁶ *Ibidem*, p. 239.

Desde el punto de vista de la propia amenaza externa, por su parte, Fernández Madrid se remitía al «origen del poder inglés en la India»: la compañía que un siglo atrás apenas poseía unas cuantas millas cuadradas, arrendadas a los príncipes del país, consiguió en muy poco tiempo construir un vasto imperio «que dicta leyes a toda el Asia»¹³⁷. Dicho de otra forma, el problema de ceder ante un poder imperial como el británico en relación con la Costa de Mosquitos no se limitaba necesariamente a la cesión de los territorios, sino que más bien residía en la potencial amenaza futura para otras zonas del continente que podría resultar de semejante asentamiento. Esto no solamente concernía a la República neogranadina: también a las centroamericanas. En la medida en que no se podía asegurar cuáles eran los límites de la Costa de Mosquitos en el interior, «pues los indios mosquitos sólo habitan en las playas del mar o en las desembocaduras de los ríos (...)» y el Gobierno español no dio el nombre de Mosquito sino a lo que propiamente puede comprenderse en el término de la costa», la «fantástica creación» de un Reino mosquito aliado por parte de los británicos era «susceptible de un ensanche indeterminable», mediante sucesivos pactos con los indígenas de las tierras de interior que, finalmente, pudiera traer consigo que «quedasen sofocados en este abrazo los verdaderos soberanos de la tierra, nuestros pobres hermanos los guatemaltecos»¹³⁸.

Esta última preocupación de Fernández Madrid en clave «regional» a buen seguro tiene que ver con la progresiva consolidación posterior de un discurso partidario de ceder los territorios en la costa más allá de Veraguas a Nicaragua y Costa Rica, las repúblicas centroamericanas directamente colindantes con la costa, siempre que se asentara la posición en Bocas del Toro y Chiriquí. De hecho, tal como afirma Duque Muñoz, desde 1847 la soberanía sobre el litoral hasta el Cabo de Gracias a Dios no volvió a ser reivindicada en la cartografía neogranadina y colombiana¹³⁹. No obstante, para los partidarios de dicho discurso, entre los que se contaba el propio Tomás Cipriano de Mosquera, esto no comprendía la cesión del archipiélago de San Andrés y Providencia.

III.4 LOS OTROS ACTORES: LA IRRUPCIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN EL ÁREA Y LA DISOLUCIÓN DE LA REPÚBLICA CENTROAMERICANA

La misma década de 1840 fue testigo de las consecuencias de la disolución de la República Federal Centroamericana, y también de la irrupción directa de otro actor fundamental en el devenir posterior de los conflictos sobre la costa, Estados Unidos¹⁴⁰.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 201.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 212.

¹³⁹ DUQUE MUÑOZ, Lucía, «Límites de la Nueva Granada...», *cit.*

¹⁴⁰ Largo y tendido podría hablarse también en este punto sobre incursiones, misiones y proyectos de origen centroeuropeo, algo que, no obstante, excede el propósito de este texto. Véase, para un panorama general, KŘÍŽOVÁ, Markéta, *Reyes, emprendedores, misioneros...*, *cit.*

El primero de estos acontecimientos, acaecido en 1839, provocó el abandono de la política de contención que, en términos generales, había caracterizado a la federación que aunaba a las provincias (y más tarde estados) de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Como ha señalado Vázquez Olivera, la afirmación de los derechos territoriales de Centroamérica pasaba necesariamente por la confrontación con Gran Bretaña, habida cuenta de las constantes transgresiones en la zona de Belice y las pretensiones sobre la Costa de Mosquitos, entre otros puntos. Sin embargo, esto hubiera requerido sacrificar una relación crucial desde el punto de vista económico para la federación¹⁴¹.

Su disolución trajo consigo importantes consecuencias en términos de reivindicación de derechos territoriales. Costa Rica pasó de reconocer unos límites al este «desde el escudo de Veraguas hasta el río Chiriquí» en su ley fundamental de 1847 a apelar, en el artículo séptimo de la constitución «reformada» promovida al año siguiente, al «*uti possidetis* de 1826». De una u otra forma, esto comprometía las aspiraciones a consolidar territorios más allá de esta divisoria –muy especialmente Bocas del Toro– a los que apelaban desde las décadas previas buena parte de los publicistas colombianos y neogranadinos. Nicaragua, por su parte, se remitió a Costa Rica como referencia para sus límites al sudeste en las constituciones y proyectos de constitución que se sucedieron hasta 1939, año en el que consagró el *uti possidetis* de 1821 como «fundamento del territorio nacional»¹⁴². Esto no evitó que en un primer momento surgieran conflictos entre ambas repúblicas, especialmente a propósito de los territorios de Guanacaste y Nicoya y, en particular, la desembocadura del río San Juan, considerada como principal alternativa a Panamá en el contexto de competencia por la consecución de un paso interoceánico que comenzaba a generalizarse.

Los sucesos acaecidos en los años 50, que terminaron con la expulsión del ejército «filibustero» de William Walker, produjeron un acercamiento Costa Rica y Nicaragua que posibilitaría la firma del Tratado Cañas-Jerez de 1858, que, sin embargo, no zanjó definitivamente el asunto principal: los derechos sobre la navegabilidad del río¹⁴³. Más interesante a nuestros efectos es el hecho de que, tanto en 1826 como en 1838 y 1858, Nicaragua establecía como límite por el este «el Mar de las Antillas»¹⁴⁴, fórmula –quizás de manera deliberada– muy poco precisa, pero igualmente firme como potencial reivindicación sobre la Costa de Mosquitos.

¹⁴¹ VÁZQUEZ OLIVERA, Mario, *La República federal...*, cit., pp. 75 y ss.

¹⁴² En cualquier caso, en esta ocasión el recurso al principio en la constitución tuvo más que ver con la escenificación del desacuerdo del gobierno nicaragüense con un laudo arbitral que había resuelto su disputa con Honduras en 1906. Ver PÉREZ-PRAT DURBÁN, Luis, «Antonio Remiro y las fronteras en Iberoamérica», en Díez-Hochleitner, Javier et al. (eds.), *Principios y justicia en el Derecho internacional. Libro homenaje al Profesor Antonio Remiro Brotons*, Madrid, Dykinson, 2018, p. 221.

¹⁴³ MURILLO JIMÉNEZ, Hugo, «La controversia de límites entre Costa Rica y Nicaragua. El Laudo Cleveland y los derechos canaleros, 1821-1903», *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 12-2, 1986, pp. 45-58.

¹⁴⁴ ESGUEVA GÓMEZ, Antonio, *Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Managua, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, 2000, pp. 182 y ss.; 231 y ss.

Mientras se afianzaba una mayor preocupación por los derechos territoriales por parte de las repúblicas centroamericanas con pretensiones sobre el litoral atlántico, la adquisición de California por medio del Tratado de Guadalupe-Hidalgo (1848) y el consiguiente acceso al Pacífico «provocó el interés de los representantes norteamericanos en Centroamérica y el Caribe», y al mismo tiempo su recelo hacia las maniobras británicas en la región¹⁴⁵. Un antecedente inmediato ya había tenido lugar con la firma del Tratado Mallarino-Bidlack en 1846, mediante el cual se garantizaba el derecho de tránsito a través del istmo de Panamá por parte de Estados Unidos, reconociendo en cualquier caso los derechos de soberanía y propiedad de la república neogranadina¹⁴⁶.

La colaboración entre británicos y mosquitos también generaba tensiones con Nicaragua, como se verificó especialmente a partir de los episodios en San Juan del Norte y Bocas del Toro protagonizados por el superintendente de Belice a bordo de la corbeta *Tweed* en agosto de 1841, que culminaron con la detención del teniente coronel nicaragüense Manuel Quijano y un tenso conflicto diplomático¹⁴⁷, que desencadenó a su vez «una ola de anglofobia en los países centroamericanos que puso en peligro las vidas y bienes de los británicos allí residentes»¹⁴⁸. A finales de la década de 1840, la república nicaragüense buscaría también acercarse a Estados Unidos para contrarrestar la influencia británica en el área¹⁴⁹ y, aprovechando el delicado equilibrio de poder que había traído consigo la muerte del rey mosquito Roberto Carlos Federico en 1842, en 1847 celebró un Convenio entre «el Estado soberano de Nicaragua y el Jefe Principal de la Costa de Mosquitos». El gobierno nicaragüense se comprometía a ofrecer protección a los mosquitos, que en contrapartida tenían que reconocer la costa como «un Departamento del Estado Soberano de Nicaragua» y a «todos sus habitantes como nicaragüenses». Para la firma de este Convenio, suscrito por la princesa Inés Ana Federica, la república aprovechó que parte de la familia se encontraba establecida en el Cabo de Gracias a Dios, mientras que otra parte (incluido el rey Jorge Augusto Federico) vivía en Bluefields, tratando de enfrentarlos. En cualquier caso, el documento no tuvo mayores consecuencias en términos de ocupación en la costa¹⁵⁰.

En 1850, las dos grandes potencias del mundo anglosajón firmaron el Tratado Clayton-Bulwer, en el que se comprometían a promover la construcción del canal interoceánico, limitando, como rezaba el artículo primero del acuerdo, cualquier tipo de control exclusivo sobre «Nicaragua, Costa Rica, la costa de Mosquitos o cualquier parte de Centroamérica». Acordaban, por lo tanto, no

¹⁴⁵ KRÍŽOVÁ, Markéta, «Costa de Mosquitia...», *cit.*, p. 15.

¹⁴⁶ LOCKEY, Joseph B., «A Neglected Aspect of Isthmian Diplomacy», *The American Historical Review*, 41-2, 1936, pp. 295-305.

¹⁴⁷ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, «Cronología de los hechos históricos de la costa atlántica de Nicaragua, II», *Boletín de Antropología Americana*, 24, 199, p. 152.

¹⁴⁸ KRÍŽOVÁ, Markéta. *Reyes, emprendedores, misioneros...*, *cit.*, pp. 97-98.

¹⁴⁹ NAYLOR, Robert A., *Penny Ante Imperialism...*, *cit.*, pp. 131-143; 168 y ss.

¹⁵⁰ ALEGRET TEJERO, Juan Luis, «La comarca de Cabo Gracias a Dios: apuntes para su historia», *Revista Académica de la Universidad Centroamericana*, 24-25, 1985, p. 68.

ocupar, fortificar, colonizar o ejercer dominio alguno sobre estos territorios. No obstante, la deliberada ambigüedad del Tratado abrió paso en los años siguientes a la consolidación de la influencia estadounidense en la región¹⁵¹, que se manifestó especialmente en su interés por la resolución de las cuestiones de límites que afectaban a potenciales escenarios de construcción del canal.

En el año 1855, en medio del clima de recelo mutuo entre ambos poderes, el diplomático neogranadino Victoriano de Diego Paredes publicó un opúsculo en Nueva York, en edición bilingüe, en el que daba cuenta de las tensiones fronterizas con Costa Rica criticando además la actitud agresiva de Gran Bretaña, aliada del «imajinario Rei de Mosquitos», figura subversiva del «orden i del derecho», impropia a su juicio del desarrollo civilizatorio propio del siglo XIX¹⁵². El propósito último de Paredes era refutar las ideas de Felipe Molina Bedoya, diplomático costarricense e hijo de Pedro Molina, que en los años anteriores había circulado desde Washington sendos escritos en inglés haciendo referencia a las cuestiones de límites que tenían lugar con Nicaragua y Nueva Granada en relación con la Costa de Mosquitos. Al examinar el argumento neogranadino basado en la R. O., Molina concluía que «es obvio que el mencionado decreto tenía el carácter de una medida temporal, adoptada solamente con vistas a la defensa de la costa»¹⁵³. En un ulterior desarrollo de esta tesis, Molina se apoyaba en la lectura que hacía el polémico Frederick Chatfield, cónsul británico en Centroamérica, quien concluía que «la sugerencia de O'Neill fue recibida y tratada desde un punto de vista únicamente militar, y por ello fue referida a la Junta de Fortificaciones y Defensa de las Indias, cuya opinión se pronunció en favor de los deseos de O'Neill. Pero no hay nada que pruebe que la autoridad política y jurisdiccional del gobierno de Guatemala sobre los territorios transferidos al Virreinato de Santa Fé se vieron afectados por tal medida». No había, sentenciaba el diplomático británico, rastro alguno de ejercicio de autoridad política que probase el sometimiento de las autoridades locales de la costa de mosquitos o Centroamérica al Virreinato de Nueva Granada¹⁵⁴.

Molina añadía a la lectura de Chatfield otro argumento de su cosecha, que bien puede vincularse al disenso en la fecha crítica del *uti possidetis* reconocida por las repúblicas centroamericanas y la proclamada por las autoridades neogranadinas (1810): los pueblos que constituían el Virreinato de Santa Fé «dejaron de existir casi enteramente» como colonias en el año 1813, mientras que el pueblo de Guatemala «continuó fiel a su madre patria hasta el año 1821». Bajo

¹⁵¹ BOURNE, Kenneth, «The Clayton-Bulwer Treaty and the Decline of British Opposition to the Territorial Expansion of the United States», *The Journal of Modern History*, 33-3, 1961, pp. 287-291.

¹⁵² PAREDES, Victoriano de Diego, *The Coast of Mosquito...*, cit.

¹⁵³ MOLINA BEDOYA, Felipe, *Memoir on the Boundary Question Pending between the Republic of Costa Rica and the State of Nicaragua*, Washington, Gideon and Co. Printers, 1851, p. 31.

¹⁵⁴ MOLINA BEDOYA, Felipe, *Costa Rica and New Granada. An Inquiry into the Question of Boundaries which is Pending between the Two Republics Aforesaid, with a Map for the Better Understanding of the Subject, and Documentary Evidence in Support of the Ancient Titles of Costa Rica, to which an Appendix Has Been Added Containing a Brief Account of the Question between Costa Rica and Nicaragua*, Washington D. C., R. A. Waters Printer, 1853. pp. 19-20.

tales circunstancias, «la orden de San Lorenzo quedaba de facto anulada; y la supervisión de la costa tenía que ser asumida de nuevo por la Capitanía General de Guatemala»¹⁵⁵. En definitiva, zanjaba el asunto Molina,

«[d]espués del envío de la mencionada orden, todo permaneció como se encontraba antes: los indios mosquitos y los zambos continuaron habitando las costas de Gracias a Dios en familias independientes; el Gobierno de Guatemala continuó ejerciendo la jurisdicción que le pertenecía en los puertos de Sanjuan de Nicaragua y Matina, y la Bahía de Bocas del Toro continuó en un estado de abandono, frecuentado por bandidos y aventureros de todas partes: indios, contrabandistas, y piratas»¹⁵⁶.

Paredes consideraba que Chatfield trataba de «apocar el valor de aquella Cédula, como era natural a sus miras»¹⁵⁷, y no encontraba problemático el argumento expuesto: «(...) antes había indicado Mr. Chatfield, que la citada Cédula se había espedido como una medida puramente militar, i el Sor. Molina, queriendo esplotar en favor de Costa Rica semejante indicación, la presenta como una cosa decisiva i concluyente, de la misma manera que se apoya en otras igualmente rechazables, por estar viciadas de inexactitud i parcialidad»¹⁵⁸. La «*Real Cédula*» de 1803, en resumidas cuentas y a pesar de la lectura de la disposición expuesta por Molina, se iba consolidando como el título fundamental de unos «derechos perfectos» de la República de Nueva Granada sobre la costa atlántica hasta el Cabo de Gracias a Dios.

Gran Bretaña terminaría renunciando a su «protectorado» en la costa, reconociendo en el Tratado Zeledón-Wyke de 1860 (también conocido como Tratado de Managua) la propiedad de Nicaragua sobre aquella, sin perjuicio de las cuestiones de límites que pudieran surgir con Honduras, a cambio de que se garantizara cierta autonomía a los «indios del Mosquito» (en términos, por ejemplo, de exención del cobro de impuestos en la costa por parte de las autoridades nicaragüenses en enclaves importantes para los intereses comerciales británicos)¹⁵⁹. Mientras tanto, en Estados Unidos había tenido lugar un hecho aparentemente anodino pero que tornaría de crucial relevancia para el caso de las pretensiones de Colombia sobre la costa de Mosquitos y los archipiélagos adyacentes, como es el caso de la promulgación de la *Guano Islands Act* en 1856. Según esta ley, si cualquier ciudadano estadounidense encontraba un depósito de guano en cualquier isla, roca o cayo y tomase posesión pacífica y ocupase el lugar, este podría ser, a discreción del Presidente de los Estados Unidos, considerado como perteneciente al país norteamericano. A finales de siglo ya se habían adquirido por esta vía islas ubicadas en el Atlántico, el Índico y el Pací-

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 21.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ PAREDES, Victoriano de Diego, *The Coast of Mosquito...*, *cit.*, p. 30.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 31-32.

¹⁵⁹ HEALY, David, «A Hinterland in Search of a Metropolis: The Mosquito Coast, 1894-1910», *The International History Review*, 3-1, 1981, p. 21.

fico¹⁶⁰, incluyendo varios enclaves ubicados en el archipiélago de San Andrés y Providencia, en especial el cayo Quitasueño y las islas Roncador y Serrana¹⁶¹.

IV. LA SUPERVIVENCIA DE LA REAL ORDEN DE 1803 (1860-1972)

IV.1 EL AUGE DE LAS CUESTIONES DE LÍMITES Y LA CULTURA *UTI POSSIDETIS* A FINALES DEL SIGLO XIX

La gran explosión del discurso en pro del *uti possidetis iuris* tendría lugar en el último tramo del siglo XIX. En este contexto alcanzaron su punto álgido muchas cuestiones de límites en el continente, incluido el diferendo entre Colombia y Costa Rica, que se recrudeció desde finales de la década de 1870; la revisión del Tratado Cañas-Jerez entre Costa Rica y Nicaragua, que daría lugar al Laudo Cleveland; además de otros eventos como el ya referido proyecto de reincorporación de la Mosquitia por parte de Nicaragua a partir de 1894.

En 1879, una serie de amenazas recíprocas de invasión tanto en la costa atlántica como, especialmente, entre Punta Burica (límite defendido por Costa Rica) y el río Golfito (límite defendido por Colombia) desencadenaron unas complejas negociaciones que dieron lugar a la firma, en diciembre de 1880, del Tratado Castro-Quijano. Mediante este acuerdo se sometía la disputa al arbitraje del rey de Bélgica y, en caso de imposibilidad de este, del rey de España, siendo el Presidente de Argentina la tercera opción. Entendiendo que el laudo de un jefe de Estado de una potencia ajena podría dañar sus intereses en la región, Estados Unidos presionó para que el arbitraje no se llevara a cabo, lo que dificultó la resolución inmediata de la controversia¹⁶². Distintos avatares, fallecimiento de Alfonso XII en 1885 incluido, trajeron consigo la firma de un nuevo acuerdo de sometimiento a arbitraje en 1896. Es este el lapso en el que se produce una mayor cantidad de recopilaciones documentales y panfletos apelando al *uti possidetis iuris* y a la validez de la Real Orden de 1803 por parte de Colombia, contrarrestada en Costa Rica muy enfáticamente por su propio representante legal, Manuel María de Peralta y Alfaro.

La expectativa del sometimiento del trazado de los límites a un tercer poder inauguró la carrera por la consecución de recopilaciones documentales que pudieran sustentar las pretensiones de una y otra parte. Incluso antes de la firma del Tratado se publicó en Bogotá una recopilación de comunicaciones diplomáticas que evidenciaba la dificultad a la hora de determinar la naturaleza del *statu quo* y sus efectos por parte de ambas repúblicas. Luis Carlos Rico, Secretario de Relaciones Exteriores, partía del «*uti possidetis* de 1810» y del «fundamento

¹⁶⁰ DUFFY BURNETT, Christina, «The Edges of Empire and the Limits of Sovereignty: American Guano Islands», *American Quarterly*, 57-3, 2005, pp. 779-803.

¹⁶¹ RATTER, Beate M. W., *Geography of Small Islands: Outposts of Globalisation*, Cham, Springer, 2018, p. 96.

¹⁶² MURILLO JIMÉNEZ, Hugo, «El problema fronterizo con Colombia y la actitud de Estados Unidos», *Ciencias Sociales*, 32, 1986, pp. 21-36.

sólido de documentos auténticos e irrefutables» como garantía de los derechos de Colombia «hasta el cabo Gracias a Dios, comprendiendo toda la costa de Mosquitos en el Atlántico». No obstante, «para el efecto del *statu quo*, que ambas repúblicas han convenido en no alterar mientras no se verifique la decisión arbitral, mi Gobierno sostiene i protesta que el deslinde de las dos Repúblicas, durante el tiempo que sus cuestiones de límites permanezcan pendientes, es el siguiente: del lado del Atlántico, el cauce principal del río de las Culebras hasta sus vertientes (...)»¹⁶³. José María Castro Madriz respondería aludiendo a la aceptación implícita del orden de cosas por parte de Colombia como *statu quo* a considerar: «desde el momento en que [Colombia] no ha reclamado la posesión inmediata i provisoria del territorio que la Real Orden de 1803 separó de la Capitanía Jeneral de Guatemala, uniéndolo al Reino de Granada, aceptó implícitamente como *statu quo* el orden de límites que ella llama anterior a 1803 i que nosotros consideramos como el único existente antes y después de esa fecha»¹⁶⁴. Castro Madriz, no obstante, muy convenientemente rehuía admitir que el estado de las cosas se hubiera alterado por la «ocupación de Bocas del Toro verificada por Colombia i tolerada por Centro América»¹⁶⁵.

Al inconcluso proyecto de Quijano Otero de publicar la gran historia de los derechos territoriales de Colombia, encargada y financiada por la Secretaría de Relaciones Exteriores y refrendada por el Congreso precisamente entre 1879 y 1880¹⁶⁶, se fueron sumando otros aportes en la década posterior que constituyeron el corpus fundamental de las reclamaciones sobre la Mosquitia que han llegado a nuestros días. En 1882, el diplomático Ricardo Salvador Pereira fue enviado al Archivo General de Indias para recopilar documentos sobre las cuestiones de límites con Costa Rica y Venezuela. Pereira, que cerraba su compilación publicada un año después precisamente aludiendo a la toma del archipiélago por parte de Gran Bretaña, admitía y lamentaba la falta de actuaciones tangibles por parte de la República neogranadina y Colombia respecto a su falta de ocupación efectiva de los territorios, a excepción del archipiélago. No obstante, al mismo tiempo señalaba que «las demarcaciones territoriales se fijaban

¹⁶³ «Luis Carlos Rico a José María Castro Madriz, 20 de abril de 1880», en *Documentos relativos a la reciente ocupación de una parte del territorio colombiano por autoridades de Costa-Rica*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1880, p. 2.

¹⁶⁴ Castro Madriz hacía referencia a la disposición que nos atañe de la siguiente forma: «Antes de que por la Real Orden de 1803, espedita en circunstancias de carácter transitorio, como una medida de guerra i sin trascendencia fuera de lo militar, se separase de la Capitanía jeneral de Guatemala una parte del territorio que la constituía uniéndola al Reino de Granada, no podía haber materia de duda sobre los límites de ambas posesiones españolas. Costa-Rica sostiene que esa Real Orden, incumplida por cierto, i de la cual ni siquiera se dio cuenta al Consejo de Indias, no la priva del derecho a sus límites naturales e históricos. Colombia pretende derivar de la referida Real Orden, que, como he dio, no pasó de un simple proyecto, títulos para posesionarse de una porción considerable de la costa oriental de Centro América». «José María Castro Madriz a Luis Carlos Rico, 10 de junio de 1880», *Ibidem*, pp. 3-5.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 6.

¹⁶⁶ DOMÍNGUEZ BENITO, Héctor, «Territorial republicanism in the United States of Colombia: José María Quijano Otero and the American *uti possidetis*», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 49, pp. 137-184.

siempre por medio de Reales Cédulas muy detalladas y terminantes, y que en donde no exista Real orden que deslinde dos provincias, ha de trazarse la línea divisoria consultando los términos de las concesiones administrativas (...)»¹⁶⁷. En medio de semejante confusión entre cédulas y órdenes, Pereira concluía con la agregación de la costa de Mosquitos por «*Real orden especial*» de 1803, que vendría a culminar los «repetidos actos de jurisdicción y dominio» sobre la costa por parte de los Virreyes en períodos anteriores¹⁶⁸.

Por orden del Ministro Holguín, Antonio Basilio Cuervo publicó en 1891 su *Colección de documentos inéditos sobre la Geografía y la Historia de Colombia*, cuyo primer tomo estaba dedicado precisamente al estudio de la Costa Atlántica. El interés de Cuervo se centraba en las descripciones geográficas, por lo que no daba cuenta en su recopilación de la Real Orden, aunque manifestaba la importancia de los documentos contenidos, recopilados durante su paso por España, a la hora de «llevar nuestra jurisdicción sobre la costa de Mosquitos hasta el Cabo Gracias á Dios»¹⁶⁹.

También a instancias del Gobierno publicaba Francisco de Paula Borda en 1896 su memoria sobre los *Límites de Colombia con Costa Rica*. Parecía a Borda que el rey de España, «previendo el futuro debate», hubiera querido dejar zanjado el asunto dando a Colombia «una base incontrastable para todos sus derechos sobre la Provincia de Veragua»: la «Orden Real» de 1803. Los términos con los que Borda se refería al documento son particularmente expresivos:

«Sin la vaguedad de los antiguos documentos; dictada con pleno conocimiento de la Geografía, de la administración y de las conveniencias de estas colonias; fruto de un estudio profundo y concienzudo; resultado de combinaciones diplomáticas de la mayor notoriedad, que obligaron á España á reflexionar sobre su propia organización política; resuelto después de lucha tenaz que duró seis años entre las autoridades interesadas en evitarlo, por una parte, y las que solicitaban su expedición, por otra; destinado, en fin, á desbaratar las vastas combinaciones de un contrabando organizado en grande escala, y á engrandecer á la entidad colonial que mayores celos despertaba en el Continente por el prestigio militar alcanzado en la guerra con Inglaterra, este documento tiene el carácter de la verdad histórica y de la verdad jurídica; es irrefutable en la forma, incontrastable en el fondo; claro por su elocuente laconismo; pertinente y justo ante el *uti possidetis* de 1810»¹⁷⁰.

A juicio de Borda, la Monarquía católica dictó sus últimas disposiciones trascendentales acerca de la administración de sus colonias americanas en 1803, en una lectura muy similar a la «culminación» de la trayectoria de la

¹⁶⁷ La cursiva es del autor. Ver PEREIRA, Ricardo Salvador, *Documentos sobre límites de los Estados-Unidos de Colombia, copiados de los originales que se encuentran en el Archivo de Indias de Sevilla y acompañados de breves consideraciones sobre el verdadero Uti possidetis juris de 1810*, Bogotá, Camacho, Roldán y Tamayo, 1883, p. 149.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 156.

¹⁶⁹ CUERVO, Antonio Basilio, *Colección de documentos inéditos sobre la Geografía y la Historia de Colombia, Tomo I: Costa Atlántica*, Bogotá, Imprenta de vapor de Zalamea Hermanos, 1891.

¹⁷⁰ BORDA, Francisco de Paula, *Límites de Colombia con Costa Rica. Memoria redactada de orden del Gobierno de Colombia*, Bogotá, Imprenta La Luz, 1896, p. xlviii.

política colonial española que, en el mismo año, mencionaba su compatriota Novoa Zerda en el opúsculo que escribió sobre la cuestión. Ambos autores se esforzaron por transmitir una idea fundamental: que la disposición conllevaba una clara determinación respecto de los territorios involucrados en la «desagregación». Donde Novoa Zerda hablaba de «precisa delimitación», Borda rechazaba vaguedad alguna en la Real Orden, subrayando el antedicho «pleno conocimiento de la Geografía (...) fruto de un estudio profundo y concienzudo».

En Costa Rica, por su parte, se promovió la publicación de una colección documental preparada por León Fernández, fundador del Archivo Nacional de Costa Rica, interrumpida en su quinto tomo por el fallecimiento del historiador y político, que había dedicado su último ejemplar, publicado en 1886, a los «Documentos especiales sobre los límites entre Costa Rica y Colombia». El documento más tardío que reprodujo Fernández en este volumen, empero, se remontaba a 1721¹⁷¹. Distinto alcance tendría el papel del ya mencionado Peralta, quien promovió colecciones y ediciones documentales orientadas a disputar la fecha crítica establecida por la doctrina colombiana –ya planteado por Molina Bedoya– y a desmontar el carácter culminante de la R. O. de 1803. Desde su perspectiva, era un error decir que «TODAS las naciones americanas aclamaron y aceptaron el *uti possidetis* de 1810, porque las provincias del Reino de Guatemala, hoy Repúblicas de Costa-Rica, Nicaragua, Salvador, Honduras y Guatemala, no pudieron aceptarlo ni en 1810 ni en 1819, cuando por primera vez proclamó Colombia ese principio, pues en esta última fecha Guatemala continuaba bajo dominio legal de España, y el *uti possidetis* no data sino del tiempo de la emancipación»¹⁷².

Para el diplomático costarricense, en 1810 los insurgentes bogotanos no podían arrogarse derecho territorial alguno sobre las lejanas costas de la Mosquitia. Estas continuaron bajo el mando de la Monarquía –y en concreto bajo el mando del Capitán General de Guatemala– hasta 1821. En lo concerniente a la R. O., Peralta, que hizo una lectura bastante parcial de los escritos de Fernández Madrid al respecto¹⁷³, se refería a la *derogación* de la disposición «por varias

¹⁷¹ FERNÁNDEZ BONILLA, León, *Colección de documentos para la Historia de Costa Rica, Tomo V: Documentos especiales sobre los límites entre Costa Rica y Colombia*, París, Imprenta Pablo Dupont, 1886. A partir de 1907, su hijo Ricardo Fernández Guardia retomaría la colección editando otros tres ejemplares, también centrados exclusivamente en documentos del período colonial.

¹⁷² Peralta criticaba directamente aquí la obra de José María Quijano Otero, quien utilizaba la fórmula *uti possidetis de 1810* como equivalente de *uti possidetis iuris*, incluyendo a todos los países centroamericanos en la construcción. PERALTA Y ALFARO, Manuel María de, *Costa-Rica y Colombia de 1573 á 1881. Su jurisdicción y sus límites territoriales según los documentos inéditos del Archivo de Indias de Sevilla y otras autoridades recogidos y publicados con notas y aclaraciones históricas y geográficas*, Madrid, Librería de M. Murillo, 1886. pp. 335-336.

¹⁷³ Peralta utilizaba de manera descontextualizada algunos pasajes de un informe de Fernández Madrid en 1852 publicado tres décadas después, en el que incidía en la conveniencia de renunciar al litoral a cambio de una buena posición en el istmo. Entendía Fernández Madrid, en privado, que la Real Orden no valía nada porque en la práctica sería muy difícil de deslindar lo que se consideraba como «costa» y lo que no. Esta consideración en términos de conveniencia política

Reales órdenes y leyes posteriores» que la dejaron en «letra muerta». En otros trabajos, Peralta se ocuparía de subrayar el carácter únicamente militar y transitorio de la R. O., sentenciando que la segregación no era tal «en el sentido correcto y gramatical de la palabra *segregar*». No era una gracia, sino una carga: «un derecho oneroso que no envolvía ninguna concesión territorial, sino solamente la obligación de proteger militarmente la costa; que no tenía carácter alguno de perpetuidad (...)»¹⁷⁴. En su recopilación de materiales sobre la Costa de Mosquitos publicada en 1898, concluyó que esta había permanecido constantemente bajo la «sola y exclusiva» jurisdicción de la Audiencia de Guatemala, aunque para protegerla contra los piratas y enemigos de España no se consideraron suficientes los recursos de Guatemala y el Rey dispuso que se la auxiliara de México, de la Habana y del virreinato de Santa Fe. «La real orden de 20 de noviembre de 1803, que pretendía agregar parte de la costa de Mosquitos al virreinato de Santa Fe», concluía, no obstante, «no tuvo aplicación al continente y su efecto se contrajo á las islas de San Andrés»¹⁷⁵.

Joaquín Bernardo Calvo Mora, representante costarricense en Estados Unidos, se valió de otros formatos para reforzar la reacción contra la postura colombiana. Sus *Apuntamientos geográficos, estadísticos e históricos* de Costa Rica, que se valían de buena parte de los documentos previamente publicados por Fernández y Peralta, no eludían la polémica de la R. O., incidiendo en la contradicción que ya había sido apuntada por Castro Madriz: no tenía sentido, entendían, apelar a una disposición que fundaba una reclamación sobre toda la costa hasta el cabo Gracias a Dios, cuando en la práctica no habían solicitado más extensión que hasta el río Culebras a la hora de verificar el *statu quo*. Calvo Mora ponía de manifiesto esta contradicción, pero, al igual que había pasado con el Secretario de Relaciones Exteriores, se encontraba con el incómodo antecedente de Bocas del Toro:

«Salta a primera vista la injusticia de la Nueva Granada o Colombia, porque, ó la real orden de San Lorenzo era un título real y la hacía extenderse hasta el cabo de Gracias á Dios, ó no le daba ninguna autoridad hasta el río de Culebras, muy distante de la isla Escudo de Veraguas; sin embargo, dando á esa orden una fuerza de la que carece, Colombia, desde 1836 tomó posesión de la Bahía del Almirante y territorios adyacentes, siendo todo de indiscutible propiedad de la América Central»¹⁷⁶.

El diplomático trató de amplificar la posición costarricense tanto en Washington (una edición en inglés del libro se publicaría en la capital estadounidense

sería hábilmente utilizada por Peralta, que daba a entender que la lectura de Fernández Madrid acerca de la escasa valía («nada vale») de la Real Orden podía interpretarse en clave jurídica. Vid. PERALTA Y ALFARO, Manuel María de, *Límites de Costa-Rica y Colombia. Nuevos documentos para la historia de su jurisdicción territorial*, Madrid, Manuel Ginés Hernández, 1890, pp. 364 y ss.

¹⁷⁴ PERALTA Y ALFARO, Manuel María de, *Historia de la jurisdicción territorial de la República de Costa Rica (1502-1880)*, Madrid, Hijos de D. Manuel Ginés Hernández, 1891, pp. 177 y ss.

¹⁷⁵ PERALTA Y ALFARO, Manuel María de, *Costa Rica y Costa de Mosquitos... cit.*, pp. II-III.

¹⁷⁶ CALVO MORA, Joaquín Bernardo, *República de Costa Rica. Apuntamientos geográficos, estadísticos é históricos*, San José, Imprenta Nacional, 1887. p. 20.

se) como en el contexto regional centroamericano. Así, expondría en *El Diario de Centro-América*, editado en Guatemala, una concepción de la R. O. de 1803 muy similar también a la ya formulada por Castro Madriz¹⁷⁷.

En definitiva, y considerando esta pequeña revisión simplemente como una parte de la discusión a modo ilustrativo y sin ánimo alguno de exhaustividad, es notorio que, en comparación con las décadas anteriores, en las décadas de 1880 y 1890 se publicó una nada desdeñable cantidad de aportes cuyo objetivo fundamental era acreditar documental o argumentalmente una pretensión territorial ante un contexto de disputa de límites. Las crónicas, la correspondencia administrativa y diplomática, las descripciones, las disposiciones coloniales, y otras muchas fuentes relativas a la ordenación del espacio se presentaban e interpretaban con las miras puestas en la negociación de Tratados o la justificación de tales pretensiones ante una potencial resolución arbitral por parte de un tercero. Esta oleada de publicaciones, por lo tanto, no puede desprenderse de su contexto «litigioso» más inmediato. Sin embargo, las interpretaciones realizadas por los historiadores y publicistas de aquella generación terminaron por condicionar enormemente los aportes que vendrían en adelante, e incluso, como se observa con el ejemplo de Novoa Zerda invocado en relación con el asunto de la CIJ, han llegado hasta nuestros días.

IV.2 DE SACASA A NIXON. LA TRAYECTORIA DE LAS ISLAS RECLAMADAS POR LA REAL ORDEN HASTA 1972

En 1890 sucedieron dos hechos fundamentales para el devenir de las pretensiones centroamericanas y colombianas sobre la costa. Por un lado, Nicaragua ocupó las Islas Mangles (o *Corn Islands*), que las autoridades colombianas entendían parte del archipiélago vinculado a la Real Orden¹⁷⁸. Por otro lado, la legación colombiana en Washington denunció la existencia de negociantes estadounidenses en los cayos de Roncador y Quitasueño, extrayendo grandes cantidades de guano. Lo hacía, en un primer momento, tratando de probar la ocupación: aunque los islotes se encontraban desiertos por falta de agua y vegetación, los habitantes de otras islas del archipiélago de Providencia se trasladaban a aquellos de manera periódica para la pesca de

¹⁷⁷ «(...) la Real Orden de San Lorenzo no introdujo variación en los límites del Virreinato del Nuevo Reino de Granada, ni podía introducirla, porque en parte ninguna de su contenido se demarcan linderos como era costumbre determinarlos, ni esa Orden tuvo otro objeto que una medida de guerra para la seguridad de dos posesiones igualmente españolas, no pudiendo la Capitanía General de Guatemala ejercer la necesaria vigilancia de sus costas por no poseer los elementos indispensables para el caso. Tanto es así que ni siquiera se dio conocimiento de ella al Consejo de Indias, requisito que no se había omitido si en realidad se hubiera tratado de una variación de los límites existentes». CALVO MORA, Joaquín Bernardo, «La Costa de Mosquitos», *El Diario de Centro-América*, 2715, 1890, pp. 5-6.

¹⁷⁸ LONDOÑO PAREDES, Julio, *Escritos sobre la fijación de las fronteras nacionales*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2017, p. 166.

carey¹⁷⁹. Estados Unidos respondió haciendo referencia a la falta de contigüidad de territorio entre Colombia y el archipiélago: las islas quedaban mucho más cerca de Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Por otro lado, se alegaba no tener noticia de acto alguno de posesión en que pudiera basarse el derecho de Colombia¹⁸⁰. Ante semejante reacción el encargado de negocios, Julio Rengifo, se dirigió en una larga carta al gobierno estadounidense, remontándose al descubrimiento de las islas por Cristóbal Colón en su primer viaje, a la Real Orden de 1803 y al restablecimiento de las islas en poder de España «á fines de 1808, á virtud del tratado ajustado entre el Gobierno de la Gran Bretaña y la Junta de Sevilla». Por «autoridad de la ya tantas veces citada real orden de 30 de Noviembre de 1803», sentenciaba, la República de Colombia «siguió ejerciendo dominio y jurisdicción sobre el Archipiélago de Providencia»¹⁸¹.

En el mismo informe del Ministro al Congreso en el que se adjuntaba esta correspondencia diplomática, en 1894, se incluyó también la lacónica respuesta del Subsecretario de Relaciones Exteriores a Nicaragua tras «los recientes sucesos verificados en esa Costa». La respuesta, lejos de ser beligerante o de remitirse a derechos históricos, apelaba a la relación de «vínculos de antigua y no interrumpida amistad» para «que estos sentimientos inspiren á nuestros dos países el medio más expedito y justo de resolver la controversia relativa al dominio y jurisdicción sobre el territorio de Mosquitos»¹⁸².

Después de dos décadas en las que se produjeron una serie de eventos cruciales para las aspiraciones sobre la costa, como el Laudo Loubet (1900), insatisfactorio tanto para Colombia como para Costa Rica y que llevaría a ulteriores controversias; la separación de Panamá y su acuerdo con Estados Unidos para la construcción del canal (1903); el Tratado Altamirano-Harrison (1905), por el que Reino Unido aceptó la soberanía absoluta de Nicaragua sobre el territorio en el que se había constituido su «antigua Reserva Mosquita» y, asimismo, todos los acuerdos a los que Estados Unidos llegaría en la década siguiente con los países centroamericanos en el marco de la denominada «diplomacia del dólar», Woodrow Wilson proclama, en 1919 y en virtud de la *Guano Islands Act*, la jurisdicción exclusiva de los Estados Unidos sobre Serrana y Quitasueño,

¹⁷⁹ REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Informe que el Subsecretario de Relaciones Exteriores encargado del despacho dirige al Congreso de 1892*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1892, pp. 18-19. Para un extracto una de las comunicaciones del Ministro Antonio Roldán al respecto en noviembre de 1890, ver FACIO SEGREDA, Gonzalo, «El diferendo entre Nicaragua y Colombia sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia», *Relaciones Internacionales*, 2-1, 1981, pp. 22-23.

¹⁸⁰ «James F. Blaine a Julio Rengifo, 19 de enero de 1891», en REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Informe dirigido al Congreso de 1894 por el Ministro de Relaciones Exteriores*, Bogotá, Imprenta de vapor de Zalamea Hermanos, 1894, pp. 164-165.

¹⁸¹ «Julio Rengifo a John W. Foster, 18 de enero de 1893», *Ibidem*, pp. 165-172.

¹⁸² «Marco Fidel Suárez a Manuel Coronel Matus, 23 de mayo de 1894», *Ibidem*, p. 310.

en febrero¹⁸³, y sobre el cayo Roncador, en junio¹⁸⁴. Ese mismo mes se construyeron faros en dichos enclaves, que, a la postre, podrían servir para probar ocupación. El Ministro Holguín reaccionó recordando al Embajador estadounidense la nota de Rengifo en enero de 1893, en la que se recogían «los títulos que verificaban su derecho a la propiedad sobre los Cayos»¹⁸⁵.

La cuestión no se resolvió inmediatamente, entendiendo que había otros problemas más urgentes que solucionar, y se arrastraría de manera decisiva más allá del Tratado Bárcenas-Esguerra de 1928. En dicho acuerdo, por el que Colombia reconocía la soberanía de Nicaragua sobre la Costa de Mosquitos comprendida entre el Cabo Gracias a Dios y el río San Juan, así como sobre las Islas Mangles, Nicaragua hacía lo propio con la soberanía colombiana sobre las Islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y todas las demás islas, islotes o cayos del Archipiélago. Sin embargo, se excluían expresamente los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana, entendiendo que estos se encontraban en litigio entre Colombia y Estados Unidos, que ese mismo año acordaron mediante intercambio de notas un *modus vivendi* sin perjuicio de las reivindicaciones de soberanía de cada una de las partes. Un acta complementaria acordada entre Colombia y Nicaragua dos años después fijaría la frontera marítima en el meridiano 82.

Sería la Administración de Nixon quien reconociera en 1972 la soberanía de Colombia sobre las islas, siempre y cuando se garantizase el derecho de nacionales y embarcaciones estadounidenses de continuar pescando en el área¹⁸⁶. En la exposición de motivos de la ley destinada a aprobar el Tratado Vázquez-Saccio, Alfredo Vázquez Carrizosa arrancararía apelando a «los títulos perfectos de Colombia»:

«Los títulos jurídicos de Colombia en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, incluyendo a Quitasueño, Roncador y Serrana, derivan del Virreinato de la Nueva Granada cuyos límites se extendían hasta ese grupo de islas según las disposiciones regias, protocolizadas en la Real Orden del 30 de noviembre de 1803, dictada en San Lorenzo y dirigida al Virrey Don José Antonio Caballero para comunicarle que las Islas de San Andrés y la Costa de Mosquitos, quedarían segregadas de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreinato de Santa Fe.

¹⁸³ «Proclamation No. 1512, February 25, 1919, of the Reservation for Lighthouse Purposes of Cays on Serrana and Quita Sueño Banks by the President of the United States of America», en DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1919, vol. I*, Washington D. C., United States Government Printing Office, 1934, p. 796.

¹⁸⁴ «Proclamation No. 1522, June 5, 1919, of the Reservation for Lighthouse Purposes of Roncador Cay», en *Ibidem*, p. 797.

¹⁸⁵ «Hernando Holguín y Caro a Hoffman Philip, 13 de septiembre de 1919», en *Ibidem*, pp. 799-800.

¹⁸⁶ *Message from the President of the United States: Transmitting the Treaty Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Colombia, Concerning the Status of Quita Sueño, Roncador and Serrana, Signed at Bogotá on September 8, 1972*, Washington D. C., United States Government Printing Office, 1973.

No puede haber, para ningún país, duda sobre este título, confirmado por otros actos anteriores a la época de nuestra emancipación. Al respaldo de la Real Orden de 1803 remitida a Santa Fe de Bogotá se advierten las anotaciones relativas a la dependencia del Archipiélago de San Andrés y Providencia respecto de «las cajas y los gobernadores de Cartagena». El 19 de abril de 1804, el Virrey Amar daba cuenta a Madrid de las disposiciones adoptadas para el resguardo y seguridad de aquellas posesiones, mediante la «compra y habilitación de dos buques guarda-costas».

Proclamada la República de Colombia, ésta consideró como suyo el dominio insular del Archipiélago de San Andrés y Providencia, sin que entonces ocurriera la reserva de otra nación (...)»¹⁸⁷.

Cabe pensar —y más aún teniendo en cuenta lo ocurrido con las Islas Mangles— que el dato contenido en el último párrafo citado era mucho más decisivo que todo lo anterior. Con todo, la R. O. continuó siendo utilizada, de una u otra forma, incluyendo algunos matices y omitiendo otros según conveniencia, y también continuó siendo discutida: precisamente poco antes, desde 1967, Nicaragua había concedido autorizaciones a empresas para explorar la existencia de petróleo en el área.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

No cabe descartar que la longeva vida de las proyecciones sobre la Real Orden de 1803 esté aún lejos de agotarse. En 2012 se publicó en *El Isleño*, diario de San Andrés y Providencia, el escrito «Los derechos del pueblo raizal de San Andrés». En él se reclamaba el derecho de la etnia nativa que ha poblado el archipiélago desde el siglo XVII a «evitar que el territorio sea nuevamente segregado». La elección del verbo «segregar» no es inocente. Para sus autores, en la medida en que «en 1803 el Rey de España resolvió que el Archipiélago de San Andrés y la parte de la Costa de Mosquitos desde el Cabo Gracias a Dios hasta el Río Chagres quedaran segregadas de la Capitanía general de Guatemala y pasaran a depender del Virreinato de Santa Fe», y de que «en 1822, el pueblo raizal determinó unirse a Colombia, tan distante como diferente étnica y culturalmente (...)», no cabía sino considerar el *uti possidetis iuris* como herramienta principal para sustentar los derechos del pueblo raizal¹⁸⁸. Sin perjuicio de que haya posibles argumentos en contrario por parte de otros defensores de la causa raizal, nos encontramos ante un ejemplo más, pero en cualquier caso muy significativo, de los posibles disfraces que puede adoptar la famosa disposición.

¹⁸⁷ «Proyecto de Ley número 95 de 1972 por la cual se aprueba el Tratado entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la situación de Quitasueño, Roncador y Serrana», *Anales del Congreso*, 6 de noviembre de 1972, pp. 1245 y ss.

¹⁸⁸ Mow, June Marie *et al.*, «Los derechos del pueblo raizal de San Andrés». *El Isleño*, 1 de mayo de 2012. Disponible en <[http://www.elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3761: los-derechos-del-pueblo-raizal-de-san-andres&catid=47: columnas&Itemid=86](http://www.elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3761:los-derechos-del-pueblo-raizal-de-san-andres&catid=47:columnas&Itemid=86)>.

Sirvan episodios como este y los mencionados previamente para ilustrar algunas de las causas de la supervivencia de la Real Orden de 1803, y de muchas otras disposiciones coloniales utilizadas como arma arrojadiza en la pretensión de «derechos territoriales»: a pesar de su indeterminación y de su ajenidad respecto de las concepciones territoriales modernas o, más bien, precisamente por ello mismo, se prestaba a todo tipo de interpretaciones por parte de los actores inmersos en el desarrollo y la consolidación del derecho público y la diplomacia de las repúblicas hispanoamericanas.

El historiador se enfrenta entonces a dos posibilidades. O bien puede hacer una historia de los documentos que dan cuenta de las relaciones entre autoridades de la Monarquía, o bien puede hacer una «historia de los usos» de los documentos que sostienen esos títulos históricos. Historia de los usos que deberá ser consciente de los contextos en los que tienen lugar las distintas proyecciones sobre esos documentos, esto es, de su utilización litigiosa y por tanto interesada. Aceptando la idea de que el principio *uti possidetis iuris* es una ficción como tantas otras en la construcción del Estado moderno –como también, por cierto, lo ha sido a menudo la apelación a la ocupación efectiva–, es preciso tomar conciencia de las limitaciones que encierra el recurso a lógicas administrativas y concepciones de la organización del espacio en gran medida ajenas a las propias de las repúblicas de los siglos XIX y XX.

MARTA LORENTE SARIÑENA
Universidad Autónoma de Madrid

HÉCTOR DOMÍNGUEZ BENITO
Universidad Autónoma de Madrid

