

El problema fronterizo con Colombia y la actitud de Estados Unidos 1880-1903

Hugo Murillo Jiménez

Resumen

Las disputas limítrofes y territoriales, con raíces en el período de la colonia, siempre han constituido problemas de particular importancia en la política exterior de los países latinoamericanos.

El problema fronterizo entre Costa Rica y Colombia tuvo ese mismo origen y se convirtió en fuente de tensión entre ambos países a lo largo del siglo XIX. Para intentar una solución al problema esos países firmaron una convención para someter su disputa al arbitraje de una potencia europea. Sin embargo, la coincidencia del territorio en disputa con una posible ruta canalera, así como los derechos de tránsito que sobre el istmo de Panamá poseían los Estados Unidos, provocaron la intervención diplomática de este último país para hacer fracasar el proyecto de arbitraje. Este artículo analiza las posiciones de Colombia y Costa Rica en la controversia, la decisión de someterla a arbitraje en 1880 y el eventual fracaso del arbitraje por la intervención norteamericana.

Al momento de la independencia de Panamá en 1903, este país heredó el problema de la indefinición de límites con Costa Rica, el cual se prolongaría hasta la década de 1940.

Las disputas limítrofes y territoriales siempre han constituido asuntos de gran trascendencia en la política exterior de casi todos los países latinoamericanos. La integridad territorial ha sido una gran preocupación y un aspecto importante de la lucha de estos países por lograr su autonomía y por forjar su identidad nacional. A tal grado han prevalecido las disputas limítrofes en la política exterior de cada país latinoamericano, con la excepción de algunas naciones isleñas del Caribe, que cada Estado con frontera común con otro Estado, ha entrado en conflicto en algún momento de los siglos XIX o XX. Así, las guerras entre estos países siempre han estado asociadas con problemas limítrofes y por ende cargadas de un algo contenido nacionalista. Los conflictos tuvieron sus raíces en el período colonial o poco después de la independencia. Los límites nacionales indefinidos y las ambiciones territoriales contrapuestas dieron lugar a patrones conflictivos que en muchos casos perduran hasta el presente¹.

Por otro lado, el pensamiento de la política exterior latinoamericana también se ha caracterizado por un marcado énfasis en la aplicación de los principios del derecho internacional. Este fue el resultado lógico del momento histórico en que estas naciones obtuvieron su independencia y una respuesta a la necesidad de los nuevos estados, nacidos de procesos revolucionarios, por justificar su existencia soberana en un mundo generalmente hostil. Uno de los resultados más obvios de ese énfasis es la dedicación de las naciones de la América Latina a la resolución de las disputas interna-

¹ G. Pope Atkins, *Latin America in the International Political System* (New York, The Free Press, 1977), pp. 201-202.

cionales mediante el arbitraje². Para la resolución de sus problemas fronterizos era preciso identificar las fronteras de los virreinos españoles, de las capitanías generales y provincias, tal como existían hasta 1810, de acuerdo con el principio generalmente aceptado del *Uti Possidetis Juris*³.

El problema de límites entre Costa Rica y Colombia tuvo el mismo patrón que en el resto de la América Latina y se inició en el momento mismo en que ambos países se independizaron de España. Durante el período comprendido entre los años 1821 y 1880 se hicieron innumerables intentos por resolver directamente el problema a fin de señalar concretamente la línea divisoria entre ambos países, pero con resultados infructuosos. El año de 1880 marcó el inicio de una nueva etapa en la controversia ya que en ese año Costa Rica y Colombia firmaron una convención para someter su disputa al arbitraje de una potencia europea. Ese año también marca el inicio de la intervención de los Estados Unidos en la disputa, la cual tendría tres fases. La primera de ellas se caracterizó por la franca oposición de ese país al intento de arbitraje y fue enunciada por el secretario de Estado James G. Blaine, quien sostuvo que los derechos otorgados a su país por el tratado de 1846 con Colombia serían afectados negativamente por el arbitraje de una potencia europea. La oposición de los Estados Unidos, fue, sin duda, un factor clave del fracaso en esta ocasión, del intento por solucionar el problema de límites entre ambos países. La segunda etapa se inició en 1886 cuando los dos países latinoamericanos revivieron el propuesto arbitraje, mediante una convención suplementaria firmada en París en enero de ese año. En esta ocasión, el secretario de Estado Thomas F. Bayard nuevamente objetó el arbitraje, lo cual obligó a los países signatarios de la citada convención, a incluir un artículo especificando que los derechos de un tercer país en el territorio en disputa, no serían afectados en manera alguna por el resultado del arbitraje, lo que satisfizo en buena parte las objeciones de los Estados Unidos. La última etapa de la participación norteamericana en la disputa se produjo cuando Costa Rica declaró en 1893 que los Estados Unidos se habían constituido, de hecho, en parte de

las convenciones de 1880 y 1886 y solicitó los buenos oficios de este último país a fin de presionar a Colombia para que pusiera en práctica las convenciones firmadas entre Costa Rica y Colombia e insinuó que los Estados Unidos se ofrecieran como árbitro de la disputa. Pero en esta ocasión el entonces secretario de Estado Walter Q. Gresham, finalmente desligó a su país de la controversia, negando ser parte de las convenciones firmadas entre Costa Rica y Colombia e instando a ambos países para que continuaran con su proyecto de arbitraje por medio de un país europeo o por cualquier otro medio señalado por las citadas convenciones. No obstante, la rectificación de la posición norteamericana en la controversia llegó muy tarde y el cambio de circunstancias en Costa Rica y Colombia frustró en definitiva las posibilidades de un arreglo pacífico del añejo problema limítrofe.

Sin duda, la intervención de los Estados Unidos en la controversia colombiano—costarricense se explica en función del nuevo papel que esa potencia empezaba a jugar en el área del Caribe y Centro América en ese período. En efecto, en las décadas comprendidas entre el fin de la Guerra Civil y la cruzada contra el colonialismo español en Cuba en 1898 se dieron sutiles pero importantes cambios en la política norteamericana hacia el Caribe. Uno de esos cambios era de carácter militar y tenía como meta más evidente el fortalecimiento del poder marítimo en el área. Obviamente, esto se dio en detrimento de la presencia europea cuyas posesiones eran ahora más vulnerables. La mentalidad norteamericana también experimentó una evolución importante y hacia 1898 asumía que sólo los Estados Unidos podían dar a los pueblos atrasados del Caribe los preceptos políticos y morales que necesitaban para su progreso. Pero el cambio más significativo se dio en la esfera económica pues en esta época los Estados Unidos, como los europeos, aceptaron las doctrinas neomercantilistas que urgían “una visión hacia afuera”, para satisfacer la demanda por nuevos mercados para sus excedentes agrícolas y de productos industriales. Después de la guerra civil ese país se dio a la urgente tarea de buscar nuevos mercados para sus exportaciones. La agricultura y la industria estaban en

² Harold Eugene Davis, “The Analysis of Latin American Foreign Policies” en: Harold Eugene Davis, Larmann C. Wilson, and others, *Latin American Foreign Policies. An Analysis* (Baltimore, The John Hopkins University Press, 1975), pp. 3-22.

³ Harold Eugene Davis, “The Origins and Nature of Latin American Foreign Policies”, en Harold Eugene Davis, John J. Finan, F. Taylor Peck, *Latin American Diplomatic History. An Introduction* (Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1977), pp. 1-22.

capacidad de producir mucho más que el consumo nacional y naturalmente, miraban hacia el mundo exterior en busca de mercados. Muchos observadores creían que la mejor manera de evitar las depresiones económicas (en esos años ocurrieron dos de las peores en la historia de los Estados Unidos) y el conflicto social resultante, era mediante la promoción de una vigorosa política de expansión comercial⁴.

William H. Seward, Secretario de Estado de Lincoln, quien promovía la adquisición de varias islas del Caribe y de la región ístmica, o por lo menos la hegemonía norteamericana sobre esa zona, así como sus sucesores en las administraciones de los presidentes Garfield y Arthur, continuaron promoviendo la idea del dominio militar y comercial de los Estados Unidos en el área. Esas administraciones firmaron acuerdos comerciales muy favorables que abrieron amplios mercados a la industria norteamericana y que aumentaron considerablemente la influencia política y económica de los Estados Unidos. Más y más los norteamericanos empezaron a ver los vestigios del colonialismo europeo, especialmente español, como obsoleto y hasta arcaico, verdaderos obstáculos para la modernización social y política de los países caribeños. Los norteamericanos fueron aún más lejos y en los últimos treinta años del siglo XIX se veían a sí mismos como los árbitros únicos de los conflictos en el Caribe, a la vez que adquirieron una actitud muy crítica sobre la interferencia europea y finalmente se arrogaron para sí mismos el derecho exclusivo de intervención. En la isla de Santo Domingo, en Cuba, en América Central y Venezuela, el poderío norteamericano desplegaba un antagonismo creciente hacia la presencia europea⁵.

Las nuevas tendencias de la política exterior de los Estados Unidos se manifestaron con mayor fuerza después de 1881 con la llegada de James G. Blaine a la Secretaría de Estado, bajo la presidencia de James Garfield. Por primera vez desde que

William H. Seward ocupó esa oficina, los Estados Unidos adoptaron una política exterior agresiva, tratando de imponer su influencia sobre las repúblicas de Centro y Sur América, Hawaii y las islas del Caribe. Según una historiadora norteamericana, el deseo de Blaine era evitar las guerras entre los países latinoamericanos mediante el arbitraje como un medio para desarrollar mejores relaciones comerciales entre éstos y los Estados Unidos, y aumentar la presencia política de su país en la América Latina. El papel reservado a éste último era el de amigo, consejero y mediador que quería evitar intervenciones por la fuerza⁶.

Walter La Feber, otro historiador norteamericano, consideraba que la motivación de Blaine era puramente económica. Blaine concentró su atención en los países latinoamericanos a fin de lograr la estabilidad que permitiría a su país mejorar sus relaciones comerciales con esa región⁷. El historiador David M. Pletcher creía que lo que Blaine buscaba con su política latinoamericana era mejorar el prestigio de su país. Sus intervenciones en los asuntos internacionales de esos países eran un intento de hacer de los Estados Unidos el único árbitro en las diferencias hemisféricas, restringiendo de esa manera el papel jugado por las potencias europeas. Una influencia mayor de los Estados Unidos en esa área resultaría en mayores mercados para los productores norteamericanos, aunque según el autor, la económica no era la meta prioritaria de la administración del presidente Garfield⁸.

Con respecto a los países centroamericanos, James G. Blaine adoptó algunas políticas específicas. En instrucciones a Cornelius A. Logan, ministro norteamericano ante los estados centroamericanos, Blaine le pedía urgir 'discretamente' a esos estados a consolidar sus recursos y unirse en una sola nación, más estable y fuerte que las preexistentes, como un paso muy importante para evitar las adquisiciones e intervenciones europeas en Centroamérica⁹. En síntesis, la política exterior delineada por Blaine, tendía a incrementar el pres-

⁴ Lester D. Langley, *Struggle for the American Mediterranean. United States European Rivalry in the Gulf Caribbean, 1776-1904* (Athens, The University of Georgia Press, 1976), pp. 135-36.

⁵ *Ibid.* pp. 136-46.

⁶ Alice Felt Tyler, *The Foreign Policy of James G. Blaine* (Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1927), p. 65.

⁷ Walter LaFeber, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion, 1860-1898* (Ithaca, N. Y.:

Cornell University Press, 1963), pp. 46-47.

⁸ David M. Pletcher, *The Awkward Years: American Foreign Relations under Garfield and Arthur* (Columbia: University of Missouri Press, 1962), p. XV.

⁹ Blaine a Logan, Washington, 7 de mayo de 1881, *U.S. Foreign Relations, 1881*, pp. 102-104. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, with the Annual Message of the President* (Washington, Government Printing Office, 1882), pp. 102-104. En adelante citado como *U.S. Foreign Relations*, año y página.

tigio de los Estados Unidos en la América Latina en general y en Centroamérica en particular, con miras a ganar esos mercados para los productores norteamericanos, excluyendo a las potencias europeas.

Los norteamericanos eran particularmente sensibles a la presencia europea en el istmo centroamericano especialmente en lo que se refería a la construcción de un canal interoceánico. Esa sensibilidad se agudizó aún más cuando resurgió la amenaza europea, temprano en la década de 1880, en la forma del proyecto francés de Ferdinand. De Lesseps en Panamá. Por razones técnicas, la ruta de Nicaragua continuaba siendo la favorita para los norteamericanos, aún cuando el Tratado de Bidlack con Colombia del año 1846 proveía una base legal muy fuerte para el dominio de la ruta canalera de Panamá. La administración del presidente Rutherford B. Hayes (1877-1881) vio en el proyecto francés el espectro de la dominación europea en el istmo. Los norteamericanos eran muy conscientes de las implicaciones políticas de ese proyecto y tanto en el Congreso como en el gabinete presidencial se debatía el impacto a largo plazo del proyecto de De Lesseps. En marzo de 1880 el presidente Hayes informó al Congreso que por primera vez la política de los Estados Unidos consistía en construir un canal interoceánico bajo su exclusivo control. Hayes agregaba que consideraba ese canal como "*prácticamente una parte del litoral de los Estados Unidos*". Al año siguiente el secretario de Estado William Evarts trató infructuosamente de lograr que Colombia reinterpretara el tratado de 1846 de tal manera que los Estados Unidos tuvieran un mayor control sobre un canal por la ruta de Panamá. En medio de la polémica, el tratado Clayton-Bulwer de 1850 (el acuerdo anglo-norteamericano que garantizaba la neutralidad del propuesto canal) sufrió duros ataques de prensa mientras que continuamente se afirmaba la violación de la Doctrina de Monroe por el proyecto francés. Todo esto sucedía mientras ese proyecto, envuelto en escándalos financieros, naufragaba en las pantanosas selvas panameñas¹⁰.

El sucesor de Evarts en el Departamento de Estado, James G. Blaine, entró decididamente en

el debate sobre los derechos cedidos a su país por el tratado de 1846. Blaine argumentaba que la mayor parte del tráfico por el canal sería por el transporte entre la costa pacífica y la costa atlántica de los Estados Unidos, por lo que éstos debían tener el derecho de supervisión del canal interoceánico por razones de seguridad. La inversión europea en el proyecto se podía tolerar, según Blaine, pero cualquier intento de control político o militar sobre la ruta panameña era contrario a la política norteamericana. Sin embargo, en esta ocasión Gran Bretaña recordó a los Estados Unidos la existencia del tratado Clayton-Bulwer y reafirmó su vigencia. Pero era claro que los Estados Unidos ya no estaban comprometidos con el concepto de control internacional del canal interoceánico y que el debate en realidad se refería a la presencia europea en el istmo centroamericano¹¹.

El problema fronterizo entre Colombia y Costa Rica ofreció a Blaine la oportunidad de aplicar su política de oposición a la influencia europea en Centroamérica y reafirmar el nuevo interés norteamericano de construir un canal interoceánico bajo su control exclusivo. Por aproximadamente sesenta años, Costa Rica y Colombia habían mantenido una disputa sobre la fijación de su frontera común por lo que en diciembre de 1880 ambos países firmaron una convención para someterla a arbitraje. Los árbitros escogidos fueron sucesivamente el rey de Bélgica, el rey de España y el presidente de la República Argentina. Blaine se enteró de los términos acordados por ambos países y alegando que "*los derechos e intereses*" de los Estados Unidos serían afectados, intervino para evitar el arbitraje europeo. Blaine alegaba que los derechos afectados por tal arbitraje eran los otorgados a su país por el tratado de 1846, firmado con Colombia. Por el citado tratado, Colombia garantizaba a los Estados Unidos el derecho de una vía de tránsito a través del istmo de Panamá sobre cualquier medio de comunicación que existiera en ese momento o se construyera en el futuro. Por su parte, los Estados Unidos garantizaban a Colombia la neutralidad del mencionado istmo y también su derecho de propiedad y soberanía sobre dicho territorio¹². En todo caso, Blaine tuvo éxito y evitó el arbitraje del rey de Bélgica o España, al ejercer

¹⁰ Langley, *Struggle for the American Mediterranean*, pp. 147-150; J. Lloyd Mehan. *A Survey of United States-Latin American Relations* (Boston, Houghton Mifflin Company, 1965), p. 247.

¹¹ Langley, *Struggle for the American Mediterranean*, pp. 149-150.

¹² E. Taylor Parks, *Colombia and the United States, 1975-1934* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1935), pp. 206-207.

la considerable influencia de su país en esas naciones europeas. La magnífica oportunidad de solucionar el problema fronterizo entre Costa Rica y Colombia, se perdió debido a la intervención del secretario de Estado norteamericano.

El problema fronterizo entre Costa Rica y Colombia fue uno de los tantos que surgieron en Latinoamérica, cuando esos países se independizaron de España. Estas disputas surgieron debido a lo indeterminado de los límites territoriales durante la época colonial. Durante ese período, España gobernó a sus colonias de América como una vasta propiedad, explotada en su beneficio, cuyas divisiones no necesitaban una clara delimitación. La ausencia de límites naturales y las complicadas jurisdicciones de la administración colonial que cambiaban frecuentemente, causaron innumerables disputas en el momento en que esos países lograron su independencia. Estas disputas fueron encarnizadas algunas veces y ocasionalmente causaron conflictos armados, pero la mayoría de las veces las partes contendientes sometieron sus disputas al arbitraje de potencias neutrales. Después de la década de 1880 los Estados Unidos eran la potencia generalmente escogida como árbitro¹³.

La disputa entre Costa Rica y Colombia no fue una excepción de esa regla. Esta se inició poco después de que ambos países se independizaran de España. Varios intentos se hicieron entre los años 1821 y 1880 para resolver las diferencias por medios pacíficos, mediante un acuerdo directo entre ellos. En los años 1825, 1841, 1856, 1965 y 1873 se negociaron tratados, pero ninguno de ellos logró la ratificación de ambas partes. Era clara la imposibilidad de lograr un acuerdo mediante negociaciones directas. Varios incidentes fronterizos ocurridos en 1879, acompañados de mutuas amenazas de invasión tornaron la situación seria e hicieron mandatoria la búsqueda de una solución al problema¹⁴.

Fue con esa intención que el gobierno colombiano envió a su representante Carlos Holguín a San José, Costa Rica en el año 1880. Holguín se entrevistó con el ministro de relaciones exteriores de Costa Rica, José María Castro Madriz y con el

presidente Tomás Guardia para informarles sobre la posición colombiana y examinar los medios para lograr una solución al problema común. Poco tiempo después y como resultado de las conversaciones de Holguín en San José, Colombia envió a José Ma. Quijano Otero a la capital costarricense con el propósito de negociar un tratado de límites. Colombia propuso de esa manera un acuerdo directo entre ambos países y se mostró anuente a hacer algunas concesiones territoriales, pero Costa Rica prefirió someter la cuestión al arbitraje de una potencia neutral. Colombia accedió al arbitraje pero afirmó su intención de reclamar lo que consideraba sus derechos territoriales, sin concesión alguna¹⁵.

Las discusiones celebradas entre Castro Madriz y Quijano Otero, dieron como resultado la firma de una convención de arbitraje, el 25 de diciembre de 1880. Los puntos más sobresalientes de esa eran el artículo primero mediante el cual ambos países se comprometían a solucionar su problema fronterizo mediante un arbitraje: el artículo cuarto, en el cual se comprometían irrevocablemente a aceptar la decisión del árbitro y el quinto que nombraba a los árbitros escogidos que sucesivamente eran el rey de Bélgica, el rey de España, y el presidente de la República Argentina¹⁶. El Congreso de Costa Rica ratificó la mencionada convención el 30 de diciembre de 1880 y el de Colombia lo hizo el 30 de abril de 1881¹⁷. Las ratificaciones significaban que por primera vez en la larga historia de la disputa, ambos países daban un paso en firme hacia su solución.

La mayor parte del territorio en disputa estaba en poder de Costa Rica. Colombia pretendía tener derecho de soberanía sobre todo el territorio de la costa atlántica de Costa Rica y Nicaragua, señalando el límite de lo que pretendía ser parte de su territorio en el Cabo Gracias a Dios, en la frontera entre Nicaragua y Honduras. En el lado del Pacífico, Colombia pretendía que su territorio se extendía hasta la boca del río Golfito en el Golfo Dulce. Costa Rica sostenía que su territorio incluía hasta la isla del Escudo de Veragua, en la boca del río Chiriquí que desemboca en el

¹³ Federico G. Gil. *Latin American-United States Relations* (Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1971), pp. 29-30.

¹⁴ Gordon Ireland, *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North America and the Caribbean* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press,

1941), pp. 28-30.

¹⁵ *Ibid.*, p. 30.

¹⁶ Citado en U.S. *Foreign Relations*, 1881, pp. 100-101.

¹⁷ Ireland, *Boundaries, Possessions*, p. 30.

Atlántico, inmediatamente después de la Bahía del Almirante¹⁸. Una decisión en favor de Costa Rica, reafirmaría su soberanía sobre sus costas Atlántica y Pacífica y le daría acceso a la citada bahía, mientras que una decisión en favor de Colombia le hubiera dado completa soberanía sobre la actual costa Atlántica de Costa Rica y tal vez, sobre la de Nicaragua y también sobre algún territorio en la costa del Pacífico costarricense. En vista de la importancia del territorio en disputa, ambos países estaban muy interesados en que el árbitro escogido fuera completamente desinteresado e imparcial.

Las primeras noticias sobre el propuesto arbitraje llegaron al departamento de Estado de los Estados Unidos el 8 de mayo de 1881. Las mismas estaban contenidas en una nota de Cornelius A. Logan, ministro norteamericano en Centroamérica, dirigida al entonces secretario de Estado, William E. Evarts. Logan explicaba los términos de la convención firmada entre Costa Rica y Colombia y concluía con el comentario de que

la selección del árbitro no indica un sentimiento muy favorable hacia los Estados Unidos de parte del plenipotenciario de Colombia, a cuyas instancias, según he sido informado, las nominaciones fueron hechas ¹⁹.

La afirmación de Logan, podemos decir, era acertada. La decisión de no escoger a los Estados Unidos como árbitro de la disputa, reflejaba el sentimiento desfavorable de Costa Rica y Colombia hacia ese país. En ese momento Colombia y los Estados Unidos estaban envueltos en una controversia referente al tratado entre ambos países firmado en el año 1846. Por el artículo 35 del citado tratado, Colombia otorgaba a los Estados Unidos

el derecho de vía o tránsito a través del istmo de Panamá, sobre cualquier medio de comunicación existente o que se construyera en el futuro.

Los Estados Unidos se comprometían a garantizar

positiva y eficientemente a Colombia... la absoluta neutralidad del istmo antes mencionado y sus derechos de soberanía y propiedad sobre aquel ²⁰.

El secretario de Estado Evarts quería agregar al tratado, un protocolo que hubiera dado a los Estados Unidos casi completa soberanía sobre el istmo de Panamá²¹. Colombia rehusó ratificar el protocolo y su irritación fue tal que el senado colombiano pidió la abrogación del tratado de 1846²². En todo caso, Colombia deseaba la abrogación de ese tratado pues interfería claramente con la concesión otorgada al francés Ferdinand De Lesseps²³. De manera que era improbable que Colombia pudiera escoger a los Estados Unidos como árbitro de su disputa con Costa Rica, pues se había dado la situación de que los Estados Unidos serían juez y parte de la disputa.

Costa Rica tampoco favorecía el arbitraje por parte de los Estados Unidos aunque por razones diversas. Alice Felt Tyler creía que la actitud de Costa Rica se debía al hecho de que era la "más española de las repúblicas centroamericanas y la más orgullosa". Según esa autora, Costa Rica por mucho tiempo había tenido la tendencia de "mirar hacia Europa para su comercio e intereses culturales y no se cuidaba mucho por la gran república del norte"²⁴. Aunque este argumento puede tener alguna validez, debe recordarse que ocho años más tarde, Costa Rica escogió a los Estados Unidos como árbitro de su disputa de límites con Nicaragua.

Otras eran las razones por las que Costa Rica no estaba ansiosa de escoger a los Estados Unidos como árbitro de su controversia con Colombia. Una de ellas estaba relacionada a la lucha por poder y prestigio en Centroamérica entre los dictadores Tomás Guardia de Costa Rica y Gerardo Barrios de Guatemala. En la misma, los Estados Unidos aparentemente apoyaban a Barrios, a lo cual se

¹⁸ Alberto Quijano Quesada, *Costa Rica ayer y hoy, 1880-1939*. (San José, C. R.: Edit. Borrásé Hnos., 1939), p. 227.

¹⁹ Logan a Evarts. Guatemala, 25 de enero de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, pp. 99-100.

²⁰ Parks, *Colombia and the United States*, pp. 206-207.

²¹ Tyler, *The Foreign Policy of James G. Blaine*, pp. 27-28.

²² Fletcher, *The Awkward Years*, pp. 29-30.

²³ Tyler, *The Foreign Policy of James G. Blaine*, p. 65.

²⁴ *Ibid.*, p. 65.

agregaba la selección de Guatemala como sede de la legación norteamericana en Centroamérica, que Guardia consideraba insultante. El embajador Logan conocía los sentimientos de Guardia y en nota a Evarts describía la situación en Centroamérica como "explosiva" y el odio entre ambos dictadores como "intenso"²⁵.

Logan mismo contribuyó con sus acciones a la animosidad del gobierno costarricense hacia los Estados Unidos. Al supuesto insulto del escogimiento de la sede para la legación norteamericana, Logan agregó uno propio al enviar por correo, a Costa Rica, sus cartas credenciales desde Guatemala, dejando de lado la acostumbrada presentación personal²⁶. Por algo más de un año, Costa Rica no reconoció al enviado norteamericano. Fue durante este período que se produjo la firma de convención de arbitraje entre Colombia y Costa Rica, lo que hacía también improbable que éste último país escogiera a los Estados Unidos como árbitro de su disputa con Colombia.

Aunque Logan hizo notar lo que consideraba una actitud desfavorable hacia los Estados Unidos, el mismo no se mostró alarmado de que los derechos de su país se vieran afectados por el arbitraje europeo. El embajador norteamericano había planeado una visita a Costa Rica para enero de 1881 y había escrito que éste sería "un viaje puramente de cortesía" pues los Estados Unidos no tenían ninguna cuestión pendiente en ese país²⁷. Poco tiempo después, Logan canceló su viaje protestando estar muy ocupado con otros problemas y porque "no hay nada apremiante que requiera mi atención en Costa Rica"²⁸.

Ernest Dichman, embajador de los Estados Unidos en Colombia consideró que la convención de arbitraje era un paso positivo. En carta a Blaine fechada el 16 de abril de 1881, Dichman confirmaba la firma del convenio entre Costa Rica y Colombia y luego de resumir sus puntos más importantes concluía diciendo que:

...el profundo interés que usted ha demostrado en sus instrucciones sobre el hecho de que las

*tirantes relaciones entre los gobiernos de Costa Rica y Colombia pueden ser removidas en una manera amigable, tal vez me justifican para agregar que aunque las diferencias entre esas repúblicas vecinas parecen no haber tenido la suficiente importancia como para montar un aparato tan elaborado como el que ha sido levantado para su solución, no puede ser sino gratificante para usted el saber que con el tratado propuesto ahora esperando la aprobación del congreso colombiano, se ha evitado el peligro de un rompimiento de la paz en América Central y desvanecido la ansiedad en la mente del público*²⁹.

El secretario de Estado Evarts, o bien consideró que el asunto carecía de importancia, o decidió no tomar medida alguna en vista de que pronto abandonarían su puesto.

El nuevo secretario de Estado, James G. Blaine, quien asumió esa oficina el 7 de marzo de 1881, por el contrario, consideró que el asunto merecía la intervención de los Estados Unidos. El primer paso fue tratar de presionar directamente a Costa Rica y a Colombia para bloquear el arbitraje en su origen, aunque sin éxito. Simultáneamente, Blaine tomó acción para evitar la aceptación de los árbitros propuestos, teniendo éxito en lo que al rey de Bélgica se refería. Cuando el oficio de árbitro recayó en el rey de España, la presión del secretario de Estado norteamericano obligó a ese gobierno a diferir al arbitraje. De esa manera, Blaine dio al traste con el propuesto arbitraje entre Costa Rica y Colombia en esta ocasión.

El 26 de marzo de 1881, Blaine envió sendas notas a los embajadores de los Estados Unidos ante los gobiernos de Colombia y Centroamérica, dando inicio a su intento de bloquear al arbitraje en su origen. En su carta a Logan, Blaine acusaba recibo del despacho de éste, fechado 25 de enero y que incluía una copia de la convención entre Costa Rica y Colombia. Blaine se mostró sorprendido de no haber recibido una notificación oficial de esos gobiernos, comunicándole el acuerdo de ar-

²⁵ Logan a Evart, Guatemala, 3 de diciembre de 1879. *Despatches from the United States Ministers in Central America, 1826-1906*. (Washington, National Archives Microfilm Publications), Roll 35, No. 41. En adelante citado como *Dispatches*, Roll y número,

²⁷ Logan a Evarts, Guatemala, 26 de enero de 1881, *Dispatches*, Roll 37, No. 146.

²⁸ Logan a Evarts, Guatemala, 17 de febrero de 1881, *Dispatches*, Roll 37, No. 154.

²⁶ Logan a Evarts, Guatemala, 4 de febrero de 1879. *Dispatches Roll 35, No. 59*.

²⁹ Dichman a Blaine, Bogotá, 16 de abril de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, p. 354.

bitraje. El mismo había decidido no esperar por aquella y pedía a Logan informar al gobierno de Costa Rica que:

...en tanto que el gobierno de los Estados Unidos reconoce el buen juicio del método de arbitraje para la solución de tales disputas y en tanto que no pretende ni desea ser considerado el único árbitro entre las repúblicas de Centro y Sur América, cree que por el artículo 35 del tratado de 1846 con Colombia, ha sido puesto en una posición en la cual tiene un interés directo en la cuestión sometida a arbitraje.

Blaine continuaba diciendo en su comunicación que aunque los Estados Unidos no tenían ninguna objeción a los árbitros propuestos, ni deseaba expresar su opinión sobre *"los méritos de la discusión entre ambas repúblicas"*, los *"Estados Unidos de América no se considerarán obligados... por la decisión de cualquier árbitro en cuyo nombramiento no han sido consultados y en cuya selección no han participado"*.

Blaine daba instrucciones a Logan en el sentido de comunicar esos sentimientos al gobierno de Costa Rica en una manera cortés, pero no oficial, como si los mismos vinieran de Logan, aunque con el consentimiento de su gobierno. El secretario de Estado norteamericano terminaba su comunicación diciendo que

no he considerado necesario explicar las razones de esta decisión, pues su conocimiento de nuestras relaciones con Sur y Centroamérica se lo explicarán ³⁰.

La carta al embajador Dichman en Colombia, contenía conceptos semejantes. Blaine reprendía a Dichman por no haber enviado más información referente a la materia diciendo que

en sus más recientes despachos usted no se ha referido al asunto por lo que carezco de información sobre si alguna resolución ha sido tomada por Colombia en cuanto a la ratificación de la convención.

Algunos conceptos contenidos en la carta de Blaine, nos permiten deducir que el secretario

de Estado no tenía una idea muy clara sobre el territorio en disputa. Según él,

*...la fijación de esa línea fronteriza determinara si las islas en la vecindad de Boce del Toro (sic), en la costa atlántica y el Golfo Dulce (sic) en el Pacífico, están propiamente en el territorio del estado de Panamá o en el de la República de Costa Rica*³¹.

Blaine creía, y éste es el punto clave, que el territorio en disputa estaba *"en las vecindades de algunas de las proyectadas comunicaciones interoceánicas"* en el Estado de Panamá. El resto de la carta se extendía en instrucciones semejantes a las enviadas a Logan en Centroamérica³².

De acuerdo a las instrucciones recibidas, Logan envió una nota a José María Castro, ministro de relaciones exteriores de Costa Rica, poniendo de manifiesto las objeciones norteamericanas al proyectado arbitraje. No poseemos el texto completo de la nota pero podemos inferir su contenido basándonos en la respuesta de Castro y en el contenido de algunos artículos de la prensa costarricense. La mencionada nota de respuesta fue transmitida a Blaine desde Guatemala por Frank H. Titus, sustituto en ausencia de Logan. La respuesta de Castro, aunque diplomática en su lenguaje, expresaba el punto de vista costarricense en forma clara y directa. Castro se refería constantemente a la nota de Logan en la cual aquel había escrito que *"estoy inclinado a creer que la convención no está todavía completamente aprobada"* porque el gobierno de los Estados Unidos no había sido notificado oficialmente al respecto. Castro hacía notar que aunque la nota tenía la calidad de no oficial, el enviado norteamericano había entrado

en consideraciones de carácter grave, referente a la forma en que se celebró la convención y sobre sus posibles consecuencias.

Lo que era más, el ministro norteamericano había declarado que *"los Estados Unidos de América no se consideraban obligados"* por el resultado de la convención. Castro consideraba *'sorpresiva'* la referencia al tratado de 1846 entre Colombia y los Es-

³⁰ Blaine a Logan, Washington, 26 de mayo de 1881. *U.S. Foreign Relations*, 1881, pp. 105-106.

³¹ Los nombres correctos de los lugares mencionados

son Bocas del Toro y Golfo Dulce, respectivamente.

³² Blaine a Dichman, Washington, 26 de mayo de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, pp. 355-56.

tados Unidos como una justificación para la posición norteamericana y observaba que Costa Rica nunca había recibido una notificación oficial “*ni antes ni después de que dicho tratado recibiera su ‘ratificación final’*”. En cuanto a una respuesta a los puntos expresados por Logan, Castro decía que “*estoy obligado a aplazarla hasta que usted reciba instrucciones (oficiales)... las cuales no dudo, le transmitirá el gabinete de Washington*” con lo que “*las palabras de su señoría tendrán significado oficial*”. Castro terminaba su respuesta expresando la esperanza de que las instrucciones oficiales se inspiraran “*en el noble espíritu de respeto a la libertad, soberanía e independencia para otros pueblos*”³³.

La prensa costarricense expresó sus protestas en forma más vigorosa. El periódico *El Mensajero* del 4 de agosto de 1881 se refería a lo que consideraba como un aparente esfuerzo de parte de los Estados Unidos de intervenir en la disputa fronteriza entre Colombia y Costa Rica. Después de una relación de los términos contenidos en la nota de Logan y en la respuesta de Castro, el periódico afirmaba que las pretensiones de los Estados Unidos en la materia

no obedecían a otros motivos ni reconocían otros objetivos que los extensos intereses industriales y marítimos

de ese país. Refiriéndose al tratado de 1846 entre Colombia y los Estados Unidos, el periódico hacía la observación de que “*sería completamente absurdo el derivar del mismo, obligaciones relativas a Costa Rica*”, o el permitir que afectara “*los derechos fundamentales de soberanía, independencia y jurisdicción de esta república*”. En cuanto a los derechos que los Estados Unidos alegaban tener para la construcción de un canal interoceánico en el área, *El Mensajero* afirmaba que los mismos “*nunca pueden servir como un criterio en una materia de derecho internacional*”. La sugestión de que los Estados Unidos debían haber sido escogidos como árbitro, se desechaba en vista de su “*incompetencia moral... en razón del interés que tan enfáticamente alega tener*” en la disputa. Eso “*inhibe a ese gobierno para el ejercicio de las funciones imparciales de un juez*”. El

periódico finalizaba con la observación de que los costarricenses “*sufrirían un terrible desengaño*” si los Estados Unidos adoptaran

*una política hostil, radicalmente egoísta, que sacrifique los sagrados principios de la justicia al todopoderoso espíritu mercantilista*³⁴.

La reacción colombiana fue igualmente negativa, a juzgar por las opiniones de la prensa del área. El 3 de julio de 1881, Blaine escribió a Logan, incluyendo algunos artículos tomados del periódico *Panama Star and Herald*. Logan calificaba a ese periódico como “*mendaz y corrupto*” y a su editor James Boyd como “*el servil más inescrupuloso que pueda encontrarse entre Méjico y la Tierra del Fuego*”. El embajador norteamericano afirmaba que ese periódico tenía “*gran influencia en Centroamérica*” y citaba un despacho del mismo según el cual “*se cree que los Estados Unidos se opondrán a un arbitraje europeo en la cuestión de límites entre Colombia y Costa Rica*” y decía que ese despacho y otros tenían un “*profundo efecto*” sobre los habitantes del área y muchos de ellos “*han declarado libremente que nuestro gobierno se ha convertido a la vez en entremetido y altanero*”³⁵.

En un editorial del 22 de junio de 1881, el mismo periódico hacía más comentarios sobre la materia. Según él,

*el gobernante costarricense Tomás Guardia tiene ante sí un asunto con los Estados Unidos... y si su influencia en los círculos diplomáticos de Europa es de alguna importancia, puede tener éxito en evitar que su país y Colombia sufran un gratuito e inmerecido insulto*³⁶.

El Diario de Centro América publicado en Guatemala, también levantaba la voz de protesta por lo que consideraba una intervención oficiosa de los Estados Unidos en la disputa entre Costa Rica y Colombia. Según ese periódico, los Estados Unidos estaban adoptando “*un programa oficioso y agresivo en sus relaciones con las repúblicas que él mismo llama sus hermanas*”. *El Diario* acusaba a los Estados Unidos de cargar con la Doctrina Monroe y de sostener

³³ Castro a Logan, San José, C.R., 28 de julio de 1891, *U.S. Foreign Relations*, 1881, pp. 111-12.

³⁴ Citado en *U.S. Foreign Relations*, 1881, pp. 112-13.

³⁵ Citado en Logan a Blaine, Guatemala, 3 de julio de 1881, *Dispatches*, Roll 38, No. 201.

³⁶ Logan a Blaine, Guatemala, 22 de junio de 1881, *Dispatches*, Roll 38, No. 201.

como un dogma político la no menos extraordinaria pretensión de que en el caso de ocurrir un desacuerdo entre dos repúblicas americanas, a éstas no se les permitiría el dirigirse de común acuerdo a una potencia europea para resolver la cuestión, sin antes obtener la indispensable aprobación del gabinete de Washington.

Según el periódico guatemalteco, esa política era "no solo oficiosa, sino audaz y de consecuencias trascendentales". Para el *Diario*, la acción de Colombia y Costa Rica se había basado en los principios reconocidos del derecho internacional lo que debía ser reconocido y aceptado por los Estados Unidos, pues en los últimos tiempos

las repúblicas centroamericanas han tenido a la Doctrina Monroe en una forma distorsionada y elástica, lanzada de tal manera a sus caras, que parece que el tiempo ha llegado a sonar la nota de alarma ³⁷.

El intento de Blaine de intervenir directamente con Colombia y Costa Rica para bloquear la convención de arbitraje, no tuvo éxito. Pero el secretario de Estado norteamericano no había confiado en eso para obtener su objetivo. Aún antes de conocer las reacciones de Costa Rica y Colombia, Blaine había enviado las instrucciones necesarias a James O. Putnam, embajador de los Estados Unidos en Bélgica a fin de que pusiera en conocimiento de ese gobierno, el punto de vista norteamericano en cuanto al arbitraje entre Costa Rica y Colombia. La primera parte de las instrucciones contenía una explicación general sobre la convención y de inmediato Blaine se refería al tratado de 1846 entre su país y Colombia. El secretario de Estado afirmaba que la garantía de los Estados Unidos a Colombia de su soberanía sobre el istmo de Panamá y su obligación de proteger sus derechos sobre cualquier medio de comunicación interoceánica en el área, daba a los Estados Unidos "el derecho que consideren necesario para el ejercicio de su discreción a fin de mantener sus intereses". Blaine agregaba:

...pertenece por supuesto a su majestad el rey de los belgas, el determinar hasta que punto su aceptación del arbitraje que se le ha solicitado,

será influenciada por el hecho de que puede ser llamado a decidir sobre materias de graves consecuencias y de interés directo para este gobierno, los cuales han sido elevados sin nuestro conocimiento y han de ser resueltos sin nuestra participación. Pero es necesario, para evitar cualquier malentendido en el futuro, o cualquier otra cosa que pudiera ser interpretada como una falta de respeto para la decisión que su majestad pueda tomar, que él sea informado de que... el gobierno de los Estados Unidos... no se considerara comprometido por cualquier decisión que pueda modificar o limitar los derechos o intereses que le han sido conferidos por el tratado de 1846.

De seguido Blaine aconsejaba a Putnam que se asegurara primero de que el arbitraje le sería ofrecido al rey de Bélgica, antes de discutir el asunto con los oficiales de ese gobierno. Al hacer esto, Putnam debía hacer uso de su discreción y "evitar en lo posible una comunicación tan formal que pudiera interpretarse como una protesta". Además debía dejar claro ante el gobierno belga que tomaba esa acción "con el profundo deseo de evitar la posibilidad de un malentendido en cuanto a la posición de gobierno de los Estados Unidos" ³⁸.

Putnam respondió a Blaine el 27 de junio de 1881. El embajador norteamericano había confirmado que Costa Rica y Colombia solicitarían los buenos oficios del rey de Bélgica para el arbitraje. Putnam se había entrevistado con el Barón Lambertmont, asistente del secretario de relaciones exteriores de Bélgica. Ambos habían discutido la posición norteamericana en el asunto y Lambertmont solicitó a Putnam presentar sus objeciones por escrito a lo que éste respondió que "mi gobierno prefiere métodos menos formales". Ante esto, Lambertmont invitó a Orban, director de la dirección política para que se reuniera con ellos. Orban estaba en cargo de toda la correspondencia relativa a la cuestión del arbitraje y escuchó una relación de la posición norteamericana de parte de Putnam, quien pidió una oportunidad de entrevistarse con el mismo rey, preferiblemente antes de que se tomara una decisión de aceptar el cargo de árbitro. Orban contestó que aún no había una comunicación oficial de los gobiernos de Colombia y Costa Rica pero que cuando aquello se produjera, Putnam "indudablemente tendrá la oportu-

³⁷ Citado en Logan a Blaine. Guatemala, 4 de julio de 1881, *Dispatches*, Roll 38, No. 205.

³⁸ Blaine a Putnam, Washington, 31 de mayo de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, pp. 70-71.

tunidad que desea". Con este entendido, finalizó la entrevista³⁹.

La posibilidad del arbitraje del rey de Bélgica se desvaneció muy pronto. El 16 de julio de 1881, Frére, director general de la oficina de relaciones exteriores de Bélgica, llamó formalmente ante la delegación de los Estados Unidos en Bruselas para comunicar oficialmente que

*su majestad el rey de Bélgica, cuando oficialmente notificado sobre su selección como árbitro, bajo los términos de la convención firmada entre Costa Rica y Colombia, declinará esa tarea*⁴⁰.

De esta manera, era claro que el papel de árbitro le sería ofrecido al rey Alfonso XII de España.

El secretario de Estado norteamericano, aún antes de conocer el resultado de su gestión en Bélgica, había girado instrucciones al embajador en España, Lucius Fairchild. En esa ocasión Blaine había escrito que "*tengo razones para creer que la invitación al rey de Bélgica para que actúe como árbitro, será declinada*". De seguido, Blaine se extendía en consideraciones semejantes a las transmitidas a Putnam en Bélgica y terminaba con la ya familiar admonición de "*evitar cualquier cosa similar a una protesta*" y hacer claro que la comunicación "*es inducida por la ansiedad de este gobierno de evitar cualquier malentendido o señal de falta de respeto para cualquier decisión a que su majestad pueda llegar si aceptara el arbitraje*"⁴¹. Fairchild recibió la nota el 13 de agosto de 1881 y actuó de inmediato de acuerdo a las instrucciones recibidas.

Pero el embajador norteamericano en España no tuvo la misma recepción amistosa que recibió su colega en Bélgica. Fairchild se encontró con alguna resistencia en su primer intento de comunicar al gobierno español los puntos de vista del secretario de Estado norteamericano. Esto no lo desanimó, sin embargo, pues en carta a Blaine, comentando el incidente, Fairchild decía que

*el asunto será visto con mucha atención por esta delegación y en el caso de que en cualquier momento se sepa... que la invitación para el arbitraje ha sido recibida, lo principal de sus instrucciones le será comunicado al ministro de Estado*⁴².

Cuando Blaine recibió las noticias de las dificultades con el gobierno español, este envió un telegrama en cifra instruyendo a Fairchild para que de inmediato leyera el contenido de sus instrucciones al ministro de Estado español. Debido a que el embajador norteamericano no estaba en la ciudad cuando el telegrama fue recibido, la tarea recayó en su secretario Dwight T. Reed. Pero el ministro de Estado también estaba ausente en ese momento por lo que Reed tuvo que entrevistarse con el subsecretario Méndez de Vigo. Méndez se negó a confirmar si el rey español había recibido o no la invitación para actuar como árbitro de la disputa entre Costa Rica y Colombia, aduciendo ignorar el asunto debido a que la corte había estado ausente de Madrid por algún tiempo. Méndez solicitó a Reed una copia de la carta de Blaine para transmitirla al secretario de Estado español. Aunque el secretario de la legación norteamericana sólo había recibido instrucciones de leerla ante el mismo, accedió a dejar una copia de la mencionada carta pues según él "*pensé que no habría objeción alguna para hacerlo*"⁴³.

Es un tanto difícil saber con certeza la reacción del gobierno español ante la posición norteamericana. Es sabido que el presidente de Costa Rica, Tomás Guardia, estaba en ese momento de visita en España y que tenía una buena relación personal con el monarca español⁴⁴. Guardia indudablemente estaba presionando a Alfonso XII para que aceptara el arbitraje. Durante la visita de Guardia, Fairchild tuvo la oportunidad de conversar casualmente con el embajador costarricense en España, Manuel María Peralta. El costarricense conocía los términos de las instrucciones del secretario de Estado Blaine y y la posición del gobierno de los Estados Unidos en el asunto del arbitraje.

³⁹ Putnam a Blaine. Bruselas, 27 de junio de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, pp. 74-75.

⁴⁰ Putnam a Blaine. Bruselas, 18 de julio de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, p. 75.

⁴¹ Blaine a Fairchild, Washington, 25 de junio de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, pp. 1057-58.

⁴² Fairchild a Blaine. San Ildefonso, España, 22 de julio de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, pp. 1061-62.

⁴³ Reed a Blaine. Madrid, 20 de agosto de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, p. 1063.

⁴⁴ Hubert Howe Bancroft, *History of Central America*, 3 vol. (San Francisco, The History Company, 1887), p. 388.

Según Peralta, la posición de ese gobierno era "indudablemente una nube en el proyecto" pero hacía notar que la misma cambiaría "después de una franca y amistosa presentación de todo el asunto" ante el departamento de Estado en Washington, con lo que ese gobierno obtendría seguridades de que ninguno de sus derechos o intereses sufriría en lo más mínimo como consecuencia del arbitraje⁴⁵.

Indudablemente el monarca español se encontraba en un dilema. Por un lado era presionado por el presidente Guardia, y por Colombia para que aceptara el arbitraje y al mismo tiempo debía tomar en consideración las objeciones norteamericanas. La decisión de aceptar o no el arbitraje, bien podía afectar sus relaciones con los Estados Unidos o con los países latinoamericanos interesados. El resultado fue una decisión salomónica, calculada para complacer a Costa Rica y Colombia y que a la vez tomaba en consideración los puntos de vista del secretario de Estado Blaine. El rey aceptó ser el árbitro de la disputa pero al mismo tiempo aplazó el fallo indefinidamente, pretextando urgentes tareas que no le permitían ocuparse del asunto de inmediato. La aceptación del rey español impidió a las partes interesadas solicitar los servicios del presidente de la República Argentina, según lo acordado en la convención de diciembre de 1880. Por otro lado, la disputa no había sido resuelta a la muerte del rey Alfonso XII en el año de 1885⁴⁶.

Blaine logró su objetivo de bloquear el arbitraje europeo en el asunto de límites entre Costa Rica y Colombia. Las razones de su intervención parecen claras. Es poco realista suponer que el secretario de Estado norteamericano estaba realmente preocupado por garantizar la soberanía de Colombia sobre el istmo de Panamá. Su pretensión de que los derechos garantizados a su país por el tratado de 1846 con Colombia serían afectados, es dudosa. Su antecesor Evarts había tratado de agregar un protocolo al citado tratado el cual prácticamente hubiera dado a su país soberanía sobre el Estado de Panamá. Esto produjo una airada reacción del senado colombiano que incluso llegó a amenazar con la abrogación del mencionado tratado. En estas circunstancias es sorpresivo que Blaine adujera esos derechos como justificación para su intervención.

Es claro también que las intenciones del secretario de Estado norteamericano eran restar influencia a las potencias europeas en la América Central. De acuerdo a su particular interpretación de la Doctrina Monroe, Blaine quería asegurar la dependencia diplomática de las repúblicas latinoamericanas de los Estados Unidos y veía con suspicacia cualquier intervención europea en los asuntos de esos países.

Es seguro suponer que las preocupaciones de Blaine eran causadas por las pretensiones territoriales de Colombia. Un estudio somero del territorio en disputa podría haberlo convencido de que una decisión en favor de Costa Rica no habría afectado en manera alguna las planeadas rutas canaleras. Pero el caso habría sido diferente si el arbitraje hubiese dado la razón a Colombia. En tal caso, ese país habría ganado la costa Atlántica de Costa Rica lo que la habría estimulado a continuar sus pretensiones sobre la costa Atlántica nicaragüense, hasta el cabo Gracias a Dios. En tal eventualidad, Colombia habría ganado el control sobre las dos principales rutas para la construcción de un canal interoceánico, si tomamos en cuenta que ya controlaba Panamá. Un reclamo de Colombia sobre la parte de la ruta nicaragüense, habría puesto en dificultades a Blaine que intentaba la firma de un tratado canalero con Nicaragua. Si a ésto agregáramos la concesión colombiana al francés De Lesseps, las esperanzas norteamericanas de un canal interoceánico controlado por ellos, se habrían esfumado.

Como lo anotamos anteriormente, el rey de España Alfonso XII, aplazó su decisión sobre la disputa entre Colombia y Costa Rica. Desafortunadamente, el rey español murió en el mes de noviembre de 1885 sin haber tomado resolución alguna. Por esa razón, los gobiernos de ambos países decidieron reactivar la convención de arbitraje mediante la firma de un acuerdo adicional. Esto hizo reaccionar nuevamente al departamento de Estado de los Estados Unidos. El 14 de noviembre de 1885, el secretario de Estado Thomas F. Bayard se dirigió al ministro de relaciones exteriores de Costa Rica, Cleto González Víquez, objetando nuevamente el arbitraje y expresando su punto de vista sobre sus derechos de garantía o posesión que su país pudiera tener en el territorio en disputa⁴⁷. Como veremos más adelante, sus ob-

⁴⁵ Fairchild a Blaine, Madrid, 23 de noviembre de 1881, *U.S. Foreign Relations*, 1881, p. 1067.

⁴⁶ Ireland, *Boundaries. Possessions*, p. 31.

⁴⁷ Bayard a Peralta, Washington, 26 de mayo de 1886, *U. S. Foreign Relations*, 1893, p. 280.

servaciones serían tomadas en cuenta a la hora de la firma de la convención adicional.

Los representantes de Costa Rica y Colombia, León Fernández y Carlos Holguín, respectivamente, se reunieron en París y firmaron una convención adicional el 20 de enero de 1886. Ambos gobiernos declaraban que no obstante la muerte del rey Alfonso XII de España, su sucesor era competente como árbitro de la disputa. La nueva convención aclaraba una vez más la naturaleza de la controversia, estipulando que

...la línea fronteriza reclamada por Costa Rica llega por el Atlántico hasta la isla Escudo de Veragua y el río Chiriquí inclusive; por el Pacífico hasta el río Chiriquí Viejo inclusive, al este de Punta Burica. La línea reclamada por Colombia incluye por el Atlántico hasta el cabo Gracias a Dios inclusive y por el Pacífico hasta la boca del río Golfito en el Golfo Dulce.

Pero el punto más importante de este nuevo tratado era el tercero, según el cual:

...el fallo del árbitro debe limitarse al territorio en disputa dentro de los límites exactos arriba señalados y no puede en manera alguna afectar los derechos de terceros, que aunque no habiendo tomado parte en el arbitraje, pudieran alegar propiedad del territorio comprendido entre los límites descritos⁴⁸.

Este artículo por supuesto, estaba diseñado para dar seguridad al gobierno norteamericano de que sus derechos, si algunos tenía, serían salvaguardados y con ello evitar las presiones que dieron al traste con el arbitraje en 1881.

La inclusión del mencionado artículo satisfizo plenamente al secretario de Estado Bayard. En nota al representante costarricense en Washington, Bayard decía que:

...el gobierno de los Estados Unidos en vista de sus seguridades de que el artículo citado tiene la intención de resolver los puntos presentados en mi nota del 14 de noviembre de

1885, acepta esa declaración formal como suficiente, en el entendido de que el término 'propiedad' es empleado en sentido no restrictivo e incluye todos los derechos de posesión o usufructo y todas las facilidades y privilegios que los Estados Unidos o sus ciudadanos puedan poseer en el territorio en disputa, no sólo en lo que respecta a la relación de los Estados Unidos con cualquiera de las partes contratantes en el arbitraje, sino también con respecto a la relación de los Estados Unidos o sus ciudadanos con un tercer gobierno, no son parte del arbitraje.

Según Bayard, esta declaración de parte de los Estados Unidos era necesaria por cuanto la región en disputa no sólo incluía territorio cuya soberanía ese país debía garantizar a Colombia, sino también territorio dentro de la jurisdicción de tratados entre Nicaragua y los Estados Unidos. De manera que ahora que estaban satisfechas las demandas contenidas en su nota del 14 de noviembre de 1885

el gobierno de los Estados Unidos se retira de su notificación hecha el 25 de junio de 1881, en el sentido de que no se considerarían obligados por los resultados del arbitraje⁴⁹.

Según Manuel María Peralta, Ministro costarricense en Washington, con su nota el secretario de Estado Bayard

...reduce las pretensiones de Mr. Blaine, contentándose por su parte con exigir que Costa Rica y Colombia definan el territorio disputado, limiten las funciones del árbitro a la sola fijación de los linderos y declaren que los derechos de los Estados Unidos o de sus ciudadanos a cualquier lado de la línea divisoria no serán afectados por el laudo, pasarán con el suelo y serán respetados por el soberano definitivo como si emanaran de su propia concepción⁵⁰.

⁴⁸ Citado en *U.S. Foreign Relations*, 1893, pp. 274-75.

⁴⁹ Bayard a Peralta, Washington, 26 de mayo de 1886, *U. S. Foreign Relations*, 1893, p. 280; Manuel María Peralta a Ascensión Esquivel, 13 de abril de 1886, *Copiadores de Relaciones Exteriores*, No. 23, Legación

de Costa Rica en Washington, Folio 20. Archivo Nacional de Costa Rica.

⁵⁰ Manuel María Peralta a Ascensión Esquivel, 13 de abril de 1886, *Copiadores de Relaciones Exteriores*, No; 23, Legación de Costa Rica en Washington, Archivo Nacional de Costa Rica.

Pero según el ministro español, era conveniente que la disputa fuera considerada por la misma comisión que en ese momento se ocupaba del estudio del problema fronterizo entre Colombia y Venezuela, lo cual facilitaría la tarea⁵¹. El examen del caso entre Costa Rica y Colombia empezaría tan pronto como la comisión mencionada terminara su arbitraje, el cual según Moret, estaba muy avanzado y debía terminar en cualquier momento⁵².

El 23 de junio de 1887, Manuel María Peralta, embajador de Costa Rica en España, escribió al Ministro Moret, acusando recibo de la nota de éste y agradeciendo en nombre de su gobierno la aceptación de España como árbitro de la disputa entre ese país y Colombia⁵³. Aparentemente Colombia también aceptó la determinación del gobierno español, suponiendo que el fallo de la disputa entre esa República y Venezuela, sería pronunciado en cualquier momento como lo daba a entender la nota del ministro español.

Pero por lo visto, las cosas caminaban muy despacio en la corte española. El fallo en la cuestión de límites entre Colombia y Venezuela no fue pronunciado sino en marzo de 1891. De inmediato el ministro de Estado español pidió a los gobiernos de Colombia y Costa Rica la presentación de los respectivos alegatos para dar inicio al arbitraje, a lo que accedieron los embajadores de ambos países ante la corte española⁵⁴. Pero el gobierno de Bogotá tenía otras ideas. En su opinión, la validez de las convenciones firmadas en 1881 y 1886, había caducado. Según Colombia, de acuerdo a esos tratados, la decisión del árbitro debía haber sido pronunciada dentro del período de veinte meses posterior a la aceptación de España como árbitro. La aceptación se había producido el 19 de junio de 1887 por lo que el mencionado período había terminado el 19 de febrero de 1889. La firma de una nueva convención que revalidara aquellas de 1881 y 1886 era necesaria, a fin de

evitar que tan importante decisión fuera vi-

*ciada de nulidad y para no dar oportunidad a la parte que se considera afectada de declinar la aceptación de la misma*⁵⁵.

Tanto Costa Rica como España, tenían una opinión diferente. En opinión de la última, la nota de su ministro, del 19 de junio de 1887, era

en su letra y espíritu más que una aceptación final, condicional y suspensiva, una promesa de aceptar el arbitraje cuando la comisión de arbitraje entre Colombia y Venezuela terminara sus labores

Por esa razón, el período otorgado para hacer la decisión, debía empezar a contarse desde ese momento⁵⁶. Costa Rica sostenía la misma opinión y de acuerdo al ministro de Estado español, esa república había "*interpretado correctamente la intención del gobierno de su majestad en esa materia*"⁵⁷. No obstante esto, desde el punto de vista puramente legal, la razón parecía estar de parte de Colombia.

Como quiera que fueran las cosas, la diferencia en las interpretaciones de las convenciones firmadas entre ambos países latinoamericanos, obligaron a España a declinar la continuación del arbitraje. Según el Duque de Tatuán, ministro de Estado español:

...grande ha sido la sorpresa sentida por el gobierno de su majestad y aunque la sorpresa es compartida por una de las altas partes contratantes... la declaración del gobierno de Colombia es suficiente para inducir al gobierno de su majestad a declinar el tomar una decisión en la que sólo tiene el consentimiento para actuar bajo la solicitud de ambas repúblicas... y se considera liberada de la obligación de concluir la tarea a ella encomendada en vista de la declaración de gobierno de Colombia de que los poderes a ella conferidos carecen ahora de validez.

⁵¹ Citado en *U. S. Foreign Relations*, 1893, p. 275.

⁵² Moret a Peralta, Madrid, 12 de junio de 1887, *U. S. Foreign Relations*, 1893, pp. 275-76.

⁵³ Peralta a Moret, Madrid, 23 de junio de 1887, *U. S. Foreign Relations*, 1893, p. 276.

⁵⁴ Peralta a Gresham, Washington, 12 de abril de 1893, *U. S. Foreign Relations*, 1893, pp. 270-73.

⁵⁵ Rengifo a Gresham, Washington, 22 de febrero de 1894, *U. S. Foreign Relations*, 1894, pp. 185-88.

⁵⁶ Peralta al Marqués de la Vega y Armijo, Madrid, 23 de octubre de 1888, *U. S. Foreign Relations*, 1893, pp. 276-77.

⁵⁷ El Marqués de la Vega y Armijo a Peralta, Madrid, 30 de octubre de 1888, *U. S. Foreign Relations*, 1893, p. 277.

No obstante, si ambos países se pusieran de acuerdo en la firma de una nueva convención y ofrecieran el arbitraje al monarca español, éste examinaría la petición y determinaría su aceptación “*en vista de estas circunstancias especiales*”⁵⁸.

Pero Costa Rica no deseaba la firma de una nueva convención sino llevar a cabo las firmadas anteriormente. Debido a esto, una vez más los Estados Unidos se vieron envueltos en la controversia. El 12 de abril de 1893, José María Peralta, en nombre del gobierno de Costa Rica se dirigió al secretario de Estado de los Estados Unidos, Walter Q. Gresham, solicitando la mediación de su gobierno para obligar a Colombia a continuar con el arbitraje. Según Peralta, en virtud de la convención de 1886 y las declaraciones de los secretarios de Estado Blaine y Bayard, referentes a la convención de 1880, “*el gobierno de los Estados Unidos se ha convertido en parte de esas convenciones junto con Costa Rica y Colombia*”. El vocero costarricense solicitaba al secretario de Estado norteamericano presionar a Colombia para que se sometiera al arbitraje del rey español o en caso de que éste no aceptara, al del presidente de la República Argentina. Lo que era más, Peralta sugería que si ese arbitraje fallaba, su gobierno no estaría muy satisfecho de solicitar los buenos oficios del presidente Grover Cleveland como árbitro de la disputa con Colombia⁵⁹.

Pero Gresham no estaba dispuesto a dejarse envolver en la controversia. En su respuesta a Peralta, fechada el 18 de mayo de 1893, el secretario de Estado observaba que:

...usted basa su solicitud de tal acción mediadora de parte de los Estados Unidos sobre la suposición de que este país es parte de las convenciones de 1880 y 1886... por lo que de hecho, y bajo ninguna circunstancia, podrían los Estados Unidos llevar a cabo sus buenos oficios de mediador, hasta el punto de proponerse a sí mismos como árbitro.

Gresham continuaba diciendo que “*no estoy dispuesto a admitir que el Gobierno de los Estados Unidos es parte del arbitraje negociado entre Costa Rica y Colombia*” y haciendo historia sobre la participación de su país en la controversia decía:

...con la conclusión de la convención de diciembre de 1880, los Estados Unidos notificaron con tiempo a los árbitros propuestos que su gobierno no estaría obligado por el resultado del arbitraje... en el caso de que los derechos de sus ciudadanos en el territorio en disputa, se vieran afectados. Consecuentemente, cuando las partes entraron en un acuerdo suplementario en 1886 para respetar los derechos de una tercera parte, ellos meramente reconocieron como válidas las objeciones entonces alegadas por los Estados Unidos... mientras sostengo que los Estados Unidos no son en manera alguna parte del arbitraje y por lo tanto no interesados en apoyarlo o en su continuación, estoy igualmente incapacitado de actuar en su pedido de que sus buenos oficios sean usados con Colombia, o en la alternativa que usted menciona que causaría que el presidente fuera escogido como árbitro.

Gresham resumía su respuesta diciendo que el presidente de los Estados Unidos no podía apoyar la contención de ninguna de las partes, ni hacer de sí mismos una parte de la controversia ni tampoco ofrecerse como árbitro⁶⁰.

El 17 de junio siguiente, Peralta se dirigió de nuevo al secretario Gresham para aclarar algunos puntos de su nota anterior y decir que los deseos de su gobierno eran que

los Estados Unidos interpongan sus buenos oficios entre Costa Rica y Colombia para que la disputa de límites entre ellas, sea resuelta por arbitraje

según lo acordado en 1880 y 1886 y recomendará a Colombia “*lo aconsejable de tal solución*”⁶¹.

Gresham tomó algunas medidas en ese sentido. En instrucciones a los embajadores norteamericanos en Costa Rica y Colombia, Gresham les pedía hacer del conocimiento de esos gobiernos que los Estados Unidos “*no siendo en ningún sentido parte de la disputa*” sólo deseaban que esas repúblicas “*eliminen el comparativamente trivial obstáculo para el logro del propósito mayor de amigable arbitraje*”, ya fuera “*el de su majestad la reina regente de España, o... por el método alternativo*

⁵⁸ El duque de Tetuán a Peralta, Madrid, 22 de enero de 1892, *U. S. Foreign Relations*, 1893, pp. 278-79.

⁵⁹ Peralta a Gresham, Washington, 12 de abril de 1893, *U. S. Foreign Relations*, 1893, pp. 270-73.

⁶⁰ Gresham a Peralta, Washington, 18 de mayo de 1893, *U.S. Foreign Relations*, 1893, pp. 287-89.

⁶¹ Peralta a Gresham, Washington, 17 de junio de 1893, *U. S. Foreign Relations*, 1893, pp. 289-94.

acordado, o por el recurso de un árbitro imparcial”⁶².

Poco tiempo después, ambos países latinoamericanos reasumieron sus negociaciones que produjeron la firma de una nueva convención en el año de 1896. La misma fue concluida en Bogotá entre los representantes Ascensión Esquivel de Costa Rica y Carlos Holguín de Colombia. Esta vez el árbitro escogido fue el presidente de la República Francesa y los alternos, el presidente de México y el presidente de Suiza. El presidente de Francia Emilio Loubet fue requerido como árbitro por ambos países, el 9 de junio de 1897, aceptando el

16 de junio siguiente. Su fallo fue dado el 11 de setiembre de 1900, dando a Costa Rica una cantidad considerable de territorio antes reclamado por Colombia. El mismo constituía la costa atlántica de ese país comprendida entre el Cabo Mona y el Río San Juan y por el Pacífico desde el río Golfito hasta Punta Burica*. En el año de 1903, cuando ambos gobiernos se preparaban para poner en práctica la decisión del presidente francés, se produjo la independencia del Estado de Panamá, con lo que la nueva república heredó el problema de límites con Costa Rica⁶³.

⁶² Gresham a Baker. Washington, 14 de julio de 1893, *U. S. Foreign Relations*, 1893, pp. 202-203.

* El Laudo Loubet y los acontecimientos posteriores será el tema de un artículo futuro del autor.

⁶³ Ireland, *Boundaries, Possessions*, pp. 31-33.