

JORGE FRANCISCO SÁENZ CARBONELL

HISTORIA DIPLOMÁTICA DE COSTA RICA (1910-1948)



EDITORIAL JURICENTRO

9.- LAS RELACIONES CON PANAMA

A.- LA CUESTION LIMITROFE CON PANAMA Y EL TRATADO ECHANDI-FERNANDEZ

En enero de 1940, poco antes de las elecciones en las que se daba por seguro vencedor al Doctor Calderón Guardia, su amigo Don José Pozuelo discutió las posibilidades de un arreglo limítrofe entre Costa Rica y Panamá con el panameño Don Julio Heurtematte, a quien a su vez unía una cordial amistad con el Doctor Don Arnulfo Arias Madrid, candidato a la primera magistratura de su país. Pozuelo y Heurtematte coincidieron en la conveniencia de preparar una reunión entre Calderón y Arias para tratar el tema e iniciaron gestiones en tal sentido⁽⁷²⁾.

El 20 de abril de 1940, cuando ya era Presidente electo, el Doctor Calderón Guardia, a su regreso de los Estados Unidos, se entrevistó en la ciudad de Panamá con el Doctor Arias Madrid, gracias a las gestiones de Pozuelo y Heurtematte. En esta reunión, Calderón y Arias convinieron en la apertura de negociaciones para solucionar el problema limítrofe, mediante el canje de dos territorios en el interior. En octubre de ese año, cuando Arias tomó posesión de la Presidencia de su país, Costa Rica envió a las ceremonias de transmisión de mando una delegación encabezada por el Canciller Echandi, quien durante su estadía en Panamá sostuvo conversaciones sobre la cuestión fronteriza con el nuevo gobernante panameño y el Ministro costarricense en ese país, Don Enrique Fonseca Zúñiga⁽⁷³⁾.

(72) POZUELO A., José, *Por la patria y por el amigo*, San José, s. e., 1a. ed., 1943, pp. 17-18.

(73) SIBAJA CHACON, Luis Fernando, *El límite sureste de Costa Rica*, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias y Letras, tesis de grado, 1968, pp. 193-194.

En el mismo mes de octubre de 1940, de conformidad con el deseo de ambos Presidentes, el Ministro Fonseca Zúñiga inició negociaciones con el Canciller panameño Don Raúl de Roux García de Paredes, con base en la idea de rectificar la línea del fallido tratado Zúñiga-de la Espriella de 1938, y por consiguiente la del Laudo White, mediante el canje de dos pequeños territorios en el interior. Según la propuesta que presentó el Ministro Fonseca al Canciller de Roux, Costa Rica entregaría a Panamá un pequeña área situada en la margen izquierda del río Yorkín y a cambio recibiría un territorio de igual extensión en la margen derecha del mismo río⁽⁷⁴⁾.

Al igual que en las negociaciones fronterizas de 1938, en las de 1940-1941 prevaleció el criterio de que la solución de la disputa limítrofe debía emanar de un tratado que prescindiese jurídicamente de los Laudos Loubet y White. Esta circunstancia indudablemente favoreció el éxito de las conversaciones, ya que los hechos habían demostrado con creces que era imposible llegar a un avenimiento sobre la base de reconocer esos polémicos fallos. En particular, Panamá consideraba una cuestión de honor nacional el rechazo del Laudo White⁽⁷⁵⁾.

En noviembre de 1940 Panamá acreditó como Ministro en Costa Rica al Ingeniero Don Ezequiel Fernández Jaén, quien a principios de 1941 continuó la negociación fronteriza con el Canciller Echandi. Como resultado de sus conversaciones se acordó reemplazar los terrenos inicialmente destinados al canje en la propuesta de Cos-

(74) *Ibid.*, pp. 194-196. El mapa con la propuesta original de Costa Rica figura en POZUELO A., *op. cit.*, p. 19.

(75) SIBAJA CHACON, *op. cit.*, p. 196.

ta Rica por otros de mucho mayor extensión (165 kilómetros cuadrados). Como consecuencia, la línea entre los 9° 30' de latitud Norte y la cordillera de Talamanca, definida en el Laudo White mediante la división de aguas, fue establecida mediante una recta astronómica. También se acordó que los dos países tendrían libre navegación en el bajo Yorkín desde los 9° 30' de longitud hasta su confluencia con el Sixaola y en todo el cauce de éste. En caso de que el Sixaola o el bajo Yorkín cambiasen de curso, la línea fronteriza debía seguir siendo la fijada en 1941, aunque ambas naciones conservarían el derecho de libre navegación aun en las partes del cauce que hubiesen variado⁽⁷⁶⁾.

Para señalar y amojonar la frontera se nombrarían dos comisiones mixtas de cuatro miembros, dos por cada país. El Canciller Echandi y el Ministro Fernández coincidieron en la idea de que un ingeniero nombrado por el Gobierno de Chile colaborase con las comisiones; sin embargo, no lograron llegar a un acuerdo sobre el papel que debía corresponder al ingeniero. Costa Rica, sin duda con base en la satisfactoria experiencia de los Laudos Alexander de 1897-1900, quería atribuirle el papel de árbitro en las controversias que pudiesen surgir al seno de las comisiones. Sin embargo, Panamá, quizá escamada por el resultado del litigio ante el *Chief Justice White*, deseaba que el ingeniero actuase únicamente como asesor. La discrepancia no pudo ser resuelta y se dispuso que el punto se definiese en una reunión que celebrarían los dos Presidentes en la frontera⁽⁷⁷⁾.

(76) Mensajes presidenciales 1940-1958, *op. cit.*, p. 51; SIBAJA CHACON, *op. cit.*, p. 196.

(77) *Ibid.*, pp. 196-197.

El 27 de febrero de 1941, el Gobierno de Costa Rica dispuso elevar a Embajada la Legación de la República



MAPA N° 6
NEGOCIACIONES FONSECA-DE ROUX (1940)

- Línea propuesta por Costa Rica
- (1) Zona que Panamá entregaría a Costa Rica
- (2) Zona que Costa Rica entregaría a Panamá

en Panamá⁽⁷⁸⁾ y ascender al rango de Embajador al Ministro Plenipotenciario Don Enrique Fonseca Zúñiga⁽⁷⁹⁾, quien se convirtió así en el primer funcionario diplomático costarricense en tener esa condición con carácter permanente, fuera de una misión especial. En el mes de marzo siguiente, Panamá imitó el gesto, y al tiempo que elevó a Embajada su Legación en San José, ascendió al rango de Embajador al Ministro Don Ezequiel Fernández Jaén⁽⁸⁰⁾.

El *impasse* que se había producido en las negociaciones del tratado de límites en cuanto al papel que debía tener el ingeniero nombrado por Chile en las labores de demarcación quedó superado el 24 de abril de 1941, cuando los Presidentes Calderón y Arias tuvieron una entrevista en Sixaola. Los gobernantes resolvieron que si surgían dificultades en torno al amojonamiento, las dos Cancillerías tendrían un término de noventa días para llegar a un acuerdo. Si no lo lograsen, el ingeniero nombrado por Chile asumiría la condición de árbitro y resolvería el diferendo mediante un fallo inapelable⁽⁸¹⁾.

El 1º de mayo de 1941 el Canciller Echandi y el Embajador Fernández suscribieron en San José un tratado de límites que en su primer artículo estipulaba:

(78) Acuerdo N° 14 de 27 de febrero de 1941. Su texto figura en *Libro de acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 4 de junio de 1940 al 5 de julio de 1943*, f. 68.

(79) Acuerdo N° 15 de 27 de febrero de 1941. Su texto figura en *Ibid.*, fs. 68-69.

(80) Acuerdo N° 27 de 31 de marzo de 1941. Su texto figura en *Ibid.*, fs. 74-75.

(81) SIBAJA CHACON, *op. cit.*, p. 197.

«La línea de frontera entre la República de Costa Rica y la República de Panamá queda acordada, convenida y fijada en los términos que en seguida se exponen:

Partiendo de la boca actual del río Sixaola, en el mar Caribe, sigue el thalweg de dicho río aguas arriba hasta su confluencia con el Yorkín; de allí el talweg del río Yorkín aguas arriba hasta el paralelo de latitud 9° 30' (nueve grados, treinta minutos) Norte del Ecuador; de allí sigue con rumbo geográfico Sur 76° 37' Oeste (setenta y seis grados, treinta y siete minutos) hasta el meridiano de longitud 82° 56' 10" Oeste de Greenwich (ochenta y dos grados, cincuenta y seis minutos, diez segundos); de allí sigue este meridiano en dirección Sur hasta la cordillera que separa las aguas del océano Atlántico de las del océano Pacífico; de allí sigue la mencionada cordillera hasta Cerro Pando, punto de unión de dicha cordillera con el contrafuerte que constituye el divorcio de aguas entre los afluentes del Golfo Dulce y los afluentes de la Bahía Charco Azul, de allí sigue este contrafuerte para terminar en la Punta Burica sobre el océano Pacífico.»⁽⁸²⁾

En lo sustancial, la línea del tratado equivalía a la definida por el Laudo Loubet desde Punta Burica hasta el Cerro Pando (la línea Anderson-Porras) y por el Laudo White desde el Cerro Pando hasta el Atlántico, con la modificación derivada del canje de territorios. Sin embargo, el convenio no hizo ninguna referencia a esos fallos ni a la convención Anderson-Porras.

El 17 de mayo de 1941, el Congreso Constitucional de Costa Rica aprobó por unanimidad el tratado Echandi-Fernández, y el 21 del mismo mes la Asamblea Na-

(82) El texto completo del tratado Echandi-Fernández figura en FERNANDEZ MONTUFAR, Joaquín, *Tratado Calderón Guardia-Arias Madrid. Páginas conmemorativas*, San José, Imprenta Nacional, 1a. ed., 1993, pp. 35-38.



MAPA N° 7
NEGOCIACIONES ECHANDI-FERNANDEZ (1941)

- Línea del tratado de límites
- (1) Zona que Costa Rica entregó a Panamá
- (2) Zona que Panamá entregó a Costa Rica

cional de Panamá también le dio su aprobación. El 27 de mayo se efectuó en la capital panameña el canje de los instrumentos de ratificación⁽⁸³⁾. Poco después, el Gobierno de Panamá condecoró al Presidente Calderón, al Canciller Echandi y al Embajador Fonseca con la Gran Cruz de la Orden Nacional Vasco Núñez de Balboa⁽⁸⁴⁾.

Con la entrada en vigor del tratado Echandi-Fernández se puso término definitivamente al diferendo limítrofe que enturbiaba las relaciones entre los dos países.

B.- LA DEMARCACION DE LA FRONTERA

De conformidad con lo dispuesto en el tratado Echandi-Fernández, a fines de 1941 Costa Rica y Panamá aprobaron un acuerdo para la ejecución del convenio. Ambos países nombraron los miembros de las comisiones de ingenieros que debían ejecutar la demarcación. Por parte de Costa Rica, cuya representación cambió en varias oportunidades, figuraron en las comisiones Don Mario Barrantes Ferrero, Don Jorge Braddock Suárez, Don Martín Chaverri Roig, Don Jorge Cortés González, Don Ricardo Fernández Peralta, Don José Fabio Góngora Umaña, Don Federico y Don Jaime Gutiérrez Braun,

(83) *Decretos N° 12 de 20 de mayo de 1941 y N° 8 de 13 de junio de 1941.* Su texto figura en *Colección de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones. Año de 1941. Primer semestre*, San José, Imprenta Nacional, 1a. ed., 1941, pp. 328-333. Cabe señalar que a pesar de que había sido suscrito por el Canciller Echandi y el Embajador Fernández, el tratado recibió inicialmente el nombre de tratado Calderón-Arias, en homenaje a los dos Presidentes, y así fue consignado en 1944 en una reforma a la Constitución de 1871. Esta denominación fue sustituida en la Constitución de 1949 por la de tratado Echandi-Fernández. En Panamá aún se conserva el nombre de tratado Arias-Calderón.

(84) *V. Acuerdos N° 52, N° 53 y N° 54 de 17 de junio de 1941.* Su texto figura en *Libro de acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 4 de junio de 1940 al 5 de julio de 1943*, fs. 85-86.

Don Teodoro Hernández Parra, Don Santos León Herrero, Don Ricardo Pacheco Lara, Don Juvenal Pega Rosales, Don Ramón Picado García, Don Mario Quirós Castro, Don Juan Rodríguez González, Don Enrique van der Laet Barquero y Don Mario Vargás Echeverría⁽⁸⁵⁾.

Para que actuase como ingeniero asesor y eventual arbitrador, el Gobierno de Chile designó a Don Carlos Henríquez Argomedo. Este falleció mientras se realizaba la demarcación y las autoridades chilenas designaron para sucederle al Ingeniero Don Santiago Labarca⁽⁸⁶⁾.

Los trabajos de demarcación se iniciaron simultáneamente en la vertiente del Atlántico y la del Pacífico en enero de 1942. Las labores fueron muy prolongadas y difíciles, debido a lo accidentado de algunas secciones de la frontera⁽⁸⁷⁾. Al estudiar la demarcación que debía efectuarse entre el extremo meridional de la recta astronómica y el Cerro Pando, los ingenieros descubrieron que el contrafuerte que dividía las aguas de los ríos que desembocaban en el Golfo Dulce y las de los que desembocaban en la bahía de Charco Azul no se iniciaba en el Cerro Pando, como se había creído, sino en otra elevación situada dieciséis kilómetros al sudeste de aquél. Para solucionar la dificultad sin que fuese necesario modificar el tratado de límites, las comisiones resolvieron dar el nombre de Pando al cerro donde se iniciaba el contrafuerte. El anterior Cerro Pando fue

(85) V. *Libro de acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 4 de junio de 1940 al 5 de julio de 1943*, fs. 102-103, 117-118, 173, 188, 196, 214-215, 223-224, 229 y 257; *Libro de acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 5 de julio de 1943 al 27 de marzo de 1946*, fs. 83, 131, 133-134 y 160-161; SIBAJA CHACON, *op. cit.*, p. 202.

(86) *La Tribuna*, 26 de enero de 1943; *Mensajes presidenciales 1940-1958*, *op. cit.*, p. 97; SIBAJA CHACON, *op. cit.*, p. 202.

(87) *Ibid.*, pp. 203-206.

rebautizado con la denominación de Cerro Echandi, en honor del Canciller costarricense⁽⁸⁸⁾.

C.- VISITA DEL PRESIDENTE ARIAS MADRID A COSTA RICA

Del 15 al 20 de julio de 1941, el Doctor Don Arnulfo Arias Madrid, Presidente de Panamá, efectuó una visita a Costa Rica. Durante su estadía en San José, el Doctor Arias Madrid se entrevistó con el Presidente Calderón Guardia, fue recibido por el Congreso Constitucional en sesión de honor y participó en actividades protocolares⁽⁸⁹⁾.

D.- LA CAIDA DEL PRESIDENTE ARIAS MADRID

El 9 de octubre de 1941 fue depuesto el Presidente de Panamá Don Arnulfo Arias Madrid, cuya administración había sido sumamente discutida. Asumió el poder el Segundo Vicepresidente Don Ernesto Jaén Guardia, quien de inmediato lo entregó al Doctor Don Ricardo Adolfo de la Guardia Arango, Ministro de Gobierno y Justicia⁽⁹⁰⁾. Arias, quien se encontraba de incógnito en Cuba, regresó de inmediato a Panamá y fue detenido por las nuevas autoridades. Su esposa, Doña Ana Matilde Linares de Arias, viajó a Costa Rica y se entrevistó con el Presidente Calderón, quien dispuso permitir al de-

(88) SIBAJA CHACON, *op. cit.*, p. 204.

(89) El programa de la visita del Presidente Arias se detalla en la *Nota de Don Alberto Echandi Montero, Secretario de Relaciones Exteriores, al Doctor Rafael Calderón Muñoz, Primer Designado a la Presidencia*, 14 de julio de 1941, contenida en el *Libro de Correspondencia de Relaciones Exteriores 1941*, letra H, sin foliar.

(90) CONTE-PORRAS, Jorge, *Réquiem por la Revolución*, San José, Litografía e Imprenta LIL, 1a. ed., 1990, pp. 203-207.

rrocado la entrada a nuestro país sin restricciones e instruyó al Canciller Echandi para que viajase a Panamá a interceder por Arias. Echandi se entrevistó con su colega panameño Don Octavio Fábrega, y aunque las diversas propuestas que le presentó fueron rechazadas, finalmente logró que se extendiese un pasaporte común a Arias para que se trasladase a México, lo que en efecto hizo el 1° de noviembre de 1941⁽⁹¹⁾. Arias declinó la oferta que le hizo el Gobierno de Costa Rica de concederle asilo territorial⁽⁹²⁾ y después de viajar por algunos países del hemisferio fijó su residencia en la República Argentina⁽⁹³⁾.

E.- CONDECORACION AL EX PRESIDENTE JIMENEZ OREAMUNO

El 21 de marzo de 1942 el Gobierno de Panamá dispuso conceder la Gran Cruz de la Orden de Vasco Núñez de Balboa al ex Presidente y ex Canciller de Costa Rica Don Ricardo Jiménez Oreamuno⁽⁹⁴⁾.

F.- VISITA DEL PRESIDENTE CALDERON A PANAMA

Del 25 al 29 de enero de 1943, el Presidente Calderón efectuó una visita a Panamá, en compañía del Canciller Echandi y otros funcionarios de su gobierno. A su llegada a la capital panameña, el Doctor Calderón fue reci-

(91) *Ibid.*, pp. 210-212.

(92) V. *La Tribuna*, 24 de noviembre de 1944.

(93) V. CONTE-PORRAS, *op. cit.*, p. 212.

(94) *Nota 868-G de Don Alberto Echandi Montero, Secretario de Relaciones Exteriores, a Don Ricardo Jiménez Oreamuno, 23 de marzo de 1942. Su texto figura en el Libro de Correspondencia de Relaciones Exteriores 1942, letra G, sin foliar.*