

NOTAS SOBRE EL NO RECONOCIMIENTO DE LOS GOBIERNOS DE FACTO Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA, ESPECIALMENTE REFERIDAS AL RÉGIMEN DE FEDERICO TINOCO (1917-1919)

Jorge Cáceres C.

1. Antecedentes de la doctrina del no reconocimiento

A comienzos del presente siglo uno de los ejes de la política exterior de los Estados Unidos fue la explotación exclusiva de las vías de comunicación interoceánicas a través del istmo centroamericano. Los programas económicos, políticos y militares que se elaboraron y llevaron a cabo en cumplimiento de la llamada "política canalera", se han analizado abundantemente en la literatura especializada.

De entre las medidas específicamente políticas que onfiguraron la estrategia estadounidense en los países de la región, destacan las destinadas a crear en ellos el clima de paz y estabilidad internas necesario

para llevar a feliz término los proyectos canaleros. A tal efecto, los Estados Unidos patrocinaron y defendieron la doctrina del no reconocimiento de los gobiernos de facto por estimar que ella desalentaría las prácticas revolucionarias tan comunes en el área.

Pese a sus contradicciones y ambigüedades, la doctrina del no reconocimiento constituyó el principio rector de la política exterior norteamericana durante el período comprendido entre la administración de Woodrow Wilson y la presidencia de

Franklin D. Roosevelt, en 1934; política cuyos antecedentes y efectos analiza el autor del presente ensayo desde el doble punto de vista de los intereses de los Estados Unidos y de los países centroamericanos en que ella se aplicó con mayor estrictez.

La posición que en este campo asumió Costa Rica ofreció al analista muy marcado interés, tanto por los elementos comunes que esa posición presenta con el resto de los países del istmo, como por los rasgos particulares que singularizan a Costa Rica como nación. En el período estudiado, un gobierno despótico, surgido de un golpe de estado, como fue el del general Federico Tinoco, hubo de enfrentar la irreductible oposición del Presidente Wilson a reconocer a un gobierno nacido a espaldas de la voluntad popular. La oposición de Wilson no sólo debilitó al gobierno de Tinoco, al punto que precipitó su caída en 1919, sino que le creó a Costa Rica una situación internacional extremadamente delicada, pero que pudo superar sin mengua de su independencia política.

I. Presentación

Hoy en día Centroamérica aparece como una de las áreas más convulsionadas del planeta. En este sentido, se señala el carácter excepcional de Costa Rica, que se llega a presentar como un oasis de tranquilidad, dentro de un marco político institucional sólidamente establecido, en donde el poder se disputa periódicamente por vía de la consulta popular, y donde las acciones violentas, los "golpes" militares, parecieran pertenecer al pasado, si no a una dimensión desconocida.

Sin embargo, a principios de siglo el panorama parecía ser muy diferente. Las elecciones de 1914, al no definir un claro ganador, forzaron un acuerdo de compromiso en la persona de don Alfredo González Flores, quien ni siquiera había sido candidato en ellas. El complicado proceso de negociaciones entre las personalidades políticas de la época, y que condujera a dicho arreglo, no era nada fuera de lo común en un período en que los procesos electorales, más que una expresión popular, eran el resultado de acomodados en el seno de una élite culta y acaudalada. El gobierno de Gon-

zález Flores, sin embargo, hubo de enfrentarse a problemas económicos sin precedentes, a los que trató de dar respuesta con medios fiscales que causaron profundo malestar entre los círculos dominantes. El día 27 de enero de 1917 el ministro de la guerra, Federico Tinoco, hombre de la total confianza de González Flores, sorprendió a éste y a toda la nación al dar un golpe de estado que, en pocas horas y casi sin derramamiento de sangre, logró el control de los mandos militares y obligó al presidente a buscar asilo en la delegación norteamericana.

Federico Tinoco gobernó hasta agosto de 1919, en que abandonó el poder y salió al exilio a Francia, en donde murió en 1931. Entre las muchas razones de su caída se suele destacar el aislamiento internacional que sufrió a causa primordialmente de la negativa de parte del gobierno norteamericano de W. Wilson a extenderle su reconocimiento como gobierno legítimo.

En este trabajo hemos querido referirnos a este interesante período de la historia costarricense para lograr algunas reflexiones en relación con las condicionantes de la política internacional de la

época, en particular sobre el tema siempre actual del intervencionismo norteamericano en nuestro país.

Nos ha llamado poderosamente la atención dos hechos en el estudio de este período de las relaciones interamericanas, y en particular en relación con el tema de la doctrina del no reconocimiento. Por un lado, hemos visto el apareamiento de una doctrina, de caracteres muy especiales en toda la historia del derecho internacional, la que, pese a las enormes ambigüedades y contradicciones que en la práctica conllevaba, y las cuales se hicieron evidentes casi desde los inicios de su aplicación (se remonta al Tratado de paz y amistad de las repúblicas centroamericanas, firmado en 1907), se mantuvo como eje central de la política internacional de estos países, y de éstos con los Estados Unidos de Norteamérica hasta su abandono en 1934. Asimismo, nos ha impresionado el hecho de que Costa Rica, no obstante sus naturales limitaciones, lograra desarrollar durante ese temprano período, y particularmente en relación con el problema en cuestión, una política de caracteres marcadamente nacionales. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, también llama la atención que los directores de la política costarricense en ese tiempo fueron capaces de asumir una actitud dinámica y progresista en la interpretación de las condiciones que determinaban la transformación de las normas jurídicas. Lejos de quedarse atados a principios abstractos que, encarnados para el caso en una doctrina

particular, supuestamente deberían resolver eficazmente problemas concretos (la estabilidad política de la región), los costarricenses fueron capaces de asimilar los hechos de su misma experiencia en forma independiente, lo que los llevó a transformar completamente su actitud ante la doctrina en cuestión y a encabezar el movimiento que culminaría con su abolición. Este proceso ciertamente se extiende más allá de la coyuntura tinoquista, y envuelve factores pertenecientes a la política interna costarricense que no nos será posible analizar exhaustivamente en este trabajo. Sin embargo, creemos que el asunto del reconocimiento de Tinoco jugó un papel muy importante en la creación de esa conciencia nacional, que se vería reflejada posteriormente en la forma de concebir las relaciones internacionales por los costarricenses del futuro.

Para la presentación de estas notas seguiremos un esquema de cuatro puntos. Comenzaremos con una exposición de los antecedentes de la política exterior norteamericana a principios de siglo y los de la doctrina de no intervención, y sus implicaciones para Centroamérica. Luego trataremos el tema de los núcleos de interés de Costa Rica en la preguerra. Seguiremos con los efectos internos y externos del no reconocimiento de Tinoco, enfocándolos desde el punto de vista de las relaciones internacionales costarricenses. Finalmente expondremos las consecuencias de la caída de Tinoco en 1919, siempre para las relaciones internacionales.

2. Antecedentes de la doctrina del no reconocimiento

Distintos autores han destacado que la adopción de parte de los Estados Unidos de la doctrina del no reconocimiento de gobiernos "de facto", significó un viraje con respecto de la tradicional línea seguida por ese país desde los tiempos de Jefferson. En efecto, y probablemente influidos por su propia experiencia revolucionaria, los Estados Unidos habían mantenido que las premisas básicas para el reconocimiento de un gobierno estaban dadas por una doble situación: control efectivo sobre el territorio y disposición y capacidad de cumplir con sus obligaciones internacionales. Estos son los principios que tomó Méjico en su célebre "Doctrina Estrada", es decir, del reconocimiento "de facto". Las razones que tuvo los Estados Unidos para modificar su política están estrechamente ligadas al desarrollo de su política expansionista, una vez completada su etapa propiamente nacional con la conquista del "Far West". Como ha apuntado Samuel Flagg Bemis, la política caribeña de los Estados Unidos debería ser llamada más propiamente "política panameña", dado el interés estratégico que la nueva vía transoceánica presentaba para ese país. Para protegerla, se adoptaron diversas medidas, entre ellas la "pacificación" de las áreas circunvecinas. La doctrina del no reconocimiento de gobiernos revolucionarios sería el núcleo de esa política. Muy por el contrario de lo que pensaron en un momento los dirigentes norteamericanos y centroamericanos, e incluso fue sostenido más recientemente por algunos académicos (Flagg Bemis entre ellos), tal doctrina no logró los objetivos deseados y, por el contrario, se constituyó en la fuente de nuevos problemas y complicaciones en las relaciones entre esas naciones¹. Más adelante volveremos sobre algunas de las causas de ese fracaso, pero primero habremos de referirnos a los aspectos centrales de la política canelera de los Estados Unidos.

Como es sabido, el interés de los Estados Unidos por asegurarse un libre tránsito entre los dos océanos data desde muy antiguo en la vida de ese país. Todavía no se había completado el proceso que culminó con la cesión de amplios territorios por parte de Méjico (1848), cuando los Estados Unidos iniciaron negociaciones con Colombia (entonces llamada Nueva Granada) en el sentido antes indicado. Ellas culminaron con un tratado firmado en 1846, que aseguraba preferencia de vía a los Estados Unidos por

el territorio de aquel país. Esto, unido a la aplicación de la "Doctrina Monroe", ponía a los Estados Unidos en situación ventajosa en relación con las potencias europeas, particularmente con Gran Bretaña. Pero la rivalidad con este último país todavía perduraría por muchos años, ya que Gran Bretaña tenía intereses establecidos en la Mosquitia y en otras áreas caribeñas. El progresivo debilitamiento de las posiciones británicas se hizo evidente ya en el Tratado Clayton-Bulwer (19 de abril de 1850), en el que Gran Bretaña aceptó compartir sus intereses canaleros con los Estados Unidos, y sobre todo con la celebración de un tratado (Tratado Seward) entre Estados Unidos y Nicaragua, en 1867, que le concedió a los primeros el tránsito exclusivo por territorio nicaragüense, para una vía interoceánica. Sin embargo, las iniciativas canaleras de los Estados Unidos tuvieron que esperar todavía un tiempo, reiniciándose una vez que el conflicto con España terminó dándole a los Estados Unidos el control sobre Cuba (1898).

Es a partir de los tratados de París, en 1898, que la política canalera adquiere preeminencia para los Estados Unidos, bajo el patrocinio de los nuevos gobiernos republicanos, de los que Theodore Roosevelt es la figura predominante. Ahora se trataba de asegurar la prioridad en la construcción de la vía y de adquirir las garantías necesarias para su manejo y defensa. Una vez logrados acuerdos con el cada vez más debilitado imperio británico, el tema central fue la selección del lugar para la construcción de la vía interoceánica. Aparte de la alternativa mexicana, mucho más problemática, los Estados Unidos tenían preparado el terreno para elegir entre la vía nicaragüense y la colombiana. Distintos factores, particularmente la resolución personal de Roosevelt, determinaron la selección de esta última. Son conocidas las diferentes circunstancias que llevaron a la intervención directa de los Estados Unidos en el patrocinio de la revuelta del territorio panameño que culminó en la independencia de esa región, el 3 de noviembre de 1903. La nueva República fue reconocida de inmediato por los Estados Unidos, y en marzo de 1904, por el resto de los países latinoamericanos (excepto por Colombia), naturalmente). Los arreglos con las nuevas autoridades convirtieron a Panamá en un protectorado de los Estados Unidos, situación que oficialmente se prolongó hasta el 2 de marzo de 1939.

En ese contexto, la política norteamericana se dirigió hacia la consecución de dos objetivos íntimamente relacionados: la protección de la nueva vía, y la seguridad de que ninguna otra potencia construiría una vía alternativa. Este último aspecto llevaría a la celebración del célebre Tratado Bryan-Chamorro (5 de agosto de 1914) del que habremos de ocuparnos luego. Pero antes debemos concentrarnos en el primero y relatar los antecedentes de la Conferencia Centroamericana de 1907.

Centroamérica, con la señalada excepción de Costa Rica, estaba lejos de presentar un panorama de estabilidad política a fines del siglo pasado y principios de éste. Los intentos de federación habían fracasado ya en 1838. Pero con la realidad del canal transoceánico en un futuro próximo, los Estados Unidos tomaron iniciativas para lograr la estabilidad de la región. Nicaragua abrogó el tratado de libre tránsito (Seward) en 1903, en cuanto fue un hecho la preferencia de los Estados Unidos por Panamá. Se cernía la amenaza para los Estados Unidos de contar con una competencia indeseada en aquel país. Ante la coyuntura del conflicto armado entre El Salvador y Guatemala, los Estados Unidos empezaron a dar pasos para lograr, en palabras de Flagg Bemis, la "tranquilidad y estabilidad en Centroamérica", por la vía de la celebración de tratados locales que "disiparían el espectro de las revoluciones y así evitarían el peligro para extranjeros y sus propiedades"². Conjuntamente con el Méjico de Díaz, los Estados Unidos promovieron la celebración de una conferencia de los países centroamericanos en la ciudad de San José, Costa Rica, en ese año de 1906. Los temas que se consideraron en ésta fueron la reconstrucción de la Federación, el arbitraje internacional para resolver conflictos entre países centroamericanos y, particularmente, la decisión de no apoyar actividades revolucionarias en los territorios de los signatarios que fueran destinadas a causar problemas a los gobiernos vecinos. Sin embargo, esta iniciativa probó ser muy poco eficaz, puesto que el presidente Zelaya de Nicaragua casi de inmediato entró en conflicto armado con su vecina Honduras, hasta lograr un cambio de gobierno a su favor. Se temían acciones similares para con los gobernantes salvadoreños. Es en esta coyuntura que los Estados Unidos decidieron presionar más fuerte y, de nuevo en conjunción con el gobierno mejicano, convocaron a una nueva conferencia intercentroamericana, esta vez en Washington, en el año de 1907.

En la conferencia de 1907 los países centroamericanos llegaron más allá en sus propósitos expresados el año anterior y constituyeron lo que alguien ha llamado una "Liga de naciones en miniatura". Los principales acuerdos de esa conferencia fueron la creación de la Corte de Justicia Centroamericana, a la par de otras instituciones de tipo pedagógico comunes y de una Oficina de las Repúblicas Centroamericanas. Se decidió la neutralización de Honduras y se reiteró el acuerdo de no dar protección a quienes conspirasen contra gobiernos vecinos. Pero ahora la iniciativa de "paz y estabilidad" debería ser reforzada con un acuerdo especial: la doctrina del no reconocimiento. Los países centroamericanos acordaron no reconocer a los gobiernos que, en esa área, hubiesen surgido de acciones revolucionarias, y condicionaron ese reconocimiento al hecho de que los gobiernos hubiesen surgido de elecciones libres. Con eso se

pretendía erigir la legalidad y particularmente el "constitucionalismo", en instrumento central para lograr la estabilidad tan deseada.

Resulta bastante claro el interés que podrían haber tenido los gobiernos centroamericanos en aprobar una medida como ésta. Con ella se garantizaban un mecanismo disuasor en contra de sus adversarios políticos, particularmente contra aquellos que, no contando con otra alternativa realista para acceder al poder, optarían por la vía de los hechos. Carecemos de suficiente información sobre los motivos que tuvo el gobierno costarricense para apoyar este tratado, pero en el caso del dictador Estrada Cabrera, en ese momento presidente "constitucional" de Guatemala, el argumento es por demás evidente. La "Doctrina Tobar" se convertía en un poderoso aliado suyo, tanto más cuanto que los Estados Unidos, por medio de una declaración unilateral, se adhirió a los términos de ese tratado, en particular al artículo relativo al no reconocimiento. Tal vez sea apropiado detenerse sobre este punto de derecho internacional. Los Estados Unidos no eran parte en los tratados de Washington, pero su adhesión unilateral debía ser considerada como un punto de política ejecutiva en asuntos americanos y, en particular, relativo al área centroamericana. No siendo propiamente un compromiso oficial de los Estados Unidos como país, ese tipo de declaraciones nunca son presentadas a la ratificación del congreso; sin embargo, revisten una seriedad tal que en ningún momento en el futuro, y pese a las múltiples complicaciones a las que nos referiremos, se puso en duda de parte de nadie, ni de parte de los funcionarios del Departamento de Estado ni de la de los gobiernos centroamericanos, que los Estados Unidos quedaban comprometidos a seguir los lineamientos de los tratados en sus relaciones con los países centroamericanos. Esto, como veremos luego, se pondría en evidencia en la crisis final de 1932-34, cuando los Estados Unidos decidieron, antes de cambiar su posición previa, esperar a que los demás países centroamericanos abrogaran, primero en el espíritu y luego en su materialidad, el principio adoptado en 1907.

Sin embargo, y pese a la grandilocuencia de los tratados de Washington de 1907, los mismos Estados Unidos dieron muestra temprana de no tomar demasiado al pie de la letra el principio del no reconocimiento, sobre todo cuando estaba en juego una área tan estratégica como Nicaragua. En 1909 apoyaron a los revolucionarios que derrocaron a Zelaya, reconociéndolos posteriormente como gobierno y dando inicio a la serie de intervenciones en todas las esferas de la vida pública de ese país, que han sido enmarcadas en lo que el mismo presidente Taft llamó la "diplomacia del dólar". El reconocimiento del gobierno nicaragüense en 1911 estuvo acompañado de la convención Knox-Castrillo que abrió las puertas a la intervención de las rentas fiscales nicaragüenses de parte de intereses americanos...

Pero es a partir del gobierno de Wilson que la doctrina del no reconocimiento es llevada a su máxima expresión. En su mensaje de toma de posesión en 1913, confrontando ya la experiencia de la revolución mexicana en su período más violento, Wilson definió, en una forma por demás elocuente, las implicaciones de esa política para su gobierno, cuando dijo que los Estados Unidos cooperarían con los latinoamericanos sólo sobre las bases de un "proceso ordenado de gobiernos justos, basados en la ley, y no en fuerzas arbitrarias o ilegales", y añadiendo que: "mantenemos... que el gobierno justo descansa siempre sobre el consentimiento de los gobernados, y que no puede haber libertad sin orden, basado en la ley y en el consenso y aprobación del público".

Es ya tradicional de parte de los estudiosos de la política norteamericana el destacar en Wilson su carácter moralista y su énfasis en la eficacia de la "ley y el orden" para resolver todo tipo de conflictos. El área en que esto ha sido más estudiado es la de las relaciones internacionales, en donde se destaca sobre todo la iniciativa de Wilson, después de la Primera Guerra Mundial, para el establecimiento de la Liga de las Naciones. El fanatismo legalista de Wilson, apuntan los estudiosos, no le permitió preparar el terreno para que sus políticas de alto vuelo pudiesen ser aceptadas en su propio país, lo cual llevó al absurdo que los Estados Unidos nunca se adhirió a la Liga, pese a haber sido Wilson su propugnador. Para lo que nos interesa a nosotros, el tema del no reconocimiento es también un adecuado campo de ensayo de la íntima debilidad de una posición que, por abstracta y unilateral, jamás sirvió para lograr los objetivos deseados en sus inicios. Creemos que esto resultará evidente en el análisis del caso de Tinoco.

Concluiremos esta sección con una reflexión que recogemos del pensamiento de Lawrence Dennis, hecha en 1931³. Dennis fue representante de los Estados Unidos, al más alto nivel, en varios países centroamericanos durante el período final de la vigencia de esa doctrina, y le tocó observar muy de cerca sus contradicciones. El argumento central de Dennis en contra de la mencionada doctrina es que en el fondo se basa en una suposición falsa: la de que toda revolución (entendida como cambio de gobierno fuera del marco legal establecido) es nociva y debe ser prevenida a toda costa. Consecuentemente, se sublima la "legalidad" como única fuente de la estabilidad política, y se olvida que en la vida real ésta depende de muy diversos factores, que varían en el tiempo y en el espacio. Finalmente, que la legalidad co-

mo principio no debe olvidar que las leyes las hacen los hombres, y precisamente los que tienen el poder para hacerlas . . .

Dennis argüía en su artículo que la política del no reconocimiento, en la forma que era aplicada, en realidad significaba una clara intervención en los asuntos internos de los países centroamericanos. Nadie discute el derecho que tiene cualquier país de reconocer o no reconocer al gobierno de otro; en esto no hay ningún problema. Estos surgen cuando se pretende preestablecer las condiciones para este reconocimiento, cuando se definen éstas en tratados multilaterales de dudosa "espontaneidad", (es decir, bajo la tutela del país más fuerte) y además —y esto es lo más importante— cuando esas condiciones consisten en comportamientos específicos de los nacionales del país en cuestión, los cuales pertenecen al ámbito de los negocios estrictamente internos de las naciones soberanas. De hecho, como al mismo Dennis le tocó experimentar, esa política forzaba a los representantes americanos a indicar prácticamente a qué persona —nombre y apellido— podrían reconocer los Estados Unidos, cuando las inevitables situaciones revolucionarias se presentaban. Lo cual hacía todavía más absurda la aplicación de tal política . . .

Esta situación, naturalmente, se volvió todavía más complicada a partir de la reformulación del principio efectuada en la Conferencia de Washington de 1923, en donde se aprobó un Tratado General de Paz y Amistad, cuyo artículo 2 no sólo retomaba la Doctrina Tobar tal y como ésta se concebía en 1907 sino que agregaba que aunque los revolucionarios hubiesen reorganizado constitucionalmente el gobierno y celebrado elecciones libres, el reconocimiento no procedería si se elegía a algún líder revolucionario o pariente de éstos. Pero no nos referimos a esto acá, ya que nuestro campo de análisis es el caso de Tinoco; baste la mención para destacar los retorcimientos que tuvo que sufrir la referida doctrina antes de ser totalmente desechada en 1934, luego del crítico caso del general Martínez en El Salvador.

Terminaremos tomando nota de que cuando Tinoco dio su golpe de 1917 ciertamente tenía (o debía haber tenido) presente que Wilson acababa de demostrar la eficacia de la política del no reconocimiento en relación con el general mejicano Huerta (1913), pero que también había creado un precedente contradictorio más cerca, en Nicaragua (1911). Esto nos permite suponer que, disponiendo además de valiosos aliados dentro y fuera de Costa Rica, Tinoco creyese que podía contar con buenas posibilidades de ser reconocido. Recordemos asimismo que las cláusulas del tratado de 1907 eran todavía muy amplias, lo cual también pudo darle esperanzas a Tinoco de ser reconocido una vez que reorganizara "legalmente" su poder. La experiencia vendría a demostrarle que el presidente Wilson era más rígido de lo esperado.

3. Núcleos de interés para Costa Rica en el campo internacional de la preguerra

Tal y como se ha indicado, Costa Rica se encontró a principios de siglo con la realidad del expansionismo americano y su política canalera. Por otra parte, Costa Rica aún no tenía bien definidas sus fronteras con Nicaragua y Colombia (en lo que luego llegó a ser Panamá). Asimismo, estaba fresca su asociación con los otros países centroamericanos y para cualquier gobierno era un punto central la definición de las políticas que sobre el futuro de la pretendida unión se deberían ir estableciendo. Fuera de Centroamérica, el Méjico revolucionario surgía como núcleo de referencia para políticas alternativas a aquellas dictadas por los Estados Unidos. Finalmente, Costa Rica era requerida en diferentes formas y medidas por capitales foráneos, con los cuales entraba en diversas formas asociativas.

Mientras no se hubo definido la alternativa panameña del canal, la posibilidad de que éste se construyese por la vía del San Juan exigió una atención especial de parte de los gobiernos costarricenses. Incluso una vez resuelta la cuestión por Panamá, los costarricenses presenciaban preocupa-

dos la marcha de las negociaciones que tenía por objeto convertir a Nicaragua en área de defensa del futuro canal, además de asegurar que no se constituiría en una alternativa a éste. Estas negociaciones habrían de culminar con el célebre Tratado Bryan-Chamorro de 1914, concluido en 1916. Pero para entonces ya Costa Rica había logrado sacar adelante su proyecto de una Corte de Justicia Centroamericana, que, como mencionamos, se creó en la conferencia de Washington de 1907. La existencia de la corte le permitió denunciar las cláusulas de ese tratado como violatorias de anteriores acuerdos entre ambas naciones (Costa Rica y Nicaragua), particularmente los del tratado de 1886. El Salvador y Honduras por su parte también denunciarían aquel tratado en lo relativo al Golfo de Fonseca. Ante el dictamen de la corte en contra del Tratado Bryan-Chamorro, en el sentido de que éste debería ser revisado, se produjo el desconocimiento de la autoridad de la corte de parte de Nicaragua y Estados Unidos, lo que probablemente significó el golpe de gracia para la corte, la cual no sería capaz de mantenerse sino hasta 1918, y que es "resucitada" en 1923. El asunto del Tratado Bryan-Chamorro sería una constante de la política costarricense durante todo el período que nos ocupa, que se resuelve en 1921 por medio de compensaciones a Costa Rica.

Lo que nos interesa destacar es que una serie de acontecimientos ponían a los costarricenses en la difícil situación de definir una política de interés nacional ante la rotunda realidad de estar rodeados de dos protectorados americanos. Esto implicó una singular habilidad de maniobra diplomática que habrá que investigar con más profundidad. El caso, por ejemplo, de la frontera panameña es singular, ya que los Estados Unidos terminaron (mediación White contra laudo Loubet) favoreciendo la causa costarricense en contra de Panamá, su "protegida"...

En cuanto a la política costarricense en relación con el resto de países centroamericanos, nos parece concluyente la opinión que sostiene que, luego de los fracasos del siglo pasado, Costa Rica en el fondo consideraba que la Federación no tenía posibilidades reales de ser reconstruida. No se trataba de un simple aislacionismo, sino de la constatación realista de que con una Guatemala bajo la dictadura "ilustrada" de Estrada Cabrera, con El Salvador bajo dinastías familiares oligárquicas (por otra parte, muy dependientes de la influencia guatemalteca) y con el resto de Centroamérica bajo el protectorado norteamericano, la Unión Centroamericana no pasaba de ser sólo un hermoso postulado. Sin embargo, Costa Rica se mantuvo presente y activa en todos los congresos centroamericanos de la época, y acudía a ellos con objetivos precisos que en todo caso tenían una referencia inmediata al interés nacional. El caso de la iniciativa de la Corte de Justicia Centroamericana, que hemos mencionado antes, es un buen punto que ilustra lo dicho. En el caso de la doctrina del no reconocimiento, compartimos la misma opinión de Richard V. Salisbury, que en un estudio publicado en 1977⁴ mantuvo que Costa Rica actuó en todo caso fundamentándose en "percepciones, interpretaciones y análisis costarricenses de

las realidades istmicas", procediendo no por temor a los Estados Unidos, sino "como costarricenses comprometidos en la protección de lo que ellos mismos consideraban ser sus intereses nacionales". En ese artículo, Salisbury analiza cómo Costa Rica apoyó la doctrina del no reconocimiento, incluso después de la ingrata experiencia de Tinoco, en la que el orgullo nacional fuera tan fuertemente herido por la rigidez wilsoniana, y cómo, al percibir la impropiedad de esa doctrina, fue la abanderada en su abrogación. Por nuestra parte, la hipótesis es que los costarricenses vieron en la doctrina del no reconocimiento un instrumento adecuado para garantizar ciertas condiciones de estabilidad política, no tanto para ellos, sino para sus vecinos, con los que de una manera y otra estaban asociados, aunque fuese por su proximidad geográfica.

Esta independencia —relativa, como todos esos conceptos, pero no por esto menos evidente y activa— se mostró también en relación con el caso mexicano. De todos es sabido el repudio que para los acontecimientos revolucionarios mexicanos siempre manifestó Estados Unidos. En esa actitud lo siguieron dócilmente la mayor parte de los países centroamericanos y hasta latinoamericanos. Costa Rica fue, de nuevo, la excepción. O'Connor⁵, entre otros, ha seguido la evolución de las relaciones entre ambos países desde un ángulo grato a los académicos norteamericanos: el "hispanismo", es decir, el cómo la identidad cultural promovió una simpatía temprana por la posición "propia" de los mexicanos, de parte de otros latinos. Sin entrar a considerar los alcances de ese análisis, coincidimos en que las relaciones de Costa Rica con Méjico fueron siempre cordiales, pese a la existencia de fluctuaciones provocadas más que nada por las variantes actitudes mejicanas hacia Centroamérica, las cuales en más de alguna vez llegaron hasta el abierto intervencionismo.

4. Efectos internos y externos del no reconocimiento de Tinoco, desde el punto de vista de las relaciones internacionales de Costa Rica

El gobierno de Federico Tinoco, instaurado por el golpe de estado del 27 de enero de 1917 en contra del presidente Alfredo González Flores, ha sido uno de los hechos políticos más discutidos en la historia moderna de Costa Rica. No nos corresponde en este punto analizar a fondo los motivos existentes detrás de dicho golpe ni la naturaleza misma del gobierno que, pese a las múltiples dificultades que hubo de confrontar, pudo mantenerse por un período de treinta meses, hasta agosto de 1919. Desde nuestro punto de vista, lo interesante acá es considerar los condicionamientos, internos y externos que determinaron los rumbos que siguió la política internacional de dicho régimen.

Es obvio que el núcleo central de toda la política internacional de Tinoco hubo de ser el tema del reconocimiento. El hecho trascendental del momento era la guerra europea y el papel que en ella desempeñarían los Estados Unidos. Asimismo, existía de parte de los países americanos una creciente necesidad de tomar partido en tal conflagración, cada vez más de proporciones mundiales. Esto último se explica porque los Estados Unidos, interesados en establecer y consolidar su "área de influencia", ya habían iniciado el proceso de alianzas que luego se plasmaría en el panamericanismo, y además, porque tales países también se enfrentaban con la ofensiva diplomática de Alemania. En otras palabras, quien no era un reconocido aliado, era un potencial enemigo. En el contexto centroamericano-caribeño, la situación era agudizada por la preeminencia estratégica del Canal de Panamá y la siempre conflictiva relación Méjico-Estados Unidos.

El análisis de la documentación a la que hemos tenido acceso nos hace inclinarnos por la opinión de que Federico Tinoco nunca consideró que el gobierno americano mantendría una posición contraria a la suya, sobre todo una vez demostrada su consolidación interna y su solidaridad con los Estados Unidos. Ya hemos mencionado anteriormente el ejemplo de Nicaragua en 1911, en el que los Estados Unidos se olvidaron de la doctrina del no reconocimiento y del no apoyo a gobiernos revolucionarios, con el fin de desembarazarse del peligroso Zelaya. Por otro lado, Tinoco contaba con apoyos considerables tanto en el campo interno como en el externo. En el primer aspecto, y pese a que por una serie de factores la administración Tinoco ha pasado a la historia costarricense teñida de los más desfavorables apelativos, opiniones que nos parecen menos apasionadas coinciden en reconocer que por lo menos en sus inicios Tinoco contó con un muy considerable apoyo en todos los niveles de la sociedad costarricense. Las razones de este apoyo, entre los círculos económicos más fuertes, pueden explicarse por las medidas económicas adoptadas por González Flores, nunca bien recibidas por aquéllos. A nivel popular la explicación no resulta tan evidente, pero en todo caso debemos recordar que el presidente depuesto había sido una solución de compromiso, sin ningún respaldo popular directo. Como sea, las manifestaciones de apoyo al nuevo gobierno fueron múltiples, al grado de que el congreso llegó a calificar a Tinoco de "Salvador de la Patria". Tinoco por su parte aprovechó la oportunidad para convocar a elecciones para presidente y para una asamblea constituyente, en el mes de abril de ese año. Pese a tener su triunfo asegurado, Tinoco no permitió una verdadera competencia en su contra, y ganó por una abrumadora mayoría. Con esto esperaba haber ganado la apariencia de legalidad que necesitaba, ante ojos propios y extraños. Por otro lado, Tinoco contaba con la colaboración de un cierto número de aliados en el ambiente comercial americano, quienes se ofrecieron con todo entusiasmo para brindarle sus oficios ante los círculos oficiales norteamericanos. Ta es el caso de Minor Keith (United Fruit Company) y de la Gruelich Oil Co. Efectivamente, tanto fue el interés del primero en patrocinar a Tinoco, que los primeros informes sobre el golpe llegaron al Departamento de Estado por intermedio de la UFCO, la que, además de presentar un panorama del todo favorable a Tinoco, de inmediato solicitaba su reconocimiento por parte de los Estados Unidos. Por otro lado, las relaciones de Tinoco con el ministro americano en San José, Edward G. Hale, eran muy buenas, y los primeros informes de éste sobre los hechos incluían la sugerencia de que el gobierno de Estados Unidos reconociera a Tinoco. Este, a su vez, había dado algunos pasos anticipados en la dirección del reconocimiento, pues antes de efectuar el golpe había enviado a Leonidas Pacheco, personaje muy vinculado a intereses norteamericanos en Costa Rica, para que hiciese los necesarios contactos para obtener el reconocimiento llegado el momento, cosa que Pacheco cumplió puntualmente.

Tinoco parece haber estado preocupado sobre todo por las más inmediatas reacciones de los norteamericanos, en términos de una intervención directa. En ese sentido, tanto las peticiones de la UFCO como las de Hale y otros agentes, estaban encaminadas a demostrar tanto la índole no violenta del golpe, como el hecho de que Tinoco contaba con amplio apoyo popular, lo que provocaría un enfrentamiento con consecuencias diferentes de las que tuvo, por ejemplo, la intervención norteamericana en la dividida política mejicana. En ese sentido, podemos explicarnos las medidas tendientes a neutralizar las solicitudes de intervención emanadas de González Flores y de sus partidarios, y también las disposiciones que internamente se tomaron para el caso de presentarse tal intervención directa.

Se han dado variadas interpretaciones del hecho de que los norteamericanos no hayan enviado sus "marines" para deponer a Tinoco. Sin duda debemos tener en cuenta la opinión de quienes consideran que fue la consolidada integridad nacional la que vino a levantarse como un valladar a la intervención americana⁶. Por su parte, Hugo Murillo Jiménez⁷ enumera las siguientes razones: en primer lugar, el carácter incruento del golpe y el hecho de que no se encontraran en peligro ni vidas ni propiedades norteamericanas; en segundo lugar, el que los intereses norteamericanos en Costa Rica estaban claramente en favor de Tinoco (por ejemplo, la UFCO); y en tercer lugar, el que las condiciones internacionales de la época hacían poco deseable una intervención en un país latinoamericano. Como bien indica Murillo, Wilson acababa de hacer volver al general Pershing de su "expedición punitiva", en contra de Villa, en Méjico, y los Estados Unidos proyectaban el establecimiento de un frente unificado latinoamericano en el caso de una guerra en contra de Alemania. Los países latinoamericanos, en esa época, distaban de estar tan fuertemente ligados a los Estados Unidos como lo están en el presente, y las posibilidades de los Estados Unidos de imponer sus políticas tenían que depender en buena medida de su habilidad diplomática. En todo caso, somos de la opinión, en vista de las investigaciones realizadas, de que a los aspectos antes mencionados debemos añadir otro: la muy personal visión del Presidente Wilson en relación con la doctrina del no reconocimiento de gobiernos de facto, dentro de su concepción global de nuevo orden jurídico internacional que debería prevalecer en la posguerra. En efecto, todo parece indicar que Wilson creyó poder demostrar, con el caso costarricense, que la aplicación concertada de la mencionada doctrina sería suficiente para hacer caer al gobierno ilegítimo de Tinoco, sin necesidad de recurrir a la fuerza directa. En efecto, nuestra impresión es que Wilson hizo del "caso Tinoco" una razón de principio y que se propuso

que éste no habría de "salirse con la suya" bajo ninguna condición, aun en contra de las opiniones más cautas y "diplomáticas" de sus consejeros en el Departamento de Estado. En este sentido, Wilson habría estado actuando muy en consonancia con su concepción de que los conflictos mundiales podrían ser resueltos en el marco de una comunidad de naciones, regulada por principios y normas superiores que rebasarían las medidas de hecho, perturbadoras de la paz. Que la caída de Tinoco haya demostrado la validez, o por lo menos la oportunidad de tales concepciones, resulta un tanto discutible. En efecto, ya a principios de 1919 Tinoco contaba con mucho apoyo en el campo internacional que incluía el de algunos elementos muy importantes en el seno del poderoso (y cada vez más anti-Wilson) Senado norteamericano. Tal apoyo se había ido generando, en parte como consecuencia de la actividad de los agentes tinoquistas en Washington, y en parte porque la declaratoria de guerra a Alemania por Costa Rica (mayo de 1918) ponía a las naciones europeas aliadas en contra de ese país en la difícil situación de seguirle desconociendo personería a Tinoco, pese a su gesto. Varios de estos países consultaron reiteradamente al gobierno de Wilson sobre las posibilidades de reconocer a Tinoco, y recibieron siempre la negativa por respuesta. Pero no cabe duda de que el régimen tinoquista ya estaba muy debilitado. Internamente el sistema de alianzas que lo sostuvo a la caída de González Flores se había desintegrado, una vez que quedó claro que este último dejaba de ser una amenaza y que nuevas alternativas aparecieron en el horizonte, con nuevas figuras políticas. Por otro lado, la constante amenaza de intervención extranjera había afectado también la estabilidad del gobierno, unido al hecho de que ya en noviembre de 1917 los diversos intentos de la oposición al régimen habían logrado tomar cuerpo en un proyecto de mayores alcances, cuya primera manifestación fue la sublevación de febrero de 1918 para culminar con las jornadas de abril-agosto de 1919 que, con la ayuda nicaragüense y la avenencia norteamericana, se constituirían en el factor desencadenante de la crisis final del régimen tinoquista.

En todo este período, como demuestra suficientemente Hugo Murillo en su citado trabajo, el gobierno norteamericano nunca tomó medidas concretas para una intervención directa, a la vez que fue sumamente ambiguo en la conducción de sus relaciones con la oposición antitinoquista. Efectivamente, la intervención directa traería complicaciones indeseadas. Sobre todo, se planteaba el problema de cuál podría ser la alternativa a Tinoco, dentro del campo de la oposición. Todo parece indicar que el panorama no aparecía muy claro en este sentido, ya que Wilson, pese a su formalismo legalista y algunas vacilaciones iniciales, llegó a la conclusión de que no convenía a los intereses americanos la restauración de González Flores, quien nunca pudo desembarazarse de supuestas inclinaciones pro germanas. Pero en todo caso, y a través de múltiples canales, los norteamericanos prestaron diversos tipos de ayuda a los opositores de Tinoco. Es particularmente importante destacar que tal colaboración muchas veces era amplificada por la acción hasta cierto punto oficiosa de cónsules, ministros y gobiernos vecinos. Por ejemplo, la intervención del cónsul norteamericano Chase (como veremos) fue totalmente desproporcionada, como lo prueban las instrucciones recibidas de parte del Departamento de Estado. La evidencia que hemos tenido a la vista nos parece probar suficientemente que este diplomático actuaba con gran autonomía y que demostró tener un interés personalísimo en la caída de Tinoco. Lo mismo podríamos decir del presidente nicaragüense general Emiliano Chamorro, quien fue un poco más allá de la ayuda disimulada que los norteamericanos propiciaron en favor de los revolucionarios antitinoquistas.

Pero no debemos concluir por lo dicho que el gobierno tinoquista se encontró en todo tiempo a la defensiva en el campo internacional. Muy por lo contrario, la conducción de su política pro reconocimiento, tal y como resulta evidente del análisis de la documentación presentada por Hugo Murillo y por Suzanne O'Connor en sus trabajos citados, prueba que el régimen actuó con inteligencia y que usaba todos los recursos disponibles en su intento. Ya hemos mencionado las gestiones de Pacheco, quien no logró mucho éxito al principio del gobierno tinoquista. Fue pronto substituido por Ricardo Fernández Guardia, quien tuvo que romper muchas barreras para restablecer los mínimos canales de comunicación con el Departamento de Estado. Uno de los primeros aspectos que salieron a la luz gracias a las gestiones de éste, fue el enorme daño producido a la imagen del nuevo gobierno costarricense por el apoyo "amistoso" de la UFCO, de la cual, en la opinión de Wilson, Tinoco apareció como un dócil instrumento. Es interesante anotar este hecho, porque a menudo se presupone la existencia de una identidad de intereses entre la UFCO y el gobierno norteamericano en esa época. La reacción de desconfianza de Wilson ante la UFCO y su papel en Costa Rica prueba que tal afirmación no ha sido siempre cierta. Cuando los Estados Unidos declararon la guerra a Alemania, el 6 de abril de 1917, Fernández Guardia recomendó la adopción de actitudes amistosas a la causa de los aliados de parte de Tinoco. Tales medidas se cumplieron en la forma de múltiples declaraciones de solidaridad (aunque, como vimos, la declaratoria de guerra a Alemania no se produjo sino después en 1918), ofrecimiento del uso de aguas y puertos para propósitos militares e incluso la oferta de la cesión de la isla del Coco y permiso de acampamiento de soldados americanos en ella... previo reconocimiento. Esas ofertas fueron ignoradas olímpicamente por los Estados Unidos, hasta donde sabemos. Aparentemente los Estados Unidos no estaban particularmente preocupa-

dos porque Tinoco se volviese hacia los alemanes; en todo caso, ya este había rechazado la oferta de reconocimiento que le hiciesen los alemanes, poco después de habérsela negado Wilson.

Fernández Guardia fue retirado de su misión en Washington en setiembre de 1917, probablemente por su falta de conformidad con la manera con que Tinoco condujo el asunto de las elecciones de abril de ese año. Efectivamente, el diplomático había insistido en que éstas deberían ser llevadas a cabo en forma de que sirvieran para levantar la imagen internacional del gobierno, lo que a su juicio distó de ser el caso. Pero la ofensiva internacional tinoquista, pronto se reinició, esta vez en forma de agentes oficiosos de compañías americanas. A fines de 1917 apareció John M. Popham, hombre de negocios muy vinculado con Costa Rica, quien se encargó de canalizar la propaganda tinoquista en los Estados Unidos, junto con Carlos Lara, quien había fungido hasta hacía poco como ministro de relaciones exteriores de Tinoco. El primer foco de atención de su estrategia se centró, como era obvio, en demostrar el interés de parte de los Estados Unidos en establecer fuertes lazos de alianza con Costa Rica, ante una supuesta "amenaza alemana" en las proximidades del estratégico Canal. La actuación de los emisarios costarricenses desarrollada a todo lo largo de los últimos meses de 1917, culminó en una reunión en el Departamento de Estado, en febrero de 1918, en la que para su desventura resurgieron las vinculaciones de Tinoco con la UFCO como tema central, lo que dio al traste con los proyectos laboriosamente preparados por los tinoquistas ante la administración wilsoniana. En vista de la actitud cerrada del Departamento de Estado, la atención de Popham y Lara se centró en la apertura de otros canales de comunicación particularmente dentro del Senado, cada vez más opuesto a Wilson en materia de política internacional. Ahí se establecieron alianzas con el personaje más importante de ese cuerpo, el senador Henry Cabot Lodge (quien más adelante se constituiría en el arquitecto de la derrota del proyecto wilsoniano de la Sociedad de Naciones, en los Estados Unidos), y particularmente con el senador Joseph E. Ransdell, quien llegó hasta el punto de tomar contacto directamente con Wilson en pro de Tinoco... sin ningún resultado positivo. Finalmente, en lo que sin duda fue una jugada atrevida, los tinoquistas lograron el consentimiento del famoso abogado y exsecretario de Estado William Jennings Bryan, para patrocinar la causa del reconocimiento. Tampoco Bryan pudo conmovir la firme opinión de Wilson, y por el contrario, quedó claro que éste no variaría su política contra Tinoco. Con los resultados obtenidos la estrategia de reconocimiento se volvió enteramente hacia el Congreso de los Estados Unidos, en donde los republicanos habían logrado recientemente la mayoría. Esta se materializó a partir de junio de 1918 en una serie de mociones, hechas por diferentes senadores, para modificar la política wilsoniana con respecto de Costa Rica. Sin embargo, todas estas iniciativas resultaron ineficaces y se perdieron en el expediente. A todo lo largo de los primeros meses de 1919 el asunto Tinoco fue analizado por el Senado en el contexto de las negociaciones sobre la Conferencia de Paz en París, que habría de determinar las obligaciones de la derrotada Alemania y de sus aliados, y sentar las bases para la futura Liga de las Naciones, sueño dorado de Wilson. En los Estados Unidos los republicanos, encabezados por el senador Lodge, se habían propuesto echar por tierra el proyecto de la Liga, y una de las cartas que sacaron a relucir fue el asunto costarricense. Wilson se había negado terminantemente a permitir que Costa Rica compareciera a la conferencia de París, pese a que inicialmente el Gobierno francés, en parte gracias a los oficios de Manuel de Peralta y en vista de la declaratoria de guerra hecha en mayo por Tinoco, había decidido invitarla. En definitiva, tal como constata Suzanne O'Connor. Costa Rica quedó en la Conferencia de Versalles en calidad de país "neutral no participante", sin derecho a firmar ningún acuerdo. Esto a la postre traería serias complicaciones para los gobiernos costarricense y alemán en la postguerra para definir sus relaciones económicas y diplomáticas. Ahora bien, esta situación fue seriamente cuestionada dentro del contexto de la crítica del Senado estadounidense a la política exterior wilsoniana, al punto de que el 15 de julio de 1919 se interpelló al presidente en relación con su desconocimiento a Tinoco. Pero éste ya no estaba en tiempo de aprovechar la coyuntura. Para cuando Wilson contestó la interpelación del Senado, Tinoco ya estaba en camino a su auto exilio en Europa.

En resumen, se puede decir que la ofensiva diplomática de Tinoco fue hasta donde era posible ir, y si no dio fruto fue principalmente por la obstinada oposición personal de Wilson. En efecto, en el mismo Departamento de Estado se llegó a replantear formalmente la decisión del no reconocimiento a mediados de 1917, y autoridades reconocidas como John Foster Dulles y el mismo secretario de Estado Lansing fueron de la opinión de que al fin de cuentas deberían reconocer a Tinoco. Pero Wilson estaba dispuesto a no ceder, y ante esto incluso Inglaterra y Francia debieron plegarse por temor de ofender a Wilson. Tinoco manejó torpemente el único factor que pudo haber mejorado su imagen ante Wilson, o sea, la cuestión electoral y la tolerancia de opositores, y se equivocó totalmente al creer que intereses económicos como los de la UFCO podrían ser factores a su favor, cuando en la práctica operaron —dada la peculiar óptica wilsoniana— en su contra.

Nos resta solamente referirnos al problema de la estrangulación económica que hubo de sufrir Costa Rica como efecto del no reconocimiento, y en particular, a las medidas que se tomaron en el terreno internacional para mitigarla, con muy poco éxito por cierto. El solo hecho de que el gobierno de un país pequeño como Costa Rica apareciese como enfrentado, aunque esto fuese muy a su pesar, al poderoso imperio norteamericano, ya de por sí lo debilitaba en el concierto internacional dominado por el sistema de alianzas provocado por la guerra. En adición a ello, los Estados Unidos pusieron especial empeño por cerrarle todo recurso económico a Tinoco, inclusive los provenientes de la banca privada (tal fue el caso de instituciones norteamericanas, como el Irving National Bank) e incluso se llegó a solicitar del gobierno francés que obstaculizara los intentos de Tinoco de conseguir créditos con la casa francesa de Bernard and Jerilowsky. El único recurso que le vino quedando a Tinoco fue el del endeudamiento interno, que naturalmente pronto mostró sus efectos: caída vertiginosa del colón, alza de precios, descontento social... Dentro de la óptica de un régimen de fuerza como el de Tinoco, esto implicó la necesidad de imponer políticas cada vez más represivas, las que a su vez implicaron más descontento popular. Los pocos recursos de que Tinoco pudo disponer fueron canalizados prioritariamente hacia el mantenimiento de su aparato represivo. En la opinión de Hugo Murillo, con la que concordamos enteramente, ésta es la mejor muestra del fracaso de la política del no reconocimiento, supuestamente diseñada para mantener la paz y la estabilidad de los países centroamericanos. No creemos que todos los historiadores costarricenses estarían de acuerdo en admitir que la única razón de la represión tinoquista debe situarse en la estrangulación económica a que fue sometido el país a causa del no reconocimiento, pero sin duda que la experiencia de casos similares demuestra que ese factor fue decisivo en la pérdida, de parte de Tinoco, de muchos de los apoyos que inicialmente tuvo.

Si a todo lo anterior añadimos el extraordinario celo puesto por los diferentes representantes norteamericanos en Costa Rica (el encargado de negocios Johnson, desde abril de 1917 hasta noviembre de 1918, y sobre todo el cónsul Chase, desde esa época hasta la caída de Tinoco) por provocar o cuando menos favorecer todo tipo de acciones contra el tinoquismo, creemos tener completo el escenario en el que tuvo que desempeñarse la diplomacia costarricense del período.

Pese a todo ello, es interesante observar que Tinoco pudo hacerse de considerables apoyos en el contexto latinoamericano. Chile, por ejemplo, guió el reconocimiento de casi todos los países, con la obvia excepción de Nicaragua, cuyo presidente Emiliano Chamorro, además de ser un virtual títere de los norteamericanos, tenía temores muy fundados de las alianzas-actuales o posibles de los tinoquistas con los liberales nicaragüenses. Guatemala, en particular, bajo el gobierno de Estrada Cabrera, fue más allá del simple apoyo diplomático, y llegó hasta el apertrechamiento de efectivos bélicos a Tinoco. En este último aspecto son de destacar las gestiones de Minor Keith, quien contaba con aliados y colaboradores en la mayor parte de las repúblicas centroamericanas, dados sus intereses bananeros en las mismas.

Pero nada podía ser más elocuente que el real debilitamiento que se había ido produciendo en el régimen tinoquista, tanto en el frente interno como en el internacional. Cabría preguntarse si el paso del tiempo y nuevas situaciones que, como hemos visto, se estaban gestando en el ámbito internacional, hubiesen permitido un giro favorable a los intereses de Tinoco; pero en la práctica todo hace pensar que la desestabilización profunda provocada por el no reconocimiento había ya socavado tanto al régimen que no le quedaba prácticamente margen alguno de acción, salvo la del abandono del campo.

5. Algunas consecuencias de la caída de Tinoco en la política del no reconocimiento y las relaciones exteriores de Costa Rica

Parecería obvio concluir que la deposición de Tinoco fue un éxito sonado de la doctrina del no reconocimiento de gobiernos de facto. En efecto, se habría demostrado que no era necesaria una intervención de las fuerzas armadas de ninguna nación para que el "discolo revolucionario" viera muy pronto la inutilidad de sus acciones ilegales. Como una consecuencia automática de una acción internacional no violenta se habría hecho volver las cosas a su cauce natural, sentándose un precedente que, en la óptica wilsoniana, podría ser presentado

de ejemplo ante la comunidad de todas las naciones del globo. Efectivamente, en las palabras como en los hechos tal fue la interpretación primera que se le dio a la experiencia del no reconocimiento de Tinoco de parte de sus sucesores. Sin embargo, el proceso mismo de la sucesión de Tinoco fue demostrando en la práctica las múltiples contradicciones inherentes de la mentada doctrina, y dejando un amargo lastre de experiencias para los políticos costarricenses, las cuales habrían de tardar todavía algún tiempo en dar sus frutos.

Al abandonar Tinoco el poder en agosto de 1919 le sucedió el primer designado don Juan Bautista Quirós. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos exigió que el poder fuera deposita-

do en don Francisco Aguilar Barquero, quien fuera tercer designado de Alfredo González Flores. De manera que Quirós gobernó sólo 20 días, ya que una "Junta de Notables" convocada por él mismo determinó acceder a la demanda norteamericana. Aguilar Barquero gobernó como "interino" hasta el 8 de mayo de 1920, en que entregó el poder al jefe revolucionario Julio Acosta, vencedor de las elecciones de octubre de 1919.

Resultaba lógico que las administraciones que siguieron a la caída de Tinoco, en particular la de Julio Acosta (1920-1924), enarbolaran el principio del no reconocimiento de gobiernos de facto como eje fundamental de la política ístmica. Al fin y al cabo la aplicación del mismo de parte de los norteamericanos les había abierto las puertas para la conquista del poder, aunque para llegar al mismo no había dejado de recurrir a otro tipo de apoyos, como el que brindara la vecina Nicaragua, tal como mencionáramos antes. Más aún, el gobierno de Acosta aprovechó la coyuntura de la Conferencia de Washington de 1922-1923 para avanzar aún más los criterios legalistas implícitos en la doctrina, con la idea de hacerla más efectiva y estricta, y "garantizar los derechos de los gobiernos legítimos" de la región⁸.

Como vimos anteriormente, la base de la doctrina según se expresó en los acuerdos de la conferencia intercentroamericana de 1907, era la de negar el reconocimiento a los gobiernos que no hubiesen sido constituidos de acuerdo con las normas legales pertinentes, es decir, que no se hubiesen "organizado constitucionalmente". Pero, sin duda, fue la experiencia tinoquista la que hizo que sus entonces opositores tomaran conciencia de la necesidad de reglamentar más detalladamente las condiciones de dicha "legalidad", ya que el mismo Tinoco se había encargado de demostrar que si ésta se expresaba en términos muy generales sería muy fácil burlarla, como fue el caso con las "elecciones" en las que salió electo, y a las que nos referimos antes. Como lo muestra Salisbury en su artículo citado, la iniciativa de reglamentar más estrictamente la aplicación de la doctrina del no reconocimiento de gobiernos de facto fue una iniciativa específicamente costarricense hecha efectiva en la Conferencia de Washington de 1922-1923, y que aquel país insistió en que prevaleciese. Tal y como quedó formulado el principio en el artículo 2 del Tratado General de Paz y Amistad de 1923, no bastaba para reconocer a un gobierno el que se hubiese reorganizado constitucionalmente, sino que además este reconocimiento se negaría si "... alguna de las personas electas como presidente, vicepresidente o jefe de estado designado cayera bajo alguno de los siguientes capítulos: 1. Si fuera líder, o uno de los líderes, de un golpe de estado o de una revolución, o que, por relación consanguínea o de matrimonio, fuera ascendiente o descendiente o hermano de tal líder o líderes. 2. Si hubiese sido

ministro de Estado, o si hubiera ocupado algún alto mando militar durante la realización del golpe de estado o la revolución, o mientras se efectuaban las elecciones; o si hubiera ocupado uno de los cargos o mandos mentados durante los seis meses que precedieron al golpe de estado, la revolución o la elección... Más aún, en ningún caso se otorgará reconocimiento a un gobierno que surja de la elección para ocupar el poder, de un ciudadano expresa e incuestionablemente descalificado por la Constitución de su país para ser elegido como presidente, vicepresidente o jefe de estado designado"⁹.

La ratificación de estos tratados no se hizo durante el período de Julio Acosta, sino hasta el de Ricardo Jiménez, que se inició en 1924. Como puede verse, la intención de los costarricenses era la de poner obstáculos insalvables a los golpes de estado. Sin embargo, le tocó a don Ricardo Jiménez el experimentar directamente las limitaciones de dicha teoría, ya que en sus dos períodos (1924-1928 y 1932-1936) se presentaron sucesos que vinieron a mostrar que los hechos se reñían con los principios legalistas, y que éstos en la práctica contradecían los verdaderos intereses de los países centroamericanos, o por lo menos, los intereses de los sectores dominantes de los mismos.

La evolución de la actitud costarricense con respecto de la doctrina del no reconocimiento de gobiernos de facto tuvo un desarrollo marcado por tres coyunturas básicas, a partir de la caída de Tinoco. Brevemente, podemos decir que la primera estuvo constituida por la crisis hondureña de 1924-25, en la que campeó triunfante la doctrina del tratado de 1923, y forzó al general Tiburcio Carías Andino a desistir de sus pretensiones presidencialistas, ya que no cumplía con los rigurosos requisitos exigidos por dicho tratado. En esta coyuntura fue muy importante la intervención del presidente Ricardo Jiménez, cuya acción fue determinante para que se hiciera efectiva la aplicación estricta del tratado de 1923, que él mismo se había encargado de hacer ratificar por el congreso costarricense, contra considerable oposición. La segunda coyuntura fue mucho más crítica, y se presentó en Nicaragua cuando el general Emiliano Chamorro dio un golpe de estado en octubre de 1925, y no se vino a resolver sino hasta el año de 1929. Nuevamente tocó a Ricardo Jiménez romper lanzas a favor de la famosa doctrina "de jure" y su casuística reglamentación del tratado de 1923, pero la situación en este caso resultaba mucho más complicada, ya que aunque al fin de cuentas Chamorro tuvo que ceder el mando, su sucesor Adolfo Díaz no contaba con las "impecables credenciales no revolucionarias" (para usar un término de Salisbury), que en el caso hondureño logró el sucesor de Carías, doctor Miguel Paz Barahona. Adolfo Díaz había llegado al poder gracias a las maniobras de los norteamericanos (precisamente de aquel Lawrence Dennis que mencionáramos atrás, representante de

su gobierno en Nicaragua) y éstos lógicamente ejercieron presiones de todo tipo para que fuese reconocido. La decisión del gobierno costarricense de Ricardo Jiménez siguió siendo de apego estricto a los términos del tratado de 1923, para la consternación de los norteamericanos. Pese al empeño de reglamentar los términos del reconocimiento en el mencionado tratado, no se podía evitar el que hubiese un margen de interpretación, si no en el derecho, sí en los hechos, y ese fue precisamente el caso con Díaz, de quien se sospechaba que había participado ocultamente en el golpe de Chamorro y que, por lo tanto, sería una continuación de éste. Naturalmente, la participación "oculta" de alguien en un hecho es algo que está sujeto a opiniones, y la del gobierno costarricense era contraria a Díaz, más cuando en diciembre de 1925 Juan Sacasa desembarcó en la costa atlántica de Nicaragua y estableció un gobierno paralelo en Puerto Cabezas, lo que posteriormente dio lugar a la invasión de los "marines" yanquis. El gobierno de Costa Rica siguió sin reconocer a Díaz, y sólo cuando en enero de 1929 se estableció un nuevo gobierno, se reanudaron las relaciones entre ambos países.

Al analizar esa segunda crisis y la aplicación que hiciera en la misma el gobierno costarricense del tratado de 1923, salta a la vista que Costa Rica actuó con considerable independencia de las presiones norteamericanas, lo que puede explicarse de muy diversas maneras. Por un lado, ya hemos reseñado que los Estados Unidos no habían sido nunca un modelo en cuanto a la aplicación estricta del principio "de jure", y que habían obrado con la flexibilidad que convenía a sus intereses, en cada caso. Las opiniones de ese gobierno, por tanto, no podían ser apreciadas en forma indiscriminada de parte del costarricense, consciente como estaba de la profundidad de los intereses norteamericanos existentes en Nicaragua. Los arreglos que los Estados Unidos pudieran haber logrado con Díaz no tenían por qué incluir a Costa Rica, y este país no necesitaba hacerse cómplice de situaciones sobre las que no había tenido ni tenía control alguno. Por otro lado, es de señalar que durante todo ese período existió en Costa Rica un sentimiento antinorteamericano, consecuencia directa entre otras cosas del intervencionismo indirecto que significó el "caso" tinoquista, y que esas presiones contaban mucho en la posición de un gobierno como el de Ricardo Jiménez, que en ningún momento podía permitir que se lo identificase con los Estados Unidos y su alambicada política istmica. Pero todavía hay otro factor, de carácter más bien negativo, que nos puede dar una guía para comprender la forma en que se resolvió la tercera coyuntura a la que habremos de abocarnos. En todos esos conflictos intestinos a los que nos hemos referido, se trataba de choques entre fracciones de corte caudillista, que poco reflejaban conflictos sociales de mayor profundidad. Incluso en el caso nicaragüense, ninguno de los caudillos que reclamaban

el reconocimiento de Costa Rica tenía diferencias fundamentales con este país ni con los Estados Unidos, de manera que no existió en ningún momento lo que pudiéramos llamar un "interés específico" de los gobernantes costarricenses en intervenir para que el desarrollo de las diferentes coyunturas se volcara de un lado o del otro. Muy diferente venía a ser la situación a principios de la década siguiente, cuando nuevos problemas de tipo social empezaban a conmover a estas repúblicas, y es en El Salvador en donde se manifestaron en forma más crítica.

No es este el lugar para extenderse sobre los acontecimientos que condujeron a la instauración de la sangrienta dictadura del general Hernández Martínez en diciembre de 1931 en El Salvador, que llegaría a durar nada menos que 14 años. Lo que importa destacar acá es el papel que jugó en la consolidación de su gobierno el asunto del reconocimiento y la posición que al respecto asumió el gobierno de Costa Rica. A nuestro juicio, este acontecimiento vendría a ser algo así como la reivindicación póstuma de los tinoquistas, ya que en esta coyuntura el gobierno costarricense patrocinó un cambio de 180 grados a toda la doctrina "de jure", que logró convencer no sólo al resto de los países centroamericanos sino que al mismo gobierno norteamericano de la necesidad de abrogar el tratado de 1923 y abrirle así las puertas al reconocimiento de Hernández Martínez. No hay lugar a dudas que la forma cómo éste llegó al poder fue muy similar a la que empleara en su tiempo el general Chamorro, o sea, forzando el abandono de los titulares del Ejecutivo para que éste cayera en sus manos. Consecuentemente, el gobierno costarricense de Cleto González Víquez, lo mismo que los demás centroamericanos y el norteamericano, le negaron en principio el reconocimiento, en armonía con los pactos de 1923. En esa decisión no estaba ausente el hecho de que Costa Rica estaba próxima a celebrar elecciones presidenciales (febrero de 1932) y que, por lo tanto, en un clima de pasiones políticas lo más imprudente hubiera sido avalar un golpe de estado, aunque fuese en un país vecino y con una plataforma política que no dejaba de despertar simpatías para los sectores económicamente dominantes del istmo. Este último hecho no debe dejar de enfatizarse, porque el general Hernández Martínez proyectó desde el principio la imagen de un gobierno de fuerte autoridad, capaz de enfrentar los brotes de descontento social que se habían venido manifestando, tanto en El Salvador como en el resto de Centroamérica, como secuela directa de la gran depresión económica con que se inició la década.

Pero la causa por la abrogación de los pactos de 1923 empezó a tomar más y más fuerza en el medio costarricense. No solamente se oponían a ellos, como era lógico, los tinoquistas que, como don Alejandro Alvarado, habían tenido que sufrir

las consecuencias de la aplicación de la doctrina "de jure", sino que también, y sorprendentemente, la oposición a ésta partía de quienes, como el ex-presidente Julio Acosta, más la habían defendido y se habían beneficiado con su aplicación. En el seno mismo del Departamento de Estado de los Estados Unidos habían empezado a surgir dudas sobre la conveniencia de aplicar los mencionados acuerdos con el estricto sentido estipulado en ellos. Ya en febrero de 1931 el señor Stimson, secretario de Estado, decía textualmente que la doctrina "de jure" en Centroamérica, a pesar de tener sus indudables ventajas, "sin duda contiene posibles dificultades y peligros en su aplicación, los que nosotros en el Departamento de Estado somos los últimos en minimizar, y que en el caso de surgir este gobierno debe reservarse toda libertad de acción"¹⁰. Sin embargo, en el caso concreto del general Martínez el gobierno norteamericano insistió en negarle el reconocimiento, lo cual nos coloca ante el paradójico hecho de que la mayoría de las repúblicas centroamericanas, aun cuando fueran simpatizantes cada vez más con el nuevo gobierno salvadoreño, se vieron forzadas a seguir la pauta dictada por los Estados Unidos, lo que, en opinión de muchos gobernantes del istmo, contradecía los mismos intereses de esa gran potencia. Esto último resultaba mucho más evidente, dentro de esa perspectiva, luego que en enero de 1932 Hernández Martínez se convirtió en el campeón de la causa contra ese nuevo enemigo que había hecho su aparición recientemente en el área: el comunismo. En ese mes se produjo el levantamiento campesino que ha pasado a la historia salvadoreña como el que provocó la masacre de mayores proporciones y que dejó un saldo de decenas de miles de muertos. Este levantamiento, identificado como "bolchevique" por el gobierno salvadoreño, tuvo amplias repercusiones en toda la región. Aparentemente, y en eso reside la paradoja, los Estados Unidos reaccionaron en forma menos entusiasta ante la acción de Hernández Martínez de lo que hicieron las clases dominantes del istmo, por lo que el reconocimiento de éste tuvo que esperar a la conclusión de una complicada operación jurídica internacional, en la que Costa Rica jugó el papel principal, como expondremos a continuación¹¹.

Como hemos indicado antes, el principal problema que se presentaba para el reconocimiento costarricense a Hernández Martínez era el precedente que se había sentado en las anteriores coyunturas que se han señalado. No era posible venir ahora a reconocer a un gobierno con características tan similares a las de Carías, Chamorro o Díaz. Por otro lado, el reconocimiento unilateral provocaría una situación demasiado incómoda al resto de países centroamericanos que, aunque deseosos de apoyar al gobierno salvadoreño, tendrían temor de enfrentarse al dictamen del Departamento de Estado norteamericano. La solución debía estar por lo consiguiente en ampararse en las estipulacio-

nes contenidas en el mismo tratado de 1923, que permitían denunciar el mismo con una anticipación de un año, lo cual hizo el presidente Ricardo Jiménez el 23 de diciembre de 1932. Sobre esa base, el reconocimiento a Hernández Martínez se otorgó el 1 de enero de 1934. Con este precedente, no resultó difícil para el resto de los países centroamericanos, con la anuencia ahora de la nueva administración norteamericana de Franklin D. Roosevelt, iniciar el proceso que culminaría con la celebración de la Conferencia Centroamericana de 1934, que dio por terminada la doctrina del no reconocimiento de gobiernos de facto.

Cabría añadir que con esto, los países centroamericanos se adherían a una tendencia que ya había empezado a definirse de parte del resto de los países latinoamericanos, quienes, en la sesión de la comisión internacional de juristas celebrada durante los meses de abril y mayo de 1927 en Río de Janeiro, adoptaron un proyecto de declaración para ser sometida a la "Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos", por celebrarse en La Habana en enero de 1928, la que según el Proyecto II sobre la "Existencia, Igualdad y Reconocimiento de los Estados", rezaba como sigue:

"Art. 5. La existencia política de un Estado es independiente de su reconocimiento por los demás estados. Aún antes de reconocido el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entienda, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales. El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros estados, conforme con el derecho internacional."

Art. 8. Un gobierno puede ser reconocido siempre que cumpla con las siguientes condiciones:

1) Que ejerza una autoridad efectiva con posibilidad de estabilidad y consolidación, y que sus disposiciones sean aceptadas por los habitantes, en particular en lo relativo a los impuestos y a los servicios militares.

2) Que demuestre capacidad de darle cumplimiento a sus obligaciones internacionales presentes, de contraer nuevas, y de respetar los principios establecidos por el derecho internacional"¹².

La sexta conferencia declinó pronunciarse sobre el tema del reconocimiento. En vez de ello, acordó una convención sobre los deberes y derechos de los estados en caso de guerras civiles, que proveía medidas para limitar las actividades de gru-

pos insurrectos en los territorios respectivos, que operaran en contra de otro país. Sin embargo, la tendencia al abandono de la doctrina "de jure" ya estaba en marcha, y en la "Séptima Conferencia Internacional Americana" celebrada en Montevideo en diciembre de 1933 se adoptó una convención sobre derechos y deberes de los estados que en lo relativo al reconocimiento ya no dejaba dudas de que éste no sería más condicionado a juicios sobre la "constitucionalidad" de los gobiernos. Esto es particularmente claro en el artículo 6 de esa convención, que transcribimos a continuación. Observemos que incluso los requisitos del artículo 8 del proyecto de los juristas de 1927 fueron eliminados, subrayándose el derecho eminente de cada Estado de adoptar la forma de organización que desee, independientemente de los criterios que al respecto puedan tener otros estados.

Los artículos pertinentes de esa convención son los siguientes:

"Artículo 1. El Estado como persona de derecho internacional debe reunir los siguientes requisitos:

I. Población permanente

II. Territorio determinado

III. Gobierno

IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.

Artículo 2. El Estado federal constituye una sola persona ante el derecho internacional.

Artículo 3. La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás estados. Aún antes de reconocido el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación e integridad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales. El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros estados conforme con el derecho internacional.

Artículo 4. Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercitarlos. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional.

Artículo 5. Los derechos fundamentales de los estados no son susceptibles de ser afectados en forma alguna.

Artículo 6. El reconocimiento de un Estado meramente significa que el que lo reconoce acepta la personalidad del otro con todos los derechos y deberes determinados por el derecho internacional. El reconocimiento es incondicional e irrevocable.

Artículo 7. El reconocimiento del Estado podrá ser expreso o tácito. Este último resulta de todo acto que implique la intención de reconocer al nuevo Estado"¹³.

Podemos imaginarnos con toda claridad que de haber existido criterios tan dentro de la doctrina "de facto" como éstos, como normas de comportamiento de las naciones centroamericanas en su época, un gobierno como el de Tinoco no hubiera tenido ningún problema en ser reconocido por la inmensa mayoría de éstas. En comparación con las matanzas de Hernández Martínez, los crímenes de los que se ha acusado a los Tinoco quedan muy pequeños, pero naturalmente no eran los tan pregonados derechos humanos de estos días los que hacían la política internacional de esas naciones.

Como conclusión reiteraremos la tesis de que Costa Rica demostró durante el período considerado, una considerable independencia de criterio en el tratamiento de una serie de problemas de política internacional relacionados con el reconocimiento de gobiernos. El de Tinoco se enfrentó al de Estados Unidos en búsqueda de su reconocimiento; aunque fue derrotado en su intento, la experiencia dejó un lastre de resentimiento en amplios sectores de opinión pública costarricense. Como consecuencia de esa misma experiencia, Costa Rica se constituyó en la impulsora de una política aún más estricta en términos del no reconocimiento de gobiernos de facto, y patrocinó tesis que lograron ser aceptadas por el resto de los países centroamericanos y por los Estados Unidos, e insistió en su riguroso cumplimiento en diversas coyunturas, aun en contra del expreso deseo del país hegemónico. Finalmente, al surgir nuevos elementos que configuraron nuevos núcleos de intereses para los sectores dominantes en ese país, Costa Rica inició la lucha por el abandono de la doctrina "de jure", nuevamente con marcada independencia de criterio ante el resto de países interesados. Sólo cabría añadir que es un hecho particularmente notable la capacidad demostrada por los sectores dirigentes de la política costarricense de esa época, en el sentido de poder visualizar, con más claridad que otros, los obstáculos que ciertos ideales plasmados en normas internacionales les planteaban a los sistemas de dominación del istmo, los que ante nuevos problemas de tipo social necesitaban contar con la suficiente flexibilidad para adoptar las formas de gobierno capaces de enfrentarlos. Ante esa necesidad nueva, se encontraron los instrumentos teóricos para imponer

un cambio de política y se recuperaron los criterios de la vieja doctrina "de facto". Esta última observación nos remite a lo que expresábamos al inicio de este artículo: el sistema político costarricense presenta rasgos que lo han diferenciado en el ámbito centroamericano. La consoli-

ción que este sistema logró, mucho antes que sus vecinos, le permitió desarrollar una política internacional de notable independencia, sobre todo en un período crítico de redefiniciones en el marco regional, como fuera el analizado en este trabajo.

NOTAS

1. FLAGG Bemis, Samuel. *A diplomatic history of the U. S.* Holt, Reinhart and Winston. New York, 1963, p. 519.
2. ———. *Op. cit.*, p. 531-532.
3. DENNIS, Lawrence. *Revolution, recognition, intervention, Foreign Affairs*, Vol. 9 (1930-1931), pp. 204-221.
4. SALISBURY, Richard V. *Política interna y doctrina de relaciones internacionales: la postura de Costa Rica en el reconocimiento 1923-1934*, Anuario de Estudios Centroamericanos. N° 3. UCR. 1977.
5. O'CONNOR, Suzanne. *Costa Rica in the World Community of Nations 1919 - 1939. A case study in Latin American internationalism*, Loyola University of Chicago. Ph. D. Dissertation. 1976.
6. Opinión de Don Antonio Aguilar Machado, en entrevista reciente.
7. MURILLO Jiménez, Hugo. *Wilson and Tinoco: The US and the policy of non-recognition in Costa Rica, 1917-1919*. U. of California. San Diego, Ph. D. 1978.
8. Carta de Julio Acosta a Rafael Oreamuno, San José, 19 de diciembre de 1922. En SALISBURY, Richard. *Op. cit.*, p. 269.
9. Texto en *American Journal of International Law*, Suplemento. Vol 17 (1923), p. 117.
10. Citado por ANDERSON, Charles P. *Our-policy of non-recognition in Central America*, en *American Journal of International Law*. Vol. 25. 1931, p. 299 (Traducción nuestra).
11. Sobre el problema del reconocimiento norteamericano a Hernández Martínez, ver la tesis doctoral de ASTILLA, Carmelo F., *The Martínez Era: Salvadoran-american relations 1931-1944*, Universidad de Louisiana, 1971.
12. ANDERSON. *Op. cit.*, p. 301 (Traducción nuestra).
13. *Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1936*. Washington, 1938, p. 468.