



Clientelismo,  
partidos políticos y  
servicio exterior  
en Costa Rica  
(1940-1990)

Carlos Humberto Cascante Segura

Cientelismo,  
partidos políticos y  
servicio exterior  
en Costa Rica  
(1940-1990)

Carlos Humberto Cascante Segura



327.728,6

C336c

Cascante Segura, Carlos Humberto

Clientelismo, partidos políticos y servicio exterior en Costa Rica (1940-1990) / Carlos Humberto Cascante Segura. –1. ed.–  
Costa Rica: Edit. UCR, 2016.

xxiii, 170 p. : il.

ISBN 978-9968-46-609-7

1. COSTA RICA – SERVICIO DIPLOMÁTICO Y CONSULAR – HISTORIA. 2. CLIENTELISMO. 3. DIPLOMÁTICOS COSTARRICENSES – 1851-1940. 4. PARTIDOS POLÍTICOS – COSTA RICA. 5. POLÍTICA EXTERIOR – COSTA RICA – 1850-1940. 6. FUNCIONARIOS PÚBLICOS – COSTA RICA.  
I. Título.

CIP/3062

CC/SIBDLUCR

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.  
Primera edición: 2016.

La EUCR es miembro del Sistema de Editoriales Universitarias de Centroamérica (SEDUCA), perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Corrección filológica: *Gabriela Fonseca A.* • Revisión de pruebas: *Mariela Miranda R.*  
Diseño, diagramación, diseño de portada y control de calidad: *Boris Valverde G.*

© Editorial Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.  
Apdo. 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257 • administracion.siedin@ucr.ac.cr  
www.editorial.ucr.ac.cr

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Impreso bajo demanda en la Sección de Impresión del SIEDIN. Fecha de aparición: setiembre, 2016.  
Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

# Contenido



Abreviaturas.....	xi
Prólogo.....	xiii
Presentación.....	xvii
Clientelismo burocrático y servicio exterior.....	xvii
Capítulo I	
Política exterior liberal y diplomacia costarricense.....	1
Un pequeño país con una política exterior limitada (1850-1940).....	2
Estado y relaciones diplomáticas.	
¿La institucionalización de una agenda?.....	5
<i>La construcción normativa-jurídica de la cartera</i>	
<i>de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas y consulares.....</i>	5

<i>Un escaso presupuesto y una reducida burocracia</i> .....	7
<i>Una reducida institucionalización internacional.</i>	
<i>Misiones diplomáticas y agenda internacional</i> .....	12
Diplomáticos, política interna y política exterior .....	18
<i>Un patrón dominante: el diplomático vitalicio</i> .....	18
<i>Un patrón naciente, el diplomático partidista</i> .....	24
<i>Los funcionarios subalternos.</i>	
<i>El caso de la Legación de Costa Rica en Europa</i> .....	27

## Capítulo II

Una coyuntura de inflexión 1940-1970 .....	33
Relaciones internacionales, supervivencia y la reconfiguración de una agenda .....	34
Los cambios del servicio exterior en tiempos de guerra (1940-1948) .....	37
<i>Una tarea inconclusa: críticas e intentos de transformación</i> .....	38
<i>Hacia la expansión definitiva del servicio exterior de Costa Rica</i> .....	42
<i>Factores para el crecimiento.</i>	
<i>Entre la complejidad internacional y las relaciones locales</i> .....	49
¿Cambios o continuidades? El servicio exterior en y tras la “fundación de la Segunda República” (1948-1970) .....	60
<i>Sustituciones y nuevos “diplomáticos”.</i>	
<i>La Junta Fundadora y el servicio exterior</i> .....	60
<i>El crecimiento y composición del servicio exterior tras la guerra civil (1949-1970)</i> .....	65
<i>Discursos, disputas y leyes de papel:</i>	
<i>la “profesionalización” del servicio exterior</i> .....	72

## Capítulo III

## La madurez del sistema.

El servicio exterior de Costa Rica entre 1970-1990.....	79
Dos décadas de cambios súbitos e inevitables .....	80
El crecimiento del servicio exterior.	
Entre la gran política internacional y la pequeña política electoral.....	89
<i>La diversificación de las misiones diplomáticas.....</i>	89
<i>El crecimiento del personal diplomático y consular.....</i>	94
<i>Las transformaciones del servicio interno .....</i>	99
Madurez, “botín político” y discursos sobre profesionalización.....	101
<i>Una extraña madurez política,</i>	
<i>las particulares lógicas del servicio exterior costarricense .....</i>	102
<i>Más allá de la madurez de la política exterior,</i>	
<i>la maquinaria elector .....</i>	109
<i>El discurso de la profesionalización imposible .....</i>	118
Epílogo	
El agotamiento del sistema.....	131
Bibliografía .....	139
Índice de cuadros .....	167
Acerca del autor .....	169

# Capítulo I

## Política exterior liberal y diplomacia costarricense



*La representación diplomática del país ha estado confiada a los señores don Manuel María de Peralta, en Europa; don J. Rafael Oreamuno, en Estados Unidos; don Fernando Yglesias, en Guatemala; don Manuel Castro Ramírez, en El Salvador y don Diego Robles, en Honduras. La labor de estos distinguidos funcionarios ha sido realmente eficiente y patriótica y merece la aprobación y aplauso de esta Secretaría.*  
*Memoria de Relaciones Exteriores, 1927.<sup>24</sup>*

*Haciendo uso de la autorización que le confirió una ley del Congreso, el Poder Ejecutivo acreditó en algunas importantes ciudades de Europa y América, Consulados servidos por ciudadanos costarricenses y pagados por el Estado; pero desgraciadamente ese sistema no pudo mantenerse a causa de la crisis económica que aflige al país y de las serias dificultades del Erario Público, que no permiten en absoluto la continuación del fuerte gasto que representa para nosotros el sostenimiento de esa representación consular pagada, sobre todo si se toma en cuenta que los sueldos estaban fijados en moneda americana, o sea en dólares, y que por lo tanto significaban un desembolso de consideración. Fue muy sensible para el Gobierno tener que privarse de los servicios de aquellos buenos empleados, pero hubo de someterse a una necesidad ineludible, que nos ha impuesto igualmente la supresión de la Secretaría de la Legación en Washington, y la rebaja de las dotaciones de los Jefes de Misión en la misma ciudad, en París y en Panamá.*  
*Memoria de Relaciones Exteriores, 1930.<sup>25</sup>*

24 SREE, Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1926, presentada al Congreso Constitucional el 1° de julio de 1927 (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1927), VII.

25 SREE, Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1929, presentada al Congreso Constitucional el 8 de mayo de 1930 (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1930), VII.

El panorama descrito en los citados extractos de las memorias de 1926 y 1930 no distaba mucho del que había seguido el servicio exterior durante casi un siglo. Este estuvo integrado por unos pocos funcionarios pagados por el Estado costarricense y una gran cantidad de funcionarios honorarios (cónsules y vicecónsules). Ambos grupos se encontraban integrados en una pequeña estructura con pocas misiones diplomáticas acreditadas en un número reducido de países; al que se contraponía una gran cantidad de oficinas consulares honorarias. A partir de la década de los cuarenta del siglo XX, este panorama sufrió una transformación que produjo un aumento considerable de las misiones costeadas por el presupuesto del Estado, al cual estuvo ligado un crecimiento de los cargos en el exterior.

Desde esta consideración, el objetivo de este capítulo consiste en establecer el patrón seguido por el servicio exterior costarricense durante el periodo 1850-1940, para entender los antecedentes del sistema que se desarrolló a partir de mediados del siglo XX. En tal sentido, debe señalarse que el servicio exterior del periodo comprendido en este capítulo se enmarca dentro de una agenda de política exterior elaborada por la élite política, la cual repercute en la construcción de instituciones estatales, que a su vez condiciona el perfil del cuerpo de funcionarios encargados de gestionar dicha política.

Por tal motivo, el capítulo se encuentra estructurado en tres apartados. El primero se dedica a identificar la agenda de la política exterior durante el periodo comprendido entre 1850 y 1940, el segundo estudia la constitución de las instituciones ligadas al servicio exterior durante esos años y el tercero analiza el perfil de los funcionarios diplomáticos dentro de ese periodo.

## Un pequeño país con una política exterior limitada (1850-1940)

Durante un periodo comprendido por unos 100 años, la agenda de la política exterior de Costa Rica, condicionada por sus relaciones con las potencias (primero Gran Bretaña<sup>26</sup> y luego los Estados Unidos), así como con el resto de países centroamericanos, fue relativamente corta. Esta se caracterizó por evadir, la mayoría de las veces, todo intento de integración centroamericana,<sup>27</sup> y por la noción de que para sobrevivir debían establecerse relaciones cercanas con las potencias hegemónicas, compradoras

26 Sobre los intereses británicos en este proceso ver Clotilde Obregón Quesada, *El río San Juan en la lucha de las superpotencias* (San José, Costa Rica: EUNED, 1993); Obregón Quesada, Clotilde, *Relaciones exteriores de una República en formación*, *Op. cit.*, 25-50.

27 Víctor Hugo Acuña Ortega, "La invención de la diferencia costarricense 1810-1870", *Revista de Historia UNA-CI-HAC*, N.º 45 (enero-junio, 2002): 191-228.

del café que empezaba a exportarse<sup>28</sup> y proveedores de los valores necesarios para el desarrollo nacional. Por consiguiente, se definieron como objetivos fundamentales: (a) la delimitación del territorio nacional, (b) la inserción del país en los mercados internacionales, así como (c) la elaboración de una imagen que debía mostrarse ante las potencias hegemónicas y (d) el mantenimiento de una relativa neutralidad ante los demás países centroamericanos. Los temas en cuestión, cuya relevancia fue fluctuante a lo largo del periodo, constituyeron la base para el establecimiento de una institucionalidad dentro del Estado y la designación de un cuerpo de funcionarios dirigidos a satisfacer dicha agenda, problemáticas que serán debatidas en las secciones posteriores de este capítulo.

Uno de los objetivos centrales de toda construcción estatal consistió en definir el territorio nacional.<sup>29</sup> En el ámbito internacional, este proceso implicó una larga y compleja trama de delimitación con los estados vecinos: Nicaragua y Colombia durante todo el siglo XIX, posteriormente Panamá, tras su independencia en 1903. Este proceso fue condicionado por la importancia estratégica de la región para las potencias de la época.

Si bien la élite no pretendía incorporarse a los conflictos de sus vecinos, la problemática de definición de los límites trajo inexorablemente una larga cadena de enfrentamientos y disputas con sus países vecinos. La determinación de estos límites se encontraba enmarcada en un contexto nacional e internacional complejo, dados los intereses canaleros en la región, que impulsaron la intervención de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos en estas disputas; así como por el carácter ideológico que tuvo la composición territorial de los estados durante el siglo XIX y gran parte del XX.<sup>30</sup> De tal forma, los conflictos con Nicaragua y Colombia – posteriormente Panamá– no se resolvieron sino hasta el siglo XX, tras una serie de complejos procesos políticos y jurídicos que han sido estudiados ampliamente por la literatura historiográfica nacional.<sup>31</sup>

28 Sobre las razones históricas para el fracaso de la República Federal ver Ana María Botey Sobrado, *La República Federal (1823-1842)*, en página electrónica de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica. En dirección electrónica: [http://www.hcostarica.fcs.ucr.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22:republicafederal&catid=7:repfederal&Itemid=2](http://www.hcostarica.fcs.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=22:republicafederal&catid=7:repfederal&Itemid=2). Revisado el 5 de agosto de 2009.

29 Silvia Meléndez Dobles, "Aportes geográficos al imaginario costarricense", *Revista Reflexiones* 1, 83 (2004): 57-85.

30 Sobre la importancia estratégica de la región en razón del paso interoceánico ver Rosario Rodríguez, *El interés geopolítico norteamericano en Centroamérica* (Ponencia presentada en el VI Congreso Centroamericano de Historia, Universidad de Panamá, Panamá, 2002); Carlos Granados Chaverri, "Geopolítica, destino manifiesto y filibusterismo en Centroamérica", *Boletín AFEHC*, 36 (junio 2008). En dirección electrónica: [http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi\\_aff&id=1920](http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=1920). Revisado el 19 de agosto de 2004. Felipe Angulo Jaramillo, "Entre el olvido y los intereses geoestratégicos. América Central en los relatos de viaje de la Revue des Deux Mondes a mediados del siglo XIX", *Boletín AFEHC*, 42 (septiembre 2009). En dirección electrónica: [http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi\\_aff&id=2260](http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=2260). Revisado el 5 de marzo de 2011..

31 En otros estudios pueden citarse Luis Fernando Sibaja Chacón, "Filibusteros, financieros y cuestiones limítrofes entre Costa Rica y Nicaragua", *Simposio Internacional Filibusterismo y Destino Manifiesto en las Américas*, Víctor Hugo Acuña Ortega (Ed.) (Alajuela, Costa Rica: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 2007), 41-64. Sobre el

Junto con la conformación territorial, la élite rápidamente vinculó la política exterior a sus intereses de modernización económica. Es así como se produjo una incorporación acelerada al sistema económico internacional mediante la exportación del café, lo que fue reconocido por la oligarquía económica costarricense como un avance hacia el orden y el progreso.<sup>32</sup> Desde esta perspectiva, la política exterior fue condicionada por las estructuras económicas internacionales y la política económica de los liberales costarricenses, que la emplearon como una herramienta para alcanzar tres objetivos: la apertura de mercados para el café, mediante el mantenimiento de relaciones comerciales estables;<sup>33</sup> el acceso al crédito internacional, dirigido al financiamiento de grandes obras de infraestructura (el cual abrió el espacio para los empréstitos internacionales y, posteriormente, para resolver los conflictos relacionados con estos;<sup>34</sup> así como, el fomento de la migración europea a Costa Rica.<sup>35</sup>

Aunado a lo anterior, la política exterior costarricense del periodo pretendió construir y establecer una imagen de Costa Rica ante las potencias hegemónicas. Desde esta perspectiva, las élites costarricense se concebían como un país integrado por una población blanca laboriosa, carente de cruces raciales y con estabilidad de los gobiernos; más cercana a las potencias hegemónicas que a sus vecinos centroamericanos. La consolidación de las oportunidades de subsistencia permitió definir con mayor fuerza la imagen que debía proyectarse internacionalmente, lo que resultaba fundamental para la inserción en los flujos del capital internacional, así como para enfrentar los conflictos territoriales del periodo. De tal forma, las autoridades del Gobierno, mediante sus diplomáticos y en diversos espacios, procuraron difundir estas ideas. Tal fue el caso de las labores realizadas por los hermanos Molina entre 1850 y 1860, en la Gran Bretaña y los Estados Unidos, y de Manuel María de Peralta en Europa de 1870 a 1930.<sup>36</sup>

---

contenido de la disputa ver Hugo Murillo Jiménez, "La controversia de límites entre Costa Rica y Nicaragua. El laudo Cleveland y los derechos canaeros 1821-1903", *Anuario de Estudios Centroamericanos* 12, 2 (1986): 45-58; Luis Fernando Sibaja Chacón, *Del Cañas-Jeréz al Chamorro Bryan: las relaciones limítrofes entre Costa Rica y Nicaragua en la perspectiva histórica 1858-1916* (Alajuela, Costa Rica: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 2006); Luis Fernando Sibaja Chacón, *El límite sureste de Costa Rica* (Tesis de grado en Historia, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 1968).

32 Jorge León Sáenz, *Evolución del comercio exterior de Costa Rica y del transporte marítimo de Costa Rica 1821-1900* (San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002), 303-323.

33 Sobre el comercio exterior de Costa Rica durante esos años ver León Sáenz, *Op. cit.*, 303-323.

34 Al respecto ver Jorge Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1821-1910)* (San José, Costa Rica; Juricentro, 1996); Rodrigo Quesada Monge, *Recuerdos del Imperio: los ingleses en América Central (1821-1915)* (Heredia, Costa Rica: Editorial de la Universidad Nacional, 1998).

35 Patricia Alvarenga Venuotolo, "La inmigración extranjera y la nación costarricense", *Revista Istmo*, 4 (julio-diciembre 2002): s. n. En dirección electrónica: <http://collaborations.denison.edu/istmo/n04/articulos/inmigracion.html>. Revisado el 12 de setiembre de 2010. S.n.

36 La conformación de la imagen en el plano interno ha sido estudiada con profundidad. Además, del estudio de Acuña, citado anteriormente, se destacan los trabajos de David Díaz Arias y Víctor Hugo Acuña Ortega, "Identidades nacionales en Centroamérica: bibliografía de los estudios historiográficos", *Revista de Historia UNA-CIHAC*, 45 (enero-junio de 2002): 267-283; Steven Palmer, "Sociedad anónima y cultura oficial: inventando la nación en Costa Rica,

Por último, la élite costarricense, en la mayor parte de los casos, buscó por todos los medios mantener su aislamiento con respecto a los conflictos entre países centroamericanos. Esta conducta se componía de una reticencia a los intentos de integración centroamericana, y de una serie de intervenciones indirectas en los conflictos centroamericanos.<sup>37</sup> Esa línea se rompió en pocas ocasiones, por ejemplo en 1907 y 1921, cuando se apoyó e incentivó la conformación de una unión centroamericana como un mecanismo para defender los derechos costarricenses sobre una eventual ruta interoceánica;<sup>38</sup> solo para volver a su cauce normal en un corto tiempo.

## Estado y relaciones diplomáticas. ¿La institucionalización de una agenda?

El acápite anterior permitió establecer la existencia de una serie de objetivos perseguidos por las élites costarricenses en el ámbito internacional. ¿Cómo afectó dicha agenda al proceso de construcción institucional del Estado? Para responder a esta interrogante se analizarán los procesos de elaboración normativa de la cartera de Relaciones Exteriores, la construcción presupuestaria y burocrática ligada a ese proceso en comparación con el resto del Estado y el desarrollo de una institucionalización internacional, mediante el establecimiento de misiones diplomáticas u oficinas consulares.

### La construcción normativa-jurídica de la cartera de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas y consulares

Desde el punto de vista institucional y normativo, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue creada por la Constitución Política del “Estado Libre y Soberano de Costa Rica”, del 9 de abril de 1844, mediante el cual el Ministerio General, creación del gobierno de

---

1848-1900”, *Héroes al gusto y libros de moda: sociedad y cambio cultural en Costa Rica (1750-1900)*, Iván Molina Jiménez y Steven Palmer (Eds.) (San José, Costa Rica: Editorial Porvenir y Plumsock Mesoamerican Studies, 1992), 169-205; Steven Palmer, “Hacia la “Auto-inmigración”. Nacionalismo oficial en Costa Rica 1870-1930”, *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*, Arturo Taracena Arriola y Joel Piel (Eds.) (San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- FLACSO El Salvador y Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1995), 75-85; Iván Molina Jiménez, *Costarricense por dicha. Identidad nacional y cambio cultural en Costa Rica durante los siglos XIX y XX* (San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002).

37 Véase por ejemplo la actuación de Costa Rica durante la crisis diplomática tras la caída de Gerardo Barrios Espinoza en Carlos Humberto Cascante Segura, “Política exterior e identidad nacional. El caso del asilo al general Gerardo Barrios Espinoza (1863-1865)”, *Diálogos Revista Electrónica de Historia* 15, 2, (julio - diciembre 2014). En dirección electrónica: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/13387>. Revisado el 2 de julio de 2014. Una situación similar puede apreciarse en el conflicto centroamericano de 1924, narrado por Richard Salisbury, “Costa Rica y la crisis hondureña de 1924”, *Revista de Historia UNA-CIHAC*, 6 (1978): 43-68.

38 Richard Salisbury, “La lucha antiimperialista de Alejandro Alvarado Quirós”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 8 (1982): 85-98.

Carrillo y encargado de la administración del Estado, se dividió en dos ministerios: el de Gobernación y Relaciones Interiores y Exteriores, y el Ministerio de Hacienda, Guerra y Marina. Además, se estableció la primera legislación que organizaba de forma general el funcionamiento de estos ministerios.<sup>39</sup>

Esta organización se mantuvo hasta 1856, cuando el Poder Ejecutivo se estructuró en cuatro ministerios, uno de los cuales fue la cartera de Relaciones Exteriores, pero no de forma independiente, sino que se ligó a la de Instrucción Pública. En 1882 se realizó una nueva reorganización, en la cual se le adicionó la cartera de Culto y Beneficencia. Más adelante, en 1885, se le sumaron las de Justicia y Gracia.<sup>40</sup> No fue sino hasta la reforma constitucional de 1949, y la promulgación de la ley orgánica de 1962, cuando el Ministerio se transformó en una entidad exclusivamente dedicada a una rama de la Administración.<sup>41</sup>

La regulación normativa de la cartera de Relaciones Exteriores y el servicio exterior fue igualmente escasa durante este periodo y estuvo dirigida, en términos generales, a la regulación del servicio consular. En tal sentido, los funcionarios del servicio exterior se encontraban bajo el régimen de libre remoción, común a todos los empleados estatales, previsto por las constituciones de 1848, 1859 y 1871. El primer intento se produjo en 1881, con la promulgación del decreto-ley del 1° de noviembre de ese año.<sup>42</sup> Este pretendía regular y organizar las oficinas consulares costarricenses y sus funciones mediante el establecimiento de algunos requisitos para el nombramiento de funcionarios. Empero, no organizaba ningún tipo de carrera consular, dado que brindaba la potestad a la Presidencia de la República de nombrar y remover a los funcionarios consulares.

Esta ley sufriría numerosas reformas a partir de 1910, por lo que el 30 de abril de 1920 se estableció un nuevo cuerpo normativo del servicio consular. Con esta se procuró renovar algunos elementos jurídicos de la función consular, pero fue derogada en agosto de 1920 por una ley que dejaba sin efecto otras normas emitidas durante la administración Aguilar Barquero.<sup>43</sup> No será hasta 1925 cuando se establezca una nueva *Ley Orgánica del Servicio Consular*. En dicha normativa se proponía como principio que los cargos consulares debían ser asignados preferiblemente a costarricenses. Asimismo, ordenaba como requisitos para el ejercicio de la función consular:

39 Sáenz Carbonell, *Los cancilleres de Costa Rica ...*, 22-24.

40 *Ibid.*, 56-60.

41 *Ibid.*, 65-66.

42 El texto completo de este decreto de ley se encuentra en *La Gaceta*, N.º 1112, del 6 de noviembre de 1881, 1-2; N.º 1113, del 8 de noviembre de 1881, 1-3; N.º 1114, del 9 de noviembre de 1881, 1-3; N.º 1115, 10 de noviembre de 1881, 1-3; N.º 1116, 11 de noviembre de 1881, 1-3; y N.º 1117, del 12 de noviembre de 1881, 1-3.

43 Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1821-1910)*, *Op. cit.*, 271.

*[...] tener no menos de veintiún años, poseer conocimientos generales de la materia y ser persona de honorabilidad reconocida. Cuando el cargo esté servido por un extranjero, quien lo desempeña deberá además tener recursos bastantes para vivir con independencia y ejercer una profesión o industria honrosa, siendo motivo de preferencia el conocimiento del idioma español o haber residido algún tiempo en Costa Rica.*<sup>44</sup>

La normativa en cuestión no establecía ninguna referencia al personal de carácter diplomático, por lo que el nombramiento en este tipo de cargos no tenía por qué seguir requisito alguno, lo mismo que su remoción. La Ley Orgánica del Servicio Consular de 1925 se mantuvo vigente durante el resto del periodo, pero no representó, como se verá más adelante, grandes cambios en la organización del servicio exterior en Costa Rica.

## Un escaso presupuesto y una reducida burocracia

Unido a la exigua regulación jurídica, desde el punto de vista presupuestario y burocrático, la cartera de Relaciones Exteriores no representó a lo largo del periodo bajo estudio mayor relevancia dentro del Estado costarricense. En el estudio realizado por González Murillo, entre 1881 y 1919, demuestra cómo el presupuesto de este despacho solo superó en una ocasión el 4 por ciento del presupuesto nacional, y osciló entre el 1 y el 3 por ciento de este.<sup>45</sup> Esta situación no varió excesivamente en el resto del periodo. Así, por ejemplo, para 1928 se dedicó apenas un 1,07 por ciento del presupuesto nacional, panorama que no cambió durante la década de los treinta, cuando representó apenas el 1,95 para 1930. Posteriormente, no hubo mayores variaciones. Así, el presupuesto de la Secretaría tuvo un promedio de 1,13 por ciento del presupuesto nacional, apenas el 0,92 para 1933, el 1,08 en 1934 y llegó al 1,40 para 1937.<sup>46</sup>

En este sentido, durante el periodo 1850-1940 los gastos presupuestados en la Secretaría de Relaciones Exteriores fueron los más bajos del Gobierno central, con excepción de la Secretaría de Marina; lo cual contrastaba con el presupuesto que se le brindaba a las carteras más fuertes como Policía, Instrucción Pública, Gobernación, Fomento y Hacienda, que oscilaron entre el 10 y 20 por ciento, para el periodo comprendido entre 1900 y 1918.<sup>47</sup>

44 Ley N.º 46, de 7 de julio de 1925, su texto completo en Sistema Costarricense de Información Jurídica, en dirección electrónica: [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=20246&nValor3=21554&param2=1&strTipM=TC&lResultado=7&strSim=simp](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=20246&nValor3=21554&param2=1&strTipM=TC&lResultado=7&strSim=simp). Revisado el 19 de abril de 2011.

45 Ólger González Murillo, *Análisis histórico de la evolución burocrática en las distintas carteras gubernamentales de Costa Rica, con énfasis en los sectores de Instrucción Pública y Guerra (militar) 1871-1919* (Tesis de Grado para optar por el título de licenciado en Historia, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 1980. Anexo 1, cuadro N.º 1 y N.º 2, s. n. de página).

46 Carlos Humberto Cascante Segura, *Base de datos de presupuesto de la cartera de Relaciones Exteriores 1916-1990*, Inédita, 2010.

47 González, *Análisis histórico de la evolución burocrática en las distintas carteras gubernamentales de Costa Rica...*, Anexo 1, Cuadros N.º 6 y N.º 7.

La insignificancia presupuestaria se reflejó claramente en la cantidad de plazas remuneradas adscritas a la Cartera. De tal forma, entre 1871 y 1919, el número de funcionarios remunerados dedicados a la rama de las Relaciones Exteriores, tanto en la sede en San José, como en las misiones en el extranjero, se mantuvo en un rango entre 9 y 16 puestos.<sup>48</sup> Esta perspectiva no cambió en el resto del periodo, de acuerdo con las leyes de presupuesto de esos años, para 1928 se contaba con un total de 13 funcionarios; cantidad que aumentó a 16 en 1930 y se redujo a 14 según los presupuestos de 1933 y 1934, para luego subir a 16 en 1937.<sup>49</sup>

Cabe mencionar que las leyes de presupuesto de esos años no daban un panorama exacto de la cantidad de funcionarios remunerados, dado que en muchos casos se procedía a realizar nombramientos durante la vigencia de la ley de presupuesto, que no se contemplaban inicialmente en estos. De tal manera, la plaza y el salario del funcionario se fijaban mediante una ley ordinaria que ampliaba el presupuesto nacional para ese año. Un claro ejemplo de esta situación puede verse con los nombramientos de personal subalterno de la Legación de Costa Rica en Europa, caso que se analizará con detenimiento más adelante.

A pesar de ello, los datos recolectados para este capítulo demuestran que estos nombramientos no se hicieron de forma abundante y siguen una tendencia distinta al resto del desarrollo burocrático estatal. De tal forma, mientras que entre 1881 y 1916 la cartera de Instrucción Pública pasó de 501 funcionarios a 1478; en ese mismo periodo, la de Justicia aumentó de 92 a 290 funcionarios; Policía de 40 a 265 y Hacienda de 138 a 480;<sup>50</sup> la cartera de Relaciones Exteriores no incrementó el número de plazas. En tal sentido, como se ha señalado, el personal total (servicio interno y servicio exterior) de la cartera de Relaciones Exteriores pasó de 9 funcionarios en 1881 a 14 en 1916, mientras que el Poder Ejecutivo costarricense en su conjunto creció de 2118 funcionarios en 1881 a contar con 5557 funcionarios en 1916. En términos relativos, la burocracia dedicada a funciones diplomáticas pasó de representar el 0,42 por ciento en 1881 al 0,25 por ciento del total de la burocracia costarricense en 1916.<sup>51</sup>

Este elemento no se modificó para los últimos años del periodo en estudio. Así, para 1933, la Cartera de Relaciones Exteriores contaba apenas con 14 funcionarios, mientras que la de Educación, sin tomar en cuenta a los docentes, sumaba 209, Policía llegó a 340

48 *Ibid.*, s. n. de página.

49 Ley N.º 28 del 30 de noviembre de 1927, en Colección de Leyes y decretos, tomo II (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1927), 520-617; Ley N.º 15 del 6 de diciembre de 1929 en Colección de Leyes y decretos, (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1929), 545-597; Ley N.º 66 del 6 de abril de 1933, en Colección de Leyes y decretos (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1933), 309-408; Ley N.º 28 del 2 marzo de 1934, en Colección de Leyes y decretos (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1934), 67-168; Ley N.º 38 del 27 del diciembre de 1936, publicado en el Diario Oficial *La Gaceta*, N.º 297, del 30 de diciembre de 1936.

50 González, *Análisis histórico de la evolución burocrática en las distintas carteras gubernamentales de Costa Rica...*, Anexo 1, Cuadros N.º 1 y N.º 2, s. n.

51 *Ibid.*, s. n.

y Hacienda a 541.<sup>52</sup> Sin poder determinar con exactitud la cantidad de funcionarios públicos del Poder Ejecutivo para esos años (dado que el presupuesto de Educación no establece con claridad el número de plazas de docentes), ciertamente en el largo plazo, la cartera de Relaciones Exteriores fue una de las más pequeñas de la administración.

¿Dicho presupuesto y cantidad de plazas se adaptaban a las necesidades del Estado costarricense o, al menos, a la visión que las autoridades brindaban a las relaciones exteriores del país? Para responder esta pregunta resulta necesario analizar los intentos de ampliación y recorte que se llevaron a cabo durante el periodo, especialmente, en la primera mitad del siglo XX, pues a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX no se ha encontrado ningún intento de ampliación de la cartera bajo examen. En tal sentido, pese a que existía la intención de ampliar la burocracia dedicada a los asuntos exteriores, estas iniciativas fueron desplazadas por otras prioridades del Estado. Incluso, en 1903, dada la crisis de ingresos del erario, se decidió cerrar toda la representación diplomática en el exterior y, únicamente, se conservó la misión diplomática en Europa, dado que esta siguió operando de forma honoraria, así como el resto de consulados honorarios.<sup>53</sup>

Con posterioridad a dicho recorte, se efectuaron dos intentos de ampliación de la Cartera y del servicio exterior. El primero se produjo en 1909, cuando sobrepasada la crisis de 1903 y producto de los tratados de Washington de 1907, se decidió abrir representaciones diplomáticas en toda Centroamérica y, adicionalmente, se crearon algunos puestos consulares remunerados, con el propósito de ayudar a jóvenes costarricenses que se encontraban estudiando en el exterior. De tal forma, en el presupuesto se incluyeron 17 funcionarios remunerados (siete diplomáticos y 10 consulares). Esta disposición presupuestaria fue eliminada en 1910, cuando se decidió convertir la mayoría de esas plazas en puestos honorarios para utilizar ese dinero en la reconstrucción de la ciudad de Cartago. Finalmente, en 1912 se produjo la apertura de misiones en los países centroamericanos, pero con personal honorario.<sup>54</sup>

El segundo intento de ampliación se desarrolló entre 1925 y 1930. En 1925, como se indicó anteriormente, se promulgó la Ley Orgánica del Servicio Consular, junto con la cual se aprobó la nueva Ley de Arancel Consular.<sup>55</sup> Dicha normativa establecía

52 Ley N.º 66 del 6 de abril de 1933, en Colección de Leyes y decretos (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1933), 309-408.

53 Tomás Soley Güell, *Compendio de Historia Económica de Costa Rica* (San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1975), 62.

54 Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1821-1910)*, Op. cit., 642 y 643; Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1910-1948)*, Op. cit., 59.

55 Ley N.º 46, del 7 de julio de 1925. El texto completo en el Sistema de Legislación Vigente. En dirección electrónica: [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=10502&nValor3=11249&strTipM=TC](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=10502&nValor3=11249&strTipM=TC). Revisado el 20 de julio de 2011.

una serie de tasas, que debían ser cobradas por el funcionario consular, dependiendo del consulado y el ingreso, cada cónsul tenía el derecho de quedarse con parte de lo recaudado y devolver el resto al erario; o bien, si no se alcanzaban ciertas sumas, el Gobierno debía cancelar la diferencia. De tal forma, el artículo 42 indicaba:

*Los derechos cobrados conforme al anterior arancel pertenecen al funcionario que los perciba.*

*Cuando no alcancen mensualmente a \$ 100-00 en cada uno de los Consulados Generales en Nueva York, Londres, París, San Francisco de California, Hamburgo y Santiago de Chile, y de los Consulados de Nueva Orleans, Boston, Filadelfia, Chicago, Manchester, Barcelona y Génova, el respectivo Cónsul General o Cónsul tiene derecho a la diferencia que le ser cubierta del Tesoro Nacional.*

*Si los derechos exceden de \$ 300-00 en el Consulado General de Nueva York, de \$ 250-00 en los Consulados Generales de Londres, París, San Francisco de California, Hamburgo y Santiago de Chile y de \$ 200-00 en los Consulados de Nueva Orleans, Boston, Filadelfia, Chicago, Manchester, Barcelona y Génova, la diferencia o exceso corresponde al Tesoro Público.*

*Los demás Consulados Generales, Consulados y Viceconsulados percibirán para el funcionario correspondiente los derechos que cobren hasta la suma de \$ 200,00, \$ 150,00 y \$ 100,00, respectivamente, siendo la diferencia o exceso que hubiere del Tesoro Público.<sup>56</sup>*

Con ello se pretendía reducir la representación honoraria, al fijar indirectamente un salario, que permitía exigir más requisitos. En 1928, se trató de complementar dicha normativa mediante la creación de un impuesto consular sobre el valor declarado en las facturas consulares (requisito que se empleaba para la importación de productos).<sup>57</sup> Con este dinero se pretendía costear el presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, el dinero restante se destinaría a un fondo especial para “sufragar los alquileres de las residencias de las legaciones y oficinas de los consulados, así las cotizaciones que correspondan a la Nación como afiliada a instituciones internacionales”.<sup>58</sup> De igual forma, en la Memoria de Relaciones Exteriores de 1929, se indicó que dicha ley establecía la necesidad de que el gobierno determinará los

<sup>56</sup> *Ibid.*, s. n.

<sup>57</sup> Ley N.º 13, del 3 de noviembre de 1928. El texto completo en el Sistema de Legislación Vigente. En dirección electrónica: [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=3485&nValor3=3690&param2=3&strTipM=TC&lResultado=21&strSim=simp](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=3485&nValor3=3690&param2=3&strTipM=TC&lResultado=21&strSim=simp). Revisado el 20 de julio de 2011.

<sup>58</sup> *Ibid.*, s. n.

consulados para los cuales debía asignarse una dotación para sus gastos de operación. El criterio para tal fin sería la cantidad de facturas consulares producidas.<sup>59</sup>

Con fundamento en ambas normas de carácter fiscal, para 1930 se incluyó dentro de la respectiva ley de presupuesto los cuatro puestos remunerados de costumbre (Europa, Washington y dos en el Consulado de Nueva York) se decidió pagar los gastos de oficina de las misiones en Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, así como de los consulados en Amberes, Ámsterdam, Barcelona, Boston, Bristol, Colón, Génova, Ginebra, Hamburgo, La Habana, Londres, Madrid, México, Nueva Orleans, París, San Francisco y Valparaíso.<sup>60</sup> Estas partidas fueron eliminadas o reducidas ese mismo año, dada la depresión económica de 1929.<sup>61</sup>

Asimismo, en 1930 se reformó nuevamente el arancel consular, se eliminaron las facturas consulares y el impuesto se trasladó a los derechos de aduana. Además, se modificaron los propósitos del impuesto, de forma que solo un 30 por ciento se dedicaría a sufragar los gastos del servicio consular, de acuerdo con los gastos establecidos en el presupuesto nacional. El resto estaría destinado a realizar mejoras en la Aduana Central, a la construcción de un edificio para alojar las oficinas de Paquetes Postales, la aduana del Ferrocarril al Pacífico, sus bodegas y estación en San José, así como a la construcción de una aduana y una bodega en Puntarenas.<sup>62</sup> Estos cambios se justificaron en que resultaba “[...] equitativo que el impuesto consular se destine en parte importante a favorecer los intereses del comercio”.<sup>63</sup>

En relación con el fracaso de dicho proceso, en 1931 en la memoria anual al Congreso, el canciller Octavio Béeche indicó:

*Haciendo uso de la autorización que le confirió una ley del Congreso, el Poder Ejecutivo acreditó en algunas importantes ciudades de Europa y América, Consulados servidos por ciudadanos costarricenses y pagados por el Estado; pero desgraciadamente ese sistema no pudo mantenerse a causa de la crisis económica que aflige al país y de las serias dificultades del erario Público, que no permiten en absoluto la continuación del fuerte*

59 SREE, *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1929, presentada al Congreso Constitucional el 8 de mayo de 1930* (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional), 8.

60 Ley N.º 15 del 6 de diciembre de 1929 en Colección de Leyes y decretos (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1929), 545-597.

61 Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1910-1948)*, Op. cit., 370-373.

62 Ley N.º 4, del 29 de setiembre de 1930. El texto completo en el Sistema de Legislación Vigente. En dirección electrónica: [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35029&nValor3=36938&strTipM=TC](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35029&nValor3=36938&strTipM=TC). Revisado el 20 de julio de 2011.

63 *Ibid.*, s. n.

*gasto que representa para nosotros el sostenimiento de esa representación consular pagada.*<sup>64</sup>

Para mediados de la década de 1930, la necesidad de mejorar el servicio exterior costarricense seguía latente. De tal forma, en su discurso de toma de posesión, el presidente León Cortés Castro indicó que “[s]e impone, en general, una adecuada organización de nuestro servicio consular”; no obstante, no se efectuaron cambios de financiamiento o una considerable ampliación de las plazas remuneradas. Esta situación demuestra cómo la ampliación del servicio exterior y la mejora de las condiciones de este fueron calificadas como una necesidad por diversas autoridades durante la primera mitad del siglo XX. Las declaraciones estuvieron acompañadas por la búsqueda de alternativas fiscales para financiar el gasto que este representaba. Sin embargo, ambos intentos permiten determinar que el servicio exterior nunca llegó a considerarse como un componente imprescindible para el Estado, por lo que ante la existencia de problemas económicos resultaba factible detener las reformas emprendidas para solventar otras prioridades. De tal forma, a lo largo del periodo comprendido por este capítulo, se recurrió a otros mecanismos económicamente más manejables.

## Una reducida institucionalización internacional. Misiones diplomáticas y agenda internacional

Dada la poca importancia que desde el punto de vista presupuestario se le brindó a la cartera de Relaciones Exteriores y los problemas para dotar de presupuestos a los proyectos para ampliar el servicio exterior, la existencia de una agenda descrita en la primera parte de este capítulo no repercutió necesariamente en la apertura de misiones diplomáticas u oficinas consulares remuneradas. Como puede apreciarse en el Cuadro N.º 1, las pocas plazas remuneradas a la Cartera de Relaciones Exteriores se concentraron en la Legación en Washington, la de mayor importancia en términos políticos para las autoridades costarricenses, que completaba su labor con un consulado en Nueva York; así como una misión en Europa, a la cual le correspondía atender los asuntos de la Gran Bretaña, Francia, Bélgica, España, la Santa Sede y, hasta 1917, Alemania. No obstante, durante largos periodos, los asuntos con Londres se trataron mediante un consulado en esa capital, en algunos periodos remunerados.<sup>65</sup>

El Cuadro N.º 1 también permite observar cómo hasta la primera mitad del siglo XX se abrieron algunas misiones permanentes en El Salvador y Guatemala. Con menor

64 SRREE, *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1930, presentada al Congreso Constitucional el 8 de mayo de 1931* (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1931), 7.

65 Carlos Humberto Cascante Segura, *Base de datos del número de funcionarios remunerados y misiones diplomáticas de Costa Rica (1916-1990)*. Elaboración propia a partir de las Leyes de Presupuesto Nacional 1916-1990, inédita, 2009.

continuidad en su funcionamiento se encontraban las misiones en Panamá, Italia y Nicaragua. En otros términos, un fenómeno común fue que el Gobierno ordenase la creación de una misión y nombrara al jefe de misión. Posteriormente, cuando este dejaba el cargo, no se nombraba a un sustituto de forma inmediata, por lo que la misión en la práctica dejaba de funcionar.

### Cuadro N.º 1.

#### Misiones diplomáticas de Costa Rica (1850-1940)

País sede	Carácter del jefe de misión	Concurrencias	Año de apertura	Año de cierre
Gran Bretaña	Remunerado	Francia y España	1849	1876
Estados Unidos	Remunerado	México	1851	-
España	Remunerado	Gran Bretaña, Francia	1880	1893
Francia	Remunerado/ Honorario	España, Santa Sede, Bélgica, Países Bajos, Alemania y Sociedad de las Naciones	1857/1887	1861/-
Alemania	Honorario		1873	1883
Argentina	Honorario	-	1880	1844
México	Honorario	.	1884/1928	1892/1931
Guatemala	Honorario	.	1912/1925	1915/1932
Honduras	Honorario	-	1912	1917
El Salvador	Honorario	-	1912/1932	1915/-
Nicaragua	Honorario	-	1912/1929	1917/-
Panamá	Honorario	Nicaragua	1929	.
Cuba	Honorario		1932	1943
Colombia	Honoario		1928	1931

Fuente: Elaboración propia a partir de Carlos Humberto Cascante Segura, *Base de datos del número de funcionarios remunerados y misiones diplomáticas de Costa Rica (1916-1990)*. Inédita, 2009 y Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica*, tomos I y II.

En tal sentido, se está ante un servicio exterior pequeño tanto en el número de misiones como de funcionarios remunerados. Así por ejemplo, para las décadas finales del periodo bajo estudio, la cantidad de funcionarios remunerados en el

servicio exterior oscilaba entre dos y cinco. En 1916 se presupuestaron únicamente cuatro plazas de funcionarios diplomáticos remunerados, cantidad que se redujo aún más en 1927, cuando se presupuestaron únicamente dos, mientras que de 1930 a 1934 se amplió nuevamente a cuatro funcionarios. Finalmente, para 1937 se contaba con cinco.<sup>66</sup> Por consiguiente, la carencia de presupuesto provocó que durante ese periodo la operación de las misiones diplomáticas se caracterizase por su carácter unipersonal, dado que por lo general se nombraba solo un jefe de misión y solo excepcionalmente se abrían plazas para personal subalterno. Esta apertura de plazas se producía cuando era requerido para atender asuntos limítrofes y financieros, pero estos nombramientos eran temporales y, como se expondrá más adelante, reducidos.

## Cuadro N.º 2.

### Número de países con representación consular honoraria de Costa Rica por región geográfica (1876, 1885, 1919 y 1936)\*

Año	Centroamérica**	México y Sudamérica	Europa	Asia-Pacífico	Caribe
1876	El Salvador, Honduras y Nicaragua	Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela	Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos y Suiza	-	-
1885	El Salvador y Nicaragua	Colombia, Ecuador y Perú	Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza	.	Haití
1919	Guatemala y Honduras	Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú	Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, Mónaco, Noruega, Portugal, Rusia y Suiza	.	Cuba, Haití y República Dominicana

Continúa en la siguiente página...

66 Carlos Humberto Cascante Segura, *Base de datos del número de funcionarios remunerados y misiones diplomáticas de Costa Rica (1916-1990)*. Elaboración propia a partir de las Leyes de Presupuesto Nacional 1916-1990, 2009, inédita. Ley N.º 67 del 12 de agosto de 1916, en Colección de Leyes y Decretos, tomo II, (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1916), 393-503; Ley N.º 15 del 6 de diciembre de 1929 en Colección de Leyes y Decretos, (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1929), 545-597; Ley N.º 66 del 6 de abril de 1933, en Colección de Leyes y Decretos (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1933), 309-408. Ley N.º 28 del 2 marzo de 1934, en Colección de Leyes y Decretos (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1934), 67-168; Ley N.º 38 del 27 de diciembre de 1936, publicada en el *Diario Oficial La Gaceta*, N.º 297, del 30 de diciembre de 1936.

... viene de la página anterior.

Año	Centroamérica**	México y Sudamérica	Europa	Asia-Pacífico	Caribe
1936	Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela	Alemania, Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Hungría, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza y Yugoslavia	Australia	Cuba y República Dominicana

\*No se incluye la representación consular honoraria en Estados Unidos, que se mantuvo en todo el periodo.

\*\*Incluye Panamá a partir de 1903.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sáenz Carbonell, Jorge, *Historia Diplomática de Costa Rica*, tomo I, 381 y 448-449, y tomo II, 162-164 y 420-423.

Por tal motivo, las autoridades nacionales tomaron la decisión de solventar la carencia de representación diplomática mediante el nombramiento de una considerable cantidad de funcionarios consulares honorarios. En efecto, para 1876, el Estado costarricense tenía acreditados 63 cónsules honorarios (12 cónsules generales y 51 cónsules).<sup>67</sup> Para 1885, esa cantidad había aumentado a 101 (21 cónsules generales, 59 cónsules, 14 vicecónsules y un agente consular).<sup>68</sup> En 1919 se tenían un total de 151 funcionarios consulares honorarios (27 cónsules generales, 105 cónsules, dos encargados de consulados, 14 vicecónsules y tres agentes consulares).<sup>69</sup> Finalmente, para 1936, se había alcanzado un total de 202 funcionarios honorarios (42 cónsules generales honorarios, 119 cónsules, 38 vicecónsules, un agente consular y dos encargados de consulado).<sup>70</sup>

La reducida burocracia dedicada a funciones diplomáticas provocó que durante el periodo en estudio se definieran una serie de prioridades de gestión diplomática. En estas primaron las relaciones con las potencias hegemónicas y europeas, las cuales, como se ha señalado anteriormente, condicionaban la agenda de política exterior. Razón por la cual, desde la década de 1850, la élite política costarricense estableció misiones permanentes y remuneradas, primero en la Gran Bretaña, donde se dirige la primera

67 Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1821-1910)*, *Op. cit.*, 381.

68 *Ibid.*, 448-449.

69 Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1910-1948)*, *Op. cit.*, 162-164.

70 *Ibid.*, 420-423.

misión diplomática del país y se establece la primera misión permanente,<sup>71</sup> y luego los Estados Unidos, que se transformó en la misión con mayor constancia dentro de la política exterior costarricense (Cuadro N.º 1). En tal sentido, la relación con las grandes potencias internacionales se concibe por la élite como una relación indispensable para el progreso del país. Así por ejemplo, en 1864, el canciller Volio Llorente señaló en su informe al Congreso que:

*Reducida nuestra propia acción a una estrecha y limitada esfera, tenemos que recurrir con frecuencia al Extranjero para obtener en gran parte los recursos materiales e intelectuales que nos faltan. Allá encontramos las experiencias que, desgraciada o afortunadamente hemos dejado de adquirir en nuestra sencilla y corta carrera política.*

*De la misma manera que el joven se educa por el ejemplo, el estímulo y el auxilio de los adultos, así un pueblo nuevo e incipiente debe sacar provecho de las Naciones que ya tienen una historia, y ensanchar por este medio el horizonte de sus ideas.<sup>72</sup>*

Además, las autoridades costarricenses intentaron, en la medida de sus posibilidades presupuestarias, establecer acercamientos con el resto de potencias europeas, tanto por plantear la concurrencia de la Legación en Europa a diferentes países, el nombramiento de misiones especiales<sup>73</sup> y la creación de una extensa red de cónsules honorarios, como puede apreciarse en el Cuadro N.º 2. Dependiendo del caso concreto, este acercamiento se produjo en razón de intereses comerciales y financieros como fue el caso de Alemania<sup>74</sup> y Francia. Asimismo, la élite política costarricense privilegiaba las relaciones diplomáticas con países que le brindasen ciertos bienes culturales, tal fue el caso de Bélgica.<sup>75</sup>

Por otro lado, pese a lo complejo, conflictivo y relevante de las relaciones con los países vecinos, Nicaragua y Colombia (posteriormente Panamá), las autoridades costarricenses manejaron estas relaciones durante la mayor parte de este periodo mediante misiones

71 Clotilde Obregón Quesada, *Relaciones exteriores de una República en formación*, Op. cit., 20-30.

72 A.N.C.R., Fondo Congreso N.º 6981. Informe al Congreso del Secretario de Relaciones Exteriores. En Jorge Sáenz Carbonell y Charles Hernández Viales (compiladores), *Memorias de la Cancillería de Costa Rica (1842-1889)* (Heredia, Costa Rica: Escuela de Relaciones Internacionales, 1998), 166.

73 Sobre un listado de diversas misiones diplomáticas ver Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica*, tomo I y tomo II.

74 Sobre las relaciones comerciales con Alemania ver Denis Arias Mora, "El comercio entre Costa Rica y Alemania entre guerras, crisis e imperios (1914-1940)", *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, Número especial, (2008): 4068-4096. En dirección electrónica: <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2008/especial2008/articulos/nuevas/1-economica-El%20comercio.pdf>. Revisado el 4 de setiembre de 2009.

75 Sobre un recuento de las relaciones diplomáticas con Bélgica ver Víctor Valembois (Ed.), *Costa Rica y Bélgica, 150 años* (San José, Costa Rica: EUNED, 2008).

especiales recíprocas, reuniones o consulados honorarios. Así, por ejemplo, en su momento se acreditó por corto tiempo a un ministro en Colombia, a José María Castro Madriz (1865) y, posteriormente, a Ascensión Esquivel Ibarra (1897)<sup>76</sup> y se mantuvo una representación consular honoraria en Colombia (Cuadro N.º 2). Sin embargo, como puede apreciarse en los Cuadro N.º 1, no se acreditaron misiones permanentes hasta los últimos años del periodo y su operación fue irregular como la de la mayoría de las misiones durante este periodo. Paradójicamente, resultaba más relevante para resolver los conflictos limítrofes la relación con la potencia hegemónica.

En el caso del resto de países centroamericanos, pese a que las autoridades costarricenses participaron en diversos intentos federalistas o procesos de pacificación en la zona, no se abrieron misiones permanentes, sino que en la mayoría de los casos se prefirió el uso de misiones especiales. Asimismo, durante algunos periodos se procedió a la apertura de oficinas consulares honorarias que, como demuestra el Cuadro N.º 2, tampoco fueron constantes. No se recurrirá a representaciones de carácter permanente hasta el establecimiento del primer sistema de Washington de 1907,<sup>77</sup> que obligó a su apertura, que no se produjo, por los problemas de presupuestos descritos, hasta 1912, mediante funcionarios honorarios;<sup>78</sup> aunque, como se indicó anteriormente, la operación de estas misiones tampoco fue regular. Empero, este sistema de tratados marcaron un cambio en los mecanismos mediante los cuales se manejan las relaciones con los países del Istmo, al establecer la creación de una serie de organismos internacionales, los que evolucionaron hacia los sistemas de integración de la segunda mitad del siglo XX.

Con los países sudamericanos se tuvo una reducida relación que implicaba en muchos casos únicamente comunicaciones protocolares, en razón de los problemas de comunicación existentes en ese momento. No obstante, en diversas circunstancias se emprendieron misiones especiales, con diversos objetivos, como la obtención de ayuda para la campaña contra los filibusteros o algunas misiones comerciales. Como queda de manifiesto en el Cuadro N.º 2, no será hasta las primeras décadas del siglo XX cuando se abrieron oficinas consulares honorarias en la mayoría de estos países.

Un panorama similar puede apreciarse con los países asiáticos, donde el acercamiento no pasa de establecer relaciones diplomáticas en la primera mitad del siglo XX con China y Japón, que tuvieron un tratamiento meramente protocolar.<sup>79</sup>

76 Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1821-1910)*, Op. cit., 306-308 y 531.

77 Véase sobre las relaciones con los países centroamericanos y los Estados Unidos Richard Salisbury, *Costa Rica y el Istmo 1900-1934* (San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1984).

78 Cabe resaltar que estos casos, el presupuesto establecía una partida para gastos de mantenimiento, pero no para salarios del jefe de misión.

79 Sobre la apertura de relaciones diplomáticas con China ver Itsvan Alfaro Solano, *Relaciones de cooperación entre la República de China y Costa Rica* (Trabajo final de graduación, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica,

De igual forma, el gobierno costarricense inició una participación regular en las instancias multilaterales que comenzó a desarrollarse en las primeras décadas del siglo XX. De tal forma, Costa Rica se incorporó al proceso de las conferencias internacionales,<sup>80</sup> conferencias panamericanas<sup>81</sup> y otros eventos de este carácter; pero estas participaciones no fueron relevantes. Por otro lado, la participación de Costa Rica en la Sociedad de las Naciones se caracterizó por la destacada presencia del enviado de Costa Rica, el marqués de Peralta, pero no existía una clara visión de lo que se quería obtener del foro, lo cual llevó a abandonar a la organización por considerarse un gasto descartable.<sup>82</sup>

## Diplomáticos, política interna y política exterior

¿Cuáles eran las características del reducido personal nombrado en las misiones diplomáticas costarricenses?, ¿qué relación existía entre este perfil y la agenda política indicada en la primera sección de este capítulo? Desde la evidencia recolectada, durante el periodo se distinguen dos patrones distintos de funcionarios. El primero dominó la segunda mitad del siglo XIX y perduró durante las primeras décadas del XX. El segundo comenzó a apreciarse a finales del siglo XIX y parece consolidarse al final del periodo en estudio. A continuación se detallarán ambos perfiles. Finalmente, se analizará la situación del personal subalterno, que durante pocos años servía en el exterior.

### Un patrón dominante: el diplomático vitalicio

Al analizar el Cuadro N.º 3 puede notarse que muchos de los funcionarios que ocuparon los cargos de jefes de misión se mantuvieron en estos por largos periodos. Esta permanencia dependía exclusivamente del poder ejecutivo de turno, pues, en razón de las leyes vigentes, el presidente de la República contaba con una potestad irrestricta de nombramiento y remoción de funcionarios. ¿A qué se debía dicha característica?, ¿qué otros componentes comunes tenían las personas que ejercieron dichas funciones?

En tal sentido, puede notarse cómo durante un periodo inicial de establecimiento de las relaciones diplomáticas, comprendido por las décadas de 1850, 1860 y 1870, el servicio exterior costarricense se encontraba integrado por apenas tres funcionarios diplomáticos, el ministro plenipotenciario en Washington, el ministro plenipotenciario en París y el ministro residente ante la Santa Sede. Asimismo, se contaban con 21 cónsules en algunas plazas comercialmente importantes, todos ellos, salvo por el

1995). Sobre las relaciones con Japón ver Ana Lucía Nassar Soto, *Relaciones Japón-Costa Rica* (San José, Costa Rica: Varitec, 1991).

80 Un recuento de estas en Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica*, tomo I y tomo II.

81 Ericka Gólcher Barguil, "La Segunda Guerra Mundial: participación costarricense en la Organización Panamericana (1936-1944)", *Anuario de Estudios Centroamericanos* 22, 2 (1996): 91-109.

82 Jorge Segura Carmona, *Sociedad de las Naciones y la Política Centroamérica (1919-1939)* (San José, Costa Rica: Euroamericana de Ediciones, 1993).

caso de los Estados Unidos, eran honorarios. Además, todos esos funcionarios eran extranjeros y la mayoría residentes permanentes en el país donde fueron nombrados.<sup>83</sup>

### Cuadro N.º 3.

#### Listado de jefes de misión diplomática de Costa Rica nombrados durante el periodo 1851-1940

Nombre del funcionario	Años de nombramiento	Años de cese	Misión diplomática	Duración de los nombramientos
Molina y Bedoya Felipe	1851	1855	EE. UU.	4
Molina y Bedoya Luis	1858	1866	EE. UU.	8
Peralta Alfaro Manuel María	1875	1887	EE. UU.	12
Pérez Zeledón Pedro	1887	1891	EE. UU.	4
Calvo Mora Joaquín Bernardo	1896/1910	1908/1914	EE. UU. y México	12/4
Anderson Morúa Luis	1908	1910	EE. UU.	2
Brenes Mesén Roberto	1914	1915	EE. UU.	1
Castro Quesada Manuel	1915/1928	1917/1931	EE. UU. y México	2/3
Béeche Argüello Octavio	1920	1922	EE. UU.	2
Oreamuno Flores José	1922	1928	EE. UU.	6
González Zeledón Manuel	1934	1936	EE. UU.	2
Castro Béeche Ricardo	1936	1940	EE. UU.	4
Molina y Bedoya Felipe	1849	1855	Gran Bretaña, Francia y España	6
Gutiérrez Lozano Carlos	1870	1874	Gran Bretaña, Francia y España	4
Yglesias Llorente Francisco	1876	1876	Gran Bretaña	1
De la Guardia y Fabrega Wenceslao	1913	1919	Gran Bretaña	6

Continúa en la siguiente página...

83 Jorge Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1821-1910)*, 187.

... viene de la página anterior.

<b>Nombre del funcionario</b>	<b>Años de nombramiento</b>	<b>Años de cese</b>	<b>Misión diplomática</b>	<b>Duración de los nombramientos</b>
León Fernández Bonilla	1883	1887	España	4
Lafond de Lurcy Gabriel	1857	1861	Francia	4
De Lorenzana Fernando	1850/1873	1859/1892	Santa Sede	28
Peralta Alfaro Manuel María	1887	1930	Francia, España, Santa Sede, Bélgica, Alemania y Sociedad de las Naciones	43
Montealegre Gallegos Rafael	1907	1915	Italia	8
Borchardt Siegfried	1873	1882	Alemania	9
Von Bleichröder Hans	1882	1883	Alemania	1
Francisco Cabezas Gómez	1912	1917	Nicaragua	5
Fonseca Zúñiga Enrique	1929	1945	Panamá y Nicaragua*	22
Acosta García Julio	1912	1915	El Salvador	3
Guirola Duke Rafael	1916	1917	El Salvador	1
Matamoros Loría Jorge	1936	1967	El Salvador	31
Lara Iraeta Carlos	1912	1915	Guatemala	3
Yglesias Tinoco Fernando	1925	1932	Guatemala	7
Orozco Castro Carlos	1935	1936	Guatemala	1
De la Guardia Wenceslao	1931	1943	Cuba	12
Campero Manuel Antonio	1884	1892	México	8
De Escudero José Agustín	1880	1884	Argentina	4

\* El nombramiento en Nicaragua se produjo en calidad de concurrencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Carlos Humberto Cascante Segura, Jefes de Misión de Costa Rica, San José, Costa Rica. Inédita, 2008.

Durante dicho periodo la apertura y la gestión de la primera misión permanente tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos, fueron confiadas primero a Felipe Molina y Bedoya y luego, tras la muerte de este en 1855, se nombró a su hermano Luis. Los Molina y Bedoya fueron miembros de la élite liberal guatemalteca que, tras la llegada al poder de Rafael Carrera, fueron exiliados al resto de países de Centroamérica. Al llegar a Costa Rica, Felipe Molina rápidamente estableció relaciones con la élite costarricense, pues se desempeñó como miembro de la Sociedad Económica Itinerante. Además, fue redactor del periódico el *Mentor Costarricense* y profesor de inglés y francés en la Universidad de Santo Tomás. En el campo económico, formó parte de varias empresas comerciales y representó a varias casas comerciales. Su conocimiento de idiomas y topografía, así como su experiencia de viajero en diversos países, motivaron a que el Gobierno costarricense lo nombrase su representante diplomático de forma ininterrumpida desde 1848 hasta 1855, en los cargos de ministro plenipotenciario en Nicaragua y luego Gran Bretaña, Francia y Washington.<sup>84</sup> Por otra parte, Luis Molina, quien se había graduado como licenciado en leyes, había ocupado altos cargos en Guatemala. En 1851 fue compelido a salir de ese país y ocupó cargos diplomáticos para El Salvador. En los estudios sobre Luis Molina no se registran estadias en Costa Rica, sino que en 1854 viajó a los Estados Unidos, donde entró al servicio del Gobierno de Costa Rica por recomendación de su hermano.<sup>85</sup>

En el perfil de ambos diplomáticos puede notarse ciertas características relevantes para comprender el inicio del servicio exterior costarricense y los mecanismos mediante los que el país comenzó a actuar internacionalmente. En primer término, ambos mantenían una vinculación ideológica cercana con la élite costarricense, asimismo, la documentación estudiada demuestra que ambos eran vistos con un especial respeto. Sin embargo, el nombramiento de ambos no se encontraba relacionado con lealtades directas con los cambios de gobierno en Costa Rica, propios de los enfrentamientos dentro de la élite política, durante las décadas de 1850 y 1870. En efecto, Felipe Molina murió en su condición de ministro plenipotenciario, mientras que Luis Molina se mantuvo hasta 1866, cuando renunció por desavenencias con el secretario Volio. Esta continuidad permitió que se mantuviera en líneas generales la representación en Washington, lo cual contribuía a sustentar la imagen de estabilidad política que las élites costarricenses pretendían proyectar en el exterior.

En segundo término, los hermanos Molina contaban con conocimientos jurídicos, Felipe debido a la conducción de una serie de negocios comerciales a lo largo de su vida pública y privada, mientras que Luis contaba con estudios formales en la materia. Esta situación resultó relevante, dado que uno de los temas centrales del Gobierno consistía

84 Clotilde Obregón Quesada, "Felipe Molina Bedoya. Correspondencia diplomática", *Revista del Archivo Nacional*, 1, 12 (enero-diciembre, 1988): 157-158.

85 *Ibid.*, 158.

en defender los derechos territoriales costarricenses, lo que, además, permitía brindar la imagen de un país respetuoso de la legalidad.

Por último, los problemas de comunicación de la época y el mejor conocimiento de la realidad británica y estadounidense, así como los contactos que consiguieron los Molina, les permitió no seguir una dinámica de informantes y ejecutores de instrucciones. Por el contrario, la dinámica de esos años de la diplomacia costarricense se orientó a que sus representantes tomaban decisiones con un alto grado de autonomía y consultaban aquello que resultaba indispensable, incluso en algunos casos, las recomendaciones enviadas al Gobierno tenían el carácter de instrucciones. Por su relevancia en este periodo, el caso en estudio es un buen ejemplo de cómo fue Luis Molina, quien fijó las prioridades y los mecanismos para solventarlas.<sup>86</sup>

Este perfil de funcionarios se mantuvo a lo largo de las tres décadas finales del siglo XIX y las primeras del XX. El fenómeno puede apreciarse en el Cuadro N.º 3, en donde en las misiones en Europa, El Salvador, Santa Sede, Panamá, Estados Unidos, Alemania, Cuba e Italia se encontraban a cargo de un funcionario que permanecía durante largos periodos en su cargo, con 43, 31, 29, 22, 16, 12 y 9 años, respectivamente. Estos jefes de misión, por consiguiente, se encontraban más vinculados con el país donde ejercían el cargo, en el cual tenían su residencia, que con los avatares de la política nacional. Incluso, Peralta, Matamoros Loría y Lorenzana se mantuvieron en sus cargos hasta su muerte.<sup>87</sup> No obstante, se encontraban ligados por entronques ideológicos con la élite económica y política, dentro de la cual eran vistos con distinción. De tal forma, su labor proseguía con independencia de los cambios del gobierno producidos ya sea por los movimientos electorales o por las rupturas en el orden constitucional.

Asimismo, el nombramiento de extranjeros como jefes de misión, que inició durante los primeros años de intervención costarricense en la sociedad internacional, seguirá siendo un elemento distintivo del servicio exterior costarricense durante la segunda mitad del siglo XIX, tales fueron los casos de Lorenzana (mexicano) en la Santa Sede, Lafond (francés) en Francia, Borchardt (alemán) en Alemania, Lozano (guatemalteco) en Gran Bretaña, Campero (mexicano) en México y Escudero (mexicano) en Argentina y Borchardt (alemán) ante el Imperio Alemán.<sup>88</sup>

86 Sobre estas conclusiones de la acción de los Molina ver Carlos Humberto Cascante Segura, "*La elaboración de una imagen y diplomacia incipiente. El primer litigio internacional de Costa Rica (1860-1863)*", Boletín AFEHC N.º46, (septiembre, 2010). En dirección electrónica: [http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi\\_aff&id=2509](http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=2509). Revisado el 28 de octubre de 2010.

87 Cascante Segura, *Base de datos Jefes de misión de Costa Rica (1821-2004)*, *Op. cit.*, s. n.

88 Estos nombramientos no siempre se realizaban con cuidado. Así, por ejemplo, en el caso de Carlos Gutiérrez Lozano se transformó en uno de los artífices de los malhadados contratos para el financiamiento del proyecto ferroviario. Sobre los conflictos que generó el nombramiento de Lozano ver Carlos Humberto Cascante Segura y Jorge Sáenz Carbonell, "*Ad ardua per alta: una biografía del Marqués de Peralta*" (San José, Costa Rica: EUCR, 2004).

El mejor ejemplo de este patrón de funcionarios del servicio exterior fue el caso de Manuel María de Peralta (El Marqués), quien emigró a Europa en 1868, donde se casó con una distinguida aristócrata belga –Jeanne de Söer, condesa de Clarembault– y permaneció hasta su muerte en 1930. Pese a ser hijo ilegítimo, posteriormente reconocido (1882), de Bernardino Peralta y Alvarado, miembro de las más distinguidas familias de Cartago, Peralta fue nombrado secretario de la Legación de Costa Rica en Francia y la Gran Bretaña en 1871. A este cargo llegó gracias a la recomendación de Francisco María Yglesias, también emparentado con la clase dirigente de la época. En 1873, Peralta fue nombrado ministro plenipotenciario de Costa Rica en Europa hasta 1875, cuando fue trasladado en el mismo cargo a los Estados Unidos donde permaneció por 12 años, al cabo de los cuales volvió a Europa, donde nuevamente fue nombrado en el cargo de ministro plenipotenciario, en 1887, el cual ocuparía por el resto de su vida.<sup>89</sup>

Al igual que los Molina, Peralta trabajó con bastante independencia en su cargo y fue una persona respetada en Europa. Por su experiencia y conocimientos jurídicos, participó activamente en los procesos de definición limítrofe con Nicaragua, donde acompañó a Pedro Pérez Zeledón, Colombia y Panamá, donde fue el abogado de Costa Rica en el proceso arbitral ante el presidente francés. Asimismo, Peralta fue el encargado de dirigir a la delegación de Costa Rica en varias exposiciones universales. Sin dudarle, Peralta se convirtió en una figura sumamente respetada dentro de la élite costarricense, según se desprende del otorgamiento en dos ocasiones del nombramiento como benemérito de la patria (la primera anulada mediante la Ley de Nulidades) y la celebración de los fastuosos funerales de Estado como reconocimiento a su labor.<sup>90</sup>

Sigue un perfil similar Joaquín Bernardo Calvo Mora, hijo de Joaquín Bernardo Calvo Rosales (figura destacada de mediados del siglo XIX), quien antes de ocupar el cargo de ministro en Washington fue nombrado gobernador de la Provincia de Cartago y empezó a dirigir el Diario de Costa Rica asociado con Ángel Anselmo Castro, Rafael Montúfar y Juan Fernández Ferráz; asimismo, fue el primer director del Registro Civil. Calvo Mora fue, además, un reconocido intelectual de su época y escribió varias obras de carácter histórico. En 1896, a mediados de la primera administración Yglesias Castro, Calvo Mora fue nombrado en el cargo más relevante de la diplomacia costarricense, y permaneció en este, pese al cambio de gobierno de 1902, que implicó la salida del Partido Civil. Finalmente, fue separado del cargo en 1908, pero retornó para el periodo 1910-1914, un año antes de su muerte, acaecida en Washington en 1915.<sup>91</sup>

89 *Ibid.* 71 y ss.

90 *Ibid.*, 90 y ss.

91 Cascante Segura, *Base de datos de jefes de misión de Costa Rica (1821-1990)*, *Op. cit.*, s. n.; Carlos Humberto Cascante Segura y Jorge Francisco Sáenz Carbonell, *Diccionario biográfico de la Diplomacia Costarricense* (San José, Costa Rica: Instituto del Servicio Exterior, 2006), 110.

¿Cuáles fueron las causas para desarrollar un patrón de este tipo de funcionario? Como puede apreciarse, este respondía a una agenda internacional corta, donde los conflictos limítrofes, el comercio y el establecimiento de una imagen eran las funciones centrales. Esa serie de necesidades requerían diplomáticos con conocimientos jurídicos y contactos en el país donde estuvieran destacados. Tales particularidades se garantizaban si su residencia estaba fijada en el país donde se encontraban acreditados, o bien, si permanecían durante un largo plazo en el cargo. Además, estos funcionarios gozaban del reconocimiento de la élite, lo cual les permitía ser vistos como figuras destacadas dentro de la sociedad costarricense. De igual forma, el hecho de que el funcionario tuviese su residencia en el país donde estaba acreditado abarataba los costos para el Estado costarricense, que incluso en algunos casos, como se indicó líneas atrás, decidía no enviar fondos para pagar a las representaciones.

## Un patrón naciente, el diplomático partidista

El patrón descrito líneas atrás no fue el único durante el periodo bajo estudio. A principios del siglo XX, en particular en la misión diplomática en los Estados Unidos, comienza a observarse cómo los nombramientos se encontraban correlacionados con las coyunturas políticas que se producían dentro de la élite y su relación con los partidos políticos que se encontraban dentro de la competencia electoral.<sup>92</sup> Así, en el caso de esta misión, desde 1851 hasta 1891 el puesto de jefe de misión fue ocupado únicamente por cuatro personas, una de ellas, el Marqués, durante 12 años.<sup>93</sup> Entre 1891 y 1896 la plaza se mantuvo vacante, en 1898 el cargo fue asumido por Joaquín Bernardo Calvo Mora, quien lo ocupó hasta 1908 y, posteriormente, de 1910 a 1914. Tras la salida de Calvo Rosales, la duración en el puesto del jefe de misión no superó los 6 años. De tal forma, en un plazo de 26 años, seis personas desempeñaron el cargo y su nombramiento dependía de los cambios de gobierno. De esas seis, únicamente una de ellas, José Rafael Oreamuno Flores, logró permanecer en el cargo por más de dos administraciones, entre 1922 y 1928, los demás salieron según los cambios de la política interna que experimentaba el país (Cuadro N.º 3).

Un caso que refleja ese nuevo perfil se produjo en 1915. Tras la renuncia de Roberto Brenes Mesén (personaje cercano a la familia de González Flores)<sup>94</sup> como ministro en Washington, en razón de un incidente ligado con el abanderamiento de un barco

92 Cabe señalar que para esos años la figura del partido político como maquinaria electoral había empezado a consolidarse dentro del juego político nacional. No obstante, se caracterizaban por la preeminencia del candidato, su inestabilidad y carencia de elementos ideológicos. Ver en este sentido, Iván Molina Jiménez y Fabrice Lehoucq, *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)* (San José, Costa Rica: EUCR, 1999), 143-144.

93 Cascante Segura, *Base de datos Jefes de misión de Costa Rica (1821-2004)*, *Op. cit.*, s. n.

94 Jesús Manuel Fernández Morales, *Las Presidencias del Castillo Azul* (San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL, S.A., 2010), 111.

acusado de colaboracionismo con Alemania, el Marina Quesada,<sup>95</sup> la administración González Flores, con el propósito de apaciguar una posible reacción de los Estados Unidos, solicitó al expresidente Jiménez Oreamuno asumir el cargo, no obstante este lo rechazó, por lo que el gobierno decidió nombrar a Manuel Castro Quesada.<sup>96</sup>

Castro Quesada había ocupado el cargo de secretario de Relaciones Exteriores de 1910 hasta diciembre de 1913,<sup>97</sup> por lo que era hombre de confianza en las filas del Partido Republicano. En 1913, renunció a dicha Cartera para apoyar la coalición entre el Partido Republicano y el Partido Civil, y fue uno de los posibles candidatos de transacción para llegar a la presidencia en 1914.<sup>98</sup> Una vez que González Flores asumió el poder, Castro Quesada fue nombrado nuevamente secretario de Relaciones Exteriores,<sup>99</sup> puesto que desempeñó hasta que fue nombrado en Washington. Con el derrocamiento de González Flores en 1917, Castro no solo fue cesado de su cargo, sino que una semana después del golpe, el gobierno de facto nombró como agente confidencial a Ricardo Fernández Guardia, “un distinguido hombre de letras, con mucha experiencia diplomática, enemigo acérrimo de González Flores y quien a la vez contaba con importantes conexiones en Washington”.<sup>100</sup>

Un verdadero acróbata de la política de esos años, Castro Quesada, se separó de las filas del Partido Republicano y entró a formar parte de la coalición que conformaba el Partido Unión Nacional, que obtuvo el triunfo electoral en 1928.<sup>101</sup> De forma tal, durante el gobierno de González Víquez (1928-1932), fue nombrado nuevamente como ministro en Washington, cargo que dejó en 1931, para presentarse a la elección de 1932, mediante la creación de un nuevo partido político, el Unión Republicana.<sup>102</sup>

Existen dos casos adicionales de interés. El primero corresponde a José Rafael Oreamuno Flores, quien fue nombrado como ministro en Washington entre 1922 y 1926. Oreamuno Flores fue hijo de Nicolás Oreamuno Ortiz, destacado miembro de la élite, quien ocupó el cargo de presidente de la Corte Suprema Justicia de 1920 a

95 Sobre este caso ver Harold Bonilla Serrano, *Los presidentes*, tomo II (San José, Costa Rica: Editorial UNED y Editorial Costa Rica, 1979), 494-496.

96 Fernández Morales, *Op. cit.*, 67.

97 Cascante Segura, *Base de datos de jefes de misión de Costa Rica (1821-1990)*, *Op. cit.*, s. n.

98 Fernández Morales, *Op. cit.*, 36.

99 Cascante Segura, *Base de datos de jefes de misión de Costa Rica (1821-1990)*, *Op. cit.*, s. n.

100 Al no ser un gobierno reconocido no se podía nombrar a un funcionario en un cargo diplomático. Sobre este nombramiento ver, Murillo Jiménez, *Tinoco y los Estados Unidos. Génesis y caída de un régimen*, *Op. cit.*, 53.

101 Sobre la conformación del partido Unión Nacional ver Jorge Mario Salazar Mora, *Crisis liberal y estado reformista. Un análisis político electoral* (San José, Costa Rica: EUCR, 1995), 127.

102 Clotilde Obregón Quesada, *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998* (San José, Costa Rica: EUCR, 2000), 294.

1934.<sup>103</sup> Tanto el Oreamuno Flores como su padre se distinguieron por oponerse a la dictadura de los Tinoco, por lo cual no es de extrañar, que se le confiase al primero la delicada jefatura en Washington. No obstante, tras el cambio de gobierno en 1924, Oreamuno se mantuvo en el cargo. No se ha encontrado evidencia directa sobre las razones para esta decisión. Empero, resulta interesante notar que su padre, hombre bastante distinguido, seguía ocupando el cargo de presidente de la Corte, lo cual pudo influir en su permanencia.

El segundo corresponde a Ricardo Castro Beeche, quien fue nombrado ministro en Washington de 1936 a 1940. Al revisar el perfil de la carrera pública puede notarse un claro ligamen con el Partido Republicano, fue secretario personal del expresidente Jiménez Oreamuno (1927-1928) y secretario de Relaciones Exteriores (1927-1928). De 1932 a 1936, ocupó el cargo de diputado y, precisamente en el último año de ese cuatrienio, ocupó la presidencia del Congreso.<sup>104</sup> Este perfil refleja las condiciones de ligamen político partidista que se requerían para ocupar el cargo en cuestión, uno de los pocos remunerados y, sin duda, el más importante del reducido servicio exterior costarricense.

¿Cuáles fueron las causas para la aparición de este tipo de diplomático? Un elemento fundamental en este proceso fue la consolidación del dominio de los Estados Unidos y su política de intervención directa o indirecta en la región, pues esta lentamente se transformó en un elemento fundamental para la lucha política dentro de los países del Istmo. En tal sentido, a partir de la primera década del siglo XX, la élite costarricense comenzó a entender la necesidad de procurar relaciones cordiales con los Estados Unidos con el fin de conservar su posición. Por ejemplo, puede citarse la labor diplomática realizada para limpiar la imagen de Ricardo Jiménez Oreamuno como “antinorteamericano” a inicios de 1910<sup>105</sup> y la negativa al reconocimiento del gobierno de Tinoco a finales de la década de 1920, que vino a empeorar la situación de dicho régimen.<sup>106</sup> Por consiguiente, el gobierno de turno no podía abstenerse de contar con una figura de confianza en este tipo de puestos, estas provenían como en los casos descritos de los grupos que habían participado cercanamente de la campaña electoral.

Aunado a este factor de la estructura internacional, dentro del país se experimentaba un proceso de fuerte competencia electoral,<sup>107</sup> lo que obligaba a nombrar en los pocos

103 Sobre José Rafael Oreamuno Ortiz ver Cascante Segura, *Base de los jefes de misión de Costa Rica (1921-2004)*, *Op. cit.*, s. n.; sobre Nicolás Oreamuno Flores ver Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto, *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica* (San José, Costa Rica: Poder Judicial, 2006), 217.

104 Cascante Segura, *Base de datos de jefes de misión de Costa Rica (1821-1990)*, *Op. cit.*, s. n.

105 Sobre este caso ver Salisbury, *Costa Rica y el Istmo 1900-1934*, *Op. cit.*, 107-108.

106 Murillo Jiménez, *Tinoco y los Estados Unidos. Génesis y caída de un régimen*, *Op. cit.*, 20 y ss.

107 Sobre este proceso ver Molina Jiménez y Fabrice Lehoucq, *Urnas de lo inesperado...*, *Op. cit.*, 143 y ss.

cargos diplomáticos existentes a miembros de los cuadros políticos del partido ganador; así se extinguió paulatina, pero en definitiva, el perfil del diplomático permanente en los puestos de jefes de misión. En los próximos capítulos se analizará con mayor detenimiento el fenómeno esbozado para determinar los cambios y continuidades de este.

## Los funcionarios subalternos.

### El caso de la Legación de Costa Rica en Europa

¿Cuál fue el patrón del personal subalterno durante el periodo de este capítulo? Resulta más complicado establecer el patrón de los funcionarios de segundo nivel destacados en las misiones, dada la dispersión y la corta duración de este tipo de nombramiento. Con tal fin, se toma como caso de análisis la misión en Europa, durante el periodo comprendido entre 1887 y 1932, con fundamento en la cual se elaboró el Cuadro N.º 4.

Como puede apreciarse, en un espacio de 45 años la misión contó únicamente con 20 subalternos, de los cuales 10 fueron nombrados entre 1885 y 1915; mientras que los otros 10 fueron nombrados entre 1921 y 1932. Al primer grupo pertenecen Leonidas Pacheco Cabezas, José Astúa Aguilar, Carlos Lara Iraeta, Cleto González Víquez, Alejandro Alvarado Quirós y Ricardo Fernández Guardia; quienes compartieron puestos públicos de importancia, tales como secretarías de Estado y diputaciones, en diferentes gobiernos. Además, resulta significativo mencionar que todos ocuparon el cargo de canciller de la República.<sup>108</sup> En el segundo grupo de funcionarios, se destacan las figuras de Otilio Ulate Blanco y Octavio Beeche Argüello, quienes también ocuparon importantes cargos dentro de la política nacional.

### Cuadro N.º 4.

#### Listado de funcionarios subalternos adscritos a la misión diplomática de Costa Rica en Europa (1885-1932)

Nombre del funcionario	Cargo	Nombramiento	Sede
González Víquez Cleto	Abogado	1888-1889	Francia
Pachecho Cabezas Leonidas	Secretario	13 oct, 1888 - abr, 1891	Francia
Fernández Guardia Ricardo	2.do Secretario	4 set, 1889 - may, 1890	Francia

Continúa en la siguiente página...

108 Cascante Segura, *Base de datos de jefes de misión de Costa Rica (1821-1990)*.

... viene de la página anterior.

<b>Nombre del funcionario</b>	<b>Cargo</b>	<b>Nombramiento</b>	<b>Sede</b>
Echeverría Aguilar Manuel	2.do Secretario	29 may, 1891 -set, 1893	Francia
Volio Jiménez Anselmo	Secretario.	1893 - abr, 1895	Francia
Astúa Aguilar José	Secretario	abr, 1895 - ¿?	Francia
Fernández Guardia Ricardo	1.er Secretario	8 may, 1897 -28 ene, 1901	Francia
Alvarado Quirós Alejandro	Agregado Civil	8 m ay, 1897 - jul, 1900	Francia
Lara Iraeta Carlos	Secretario.	12 may,1906 - dic, 1909	Francia
Martín Carranza Ernesto	Abogado	14 may. 1914 -7 set, 1915	Bélgica
Peralta Cañas José Rafael	Agregado Civil	22 jun, 1921 - 22 nov, 1930	Francia
Peralta Esquivel José Joaquín	Secretario	18 may, 1922 - ene, 1925	Francia
Huete Sáenz Modesto	Agregado Comercial	3 de mar, 1924 - 25 jul, 1928	Francia
Peralta Sancho Francisco	1.er Secretario	28 set, 1926 - 24 jun, 1936	Francia
Beeché Argüello Octavio	Abogado	24 may, 1926-21 mayo 1930	Francia
Casorla Soto Buenaventura	Secretario	28 abr, 1928 - 10 SET, 1930	Bélgica
Ulate Blanco Otilio	Secretario	12 jul, 1928 - 10 abr, 1930	España
Jiménez Huete Maximiliano	Agregado Comercial	25 jul, 1928 - abr, 1929	Francia
Mata Bonilla Alfredo	2.do Secretario	26 jul,1928 - may 1932	Francia
González Herrán Manuel	Agregado Civil a,i	26 jul,1928 - nov 1928	Francia
Esquivel Carazo Alfredo	Agregado Comercial	4 abr, 1929 -7 may, 1932	Francia

Fuente: Elaboración propia a partir de Recopilación de acuerdos de la Secretaría / Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1885-1932), inédito.

¿Cuáles fueron las razones para el nombramiento de estas figuras, ligadas con las élites nacionales? A partir de la evidencia encontrada no es factible llegar a una respuesta definitiva. Empero, algunos datos pueden brindar significativos acercamientos a esta. Debe señalarse, en esta línea, que previo a ocupar algún cargo de dirección gubernamental Cleto González Víquez,<sup>109</sup> Leonidas Pacheco Cabezas,<sup>110</sup> Ricardo Fernández Guardia, Carlos Lara Iraeta<sup>111</sup> y Alejandro Alvarado Quirós<sup>112</sup> pasaron previamente por un cargo diplomático, ya sea en la legación en Europa o en otro similar. De tal forma, el paso por este tipo de posiciones se presenta como un componente de la formación política de los jóvenes miembros de los grupos de poder, que les permitía ganar experiencia para continuar con su carrera política. En tal sentido, puede sostenerse que el haber trabajado algún tiempo en el servicio exterior, especialmente en Europa y en algunos casos el haber colaborado con alguno de los pleitos territoriales que Costa Rica mantuvo durante esos años (p.e. el caso de Cleto González Víquez y Ricardo Fernández Guardia, quienes asistieron a Peralta en el arbitraje francés del límite con Colombia), brindaba a estos sujetos la distinción y experiencia necesaria para crecer en sus carreras.

Igualmente, resulta relevante plantear que el hecho de compartir experiencias de trabajo similares, con una misma jefatura, en algunos casos con tiempos de trabajo compartido, pudo transformarse en un elemento de cohesión y conformación de identidad de grupo. Esta no tenía por qué implicar unidad electoral. Por ejemplo, durante la administración de Esquivel Ibarra (1902-1906); tanto Pacheco Cabezas, González Víquez, Lara Iraeta, Astúa Aguilar como Alvarado ocuparon diversos cargos ministeriales, de estos solo Astúa tuvo un puesto en el primer gobierno de González Víquez y, únicamente, Béche y Pacheco Cabezas ocuparon cargos en el segundo. En otros términos, la transición por este tipo de puestos constituyó un mecanismo inicial de cohesión ideológica, pero no necesariamente de cohesión electoral. Este hecho también refuerza la posición privilegiada del diplomático permanente (en este caso Peralta), quien se encontraba por encima de esas disputas internas.

Por otro lado, en el segundo grupo debe destacarse la existencia de nombramiento de tres familiares del ministro plenipotenciario Peralta, además, se encuentran el nombramiento

109 Ocupó los cargos de secretario en la Legación de los Estados Unidos (1885) y Guatemala (1886). Ver Cascante Segura, *Diccionario biográfico de la diplomacia costarricense*, 25.

110 Fue secretario de la legación en Europa (1888-1891). Ver Cascante Segura, *Diccionario biográfico de la diplomacia costarricense*, *Op. cit.*, 40.

111 Fue secretario en misión especial a Honduras (1904) y Panamá (1905). Ver Cascante Segura, *Diccionario biográfico de la diplomacia costarricense*, *Op. cit.*, 33.

112 Fue agregado civil en Francia (1897-1900). Ver Cascante Segura, *Diccionario biográfico de la diplomacia costarricense*, *Op. cit.*, 13.

de uno de los hijos del entonces presidente González Víquez y un hijo del expresidente Aniceto Esquivel Sáenz (Cuadro N.º 3). Esta práctica no se encontraba aislada. Durante la administración Tinoco habían sido nombrados como secretario y agregado, respectivamente en las Legaciones en Francia e Italia, Tomás y Miguel Ángel Guardia Tinoco.

De igual forma, esta práctica fue seguida durante la administración Cortés Castro, dado que los dos hijos del presidente, Otto y Javier Cortés Fernández, ocuparon cargos diplomáticos en misiones especiales a países europeos. El segundo, a su vez, fue nombrado cónsul general en Nueva York, en julio de 1937. Por otro lado, el sobrino de Cortés, Arturo Fernández Ardón, fue designado cónsul general en Nueva York en mayo de 1936.<sup>113</sup> Esta serie de nombramientos muestran cómo, a pesar de lo reducido del servicio exterior, en los puestos subalternos los factores familiares se tornaron en un elemento relevante para la selección del personal que podía acceder a estos cargos.

\*\*\*

A manera de conclusión, puede señalarse que en el periodo comprendido entre 1850-1940, las élites políticas establecieron paulatinamente una agenda de política exterior. Esta agenda restringida estuvo condicionada por la estructura política internacional de equilibrio de poder, así como la ideología liberal en boga. No obstante, reflejaba los intereses políticos y económicos internos que las élites políticas costarricenses gestaron durante el periodo: la consolidación del territorio, la inserción comercial y la elaboración de una imagen internacional.

A pesar de la existencia de esta agenda internacional, no se produjo una institucionalización profunda y consistente de estas funciones dentro de la estructura estatal. En tal sentido, la necesidad de desarrollar un órgano dentro del Estado que se encargase de seguir gran parte de dicha agenda, no se concretó en un crecimiento de la cartera de Relaciones Exteriores ni en términos presupuestarios ni burocráticos, lo cual puede apreciarse en el escaso número de funcionarios y misiones diplomáticas en el exterior. Estas necesidades tampoco provocaron un proceso de normativización de las funciones de la cartera o su personal, por el contrario, la regulación de la materia fue escasa y fragmentaria.

Los problemas presupuestarios obligaron a las autoridades estatales a utilizar mecanismos menos costosos de representación diplomática y consular. Por tal motivo, solo en países de alta importancia se dio la apertura de misiones permanentes con plazas remuneradas. No obstante, a pesar de ser permanentes se prefirió recurrir al nombramiento de personal diplomático y consular de carácter *ad honorem*.

113 Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1910-1948)*, Op. cit., 491-492.

Además, la apertura de este tipo de misiones no significó necesariamente la regularidad en su funcionamiento, sino que en muchos casos estas fueron abiertas y cerradas a lo largo del periodo. Para suplir esta carencia las autoridades recurrieron al nombramiento de una gran cantidad de consulados honorarios, especialmente concentrados en países europeos; no será hasta las primeras décadas del siglo XX que se presenta una situación similar en los países latinoamericanos.

Al finalizar la década de los treinta, dentro del número reducido de funcionarios diplomáticos se distinguen dos perfiles. El primero, que predominó durante el siglo XIX, se encontraba basado en grandes figuras cohesionadas ideológicamente con la élite, pero que se establecían por encima de las disputas de esta; lo cual les permitió mantenerse durante largos periodos en ejercicio de su cargo diplomático. Estos funcionarios tenían un perfil ligado con la agenda de política exterior que la élite había determinado (límites, comercio y consolidación de una imagen del país). Asimismo, este tipo de nombramientos facilitaban el equilibrio económico de la misión diplomática, pues por lo general eran residentes del país donde fueron nombrados. Además, esta clase de funcionario diplomático garantizaba que, a pesar de no contar con una institucionalidad bien establecida, pudiese gestionarse los objetivos de política exterior descritos, pues la continuidad en el cargo les permitía desarrollar muchas gestiones sin contar con instrucciones precisas.

Por otro lado, el segundo perfil, que comienza a distinguirse en las primeras décadas del siglo XX, se caracteriza por un mayor ligamen con las luchas partidistas y los conflictos políticos que ocurrían dentro del país. Este elemento se encuentra especialmente vinculado con la posición de Costa Rica ante los Estados Unidos, pues al consolidarse este último como potencia hegemónica regional se transformó en un componente más dentro de las luchas políticas dentro del país. En esta línea de análisis, debe señalarse que en la medida que la influencia de las autoridades estadounidenses se acrecentaba resultaba fundamental que los representantes diplomáticos en los Estados Unidos guardasen un fuerte vínculo de lealtad con el grupo político que arribaba al poder.

Asimismo, con la evidencia estudiada hasta el momento, puede apreciarse dos tendencias en el reducido personal subalterno remunerado de las misiones diplomáticas. La primera consiste en nombrar en esos cargos a miembros jóvenes de la élite política con el propósito de dotarlos del roce internacional necesario para asumir posteriormente puestos públicos de mayor relevancia. Por otro lado, existe un número considerable de nombramientos vinculados con parentescos de figuras relevantes de la élite, de forma tal que el puesto diplomático se percibe como un medio de favorecimiento personal, en este caso de índole familiar del grupo político que se encuentra en el poder. Los cambios y continuidades de estos patrones abarcarán los siguientes capítulos de este trabajo.

# Acerca del autor



**Carlos Humberto Cascante Segura**, licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, MSc. en Diplomacia y MSc. en Historia por la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional y profesor de la Maestría en Diplomacia de la Universidad de Costa Rica.

Esta es una  
muestra del libro  
en la que se despliega  
un número limitado de páginas.

Adquiera el libro completo en la  
**Librería UCR Virtual.**

LIBRERÍA  
UCR  
  
VIRTUAL

Este texto constituye un análisis de la relación entre el servicio exterior de Costa Rica y la consolidación de los partidos políticos costarricenses a partir de la década de 1940 del siglo XX. Para tal fin, a partir de fuentes poco exploradas por la historiografía nacional, se recurre a un análisis pormenorizado de la composición del servicio exterior durante esos años, que son vinculados con los patrones mediante los cuales los partidos políticos dominantes emplearon los puestos en esa rama de la administración para fortalecer sus cuadros electorales, decisión que tenía como objetivos fundamentales la obtención de triunfos electorales y la conservación de estas agrupaciones. Se plantea como tesis que este modelo constituye una continuidad fundamental de la cultura política costarricense anterior a la guerra civil de 1948, que se mantuvo con algunas modificaciones tras la finalización del conflicto y el surgimiento de fuerzas políticas heredadas de dicha conflagración. En este sentido, se plantea que la construcción de la diplomacia costarricense fue un proceso no necesariamente vinculado con componentes ideológicos, sino de oportunidad partidista que se mantuvo y logró generar instituciones informales que permanecieron hasta finales del siglo XX.

The logo for Editorial UCR consists of three horizontal white lines above the text "EDITORIAL UCR" in a bold, sans-serif font.

EDITORIAL  
UCR

ISBN 978-9968-46-609-7

