28

Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica

Universidad de Costa Rica
Escuela de Historia
Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica

La política exterior de Costa Rica (1850-2010)

Carlos Humberto Cascante Segura

EDITORIAL UCR

La política exterior de Costa Rica (1850-2010)

Universidad de Costa Rica
Escuela de Historia
Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica

Comisión editorial
Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica

Dra. Ana María Botey Sobrado
Licda. Ana Cecilia Román Trigo
M.Sc. Claudio Vargas Arias

28

Universidad de Costa Rica
Escuela de Historia
Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica

Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica

La política exterior de Costa Rica (1850-2010)

Carlos Humberto Cascante Segura

EDITORIAL UCR
2015

327.728.6

C336p Cascante Segura, Carlos Humberto
La política exterior de Costa Rica (1850-2010) / Carlos Humberto Cascante Segura. – 1. ed.– [San José], C. R. : Edit. UCR, 2015.
xi, 91 p. – (Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica ; v. 28)

ISBN 978-9968-46-459-8

1. POLÍTICA EXTERIOR – COSTA RICA – 1850-2010. 2. COSTA RICA – POLÍTICA Y GOBIERNO – 1850-2010. I. Título. II. Serie.

CIP/2758
CC/SIBDI. UCR

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.
Primera edición: 2015

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

Corrección filológica: *Mauricio Meléndez.* • Diseño y diagramación: *Daniela Hernández.*
Revisión de pruebas: *Gabriela Fonseca.* • Diseño de portada y control de calidad: *Boris Valverde.*

© Editorial Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
Apto. 11501-2060 • Tel: 2511-5310 • Fax: 2511-5257 • administración.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, marzo 2015.
Universidad de Costa Rica Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN IX

Las vicisitudes internacionales de un Estado en construcción. Una política exterior restringida (1850-1940) 1

I. Política exterior y delimitación del territorio 2

II. Política exterior e inserción en el sistema económico internacional 7

III. Política exterior y establecimiento de una imagen internacional 13

Enfrentamientos globales, disputas regionales y panorama político costarricense. Una política exterior de supervivencia (1940-1970) 19

I. Los cambios del sistema internacional y regional 19

II. Alianzas en tiempos de guerra. El factor internacional en la política criolla (1940-1948) 23

III. La guerra que no se detuvo. Política criolla y enfrentamientos regionales (1948-1970) 30

Entre los condicionamientos internacionales y nacionales. Distención en la Guerra Fría y conflicto centroamericano: la "madurez" de la política exterior (1970-1990) 39

I. Guerra Fría y Centroamérica. De la paz ficticia a las guerras de baja intensidad 39

II. Las transformaciones del ámbito interno, modelos económicos frustrados y transformaciones complejas 46

III. Una política exterior cambiante 49

Epílogo. Un recuento inconcluso (1990-2010) 61

BIBLIOGRAFÍA 73
ACERCA DEL AUTOR 91

LAS VICISITUDES INTERNACIONALES DE UN ESTADO EN CONSTRUCCIÓN. UNA POLÍTICA EXTERIOR RESTRINGIDA (1850-1940)

A partir de la década de 1820, la coyuntura internacional, caracterizada por la presencia de la Gran Bretaña y otras potencias imperiales, que fijaban sus intereses en adquirir dominio de los mercados y las rutas comerciales (específicamente las oportunidades canaleras en la región), perfilaron la conformación de una incipiente agenda de temas internacionales en Centroamérica. La presión británica y el legado colonial que fraccionaba la región en pequeñas comunidades políticas llevó al establecimiento de pequeños estados[5] y a la élite político-económica costarricense a desarrollar una incipiente política exterior ajena a la construcción nacional centroamericana.[6] En tal sentido, pese a que se mantuvo una tenue línea de unión con la idea de la Federación, lo cierto es que para mediados del siglo XIX se estaba consolidando la

5 Sobre los intereses británicos en este proceso ver Obregón Quesada, Clotilde. *El río San Juan en la lucha de las superpotencias,* San José, Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1993; Obregón Quesada, Clotilde. *Relaciones exteriores de una República en formación,* San José, Costa Rica, Editorial Costa Rica, 1984.

6 Sobre las razones históricas para el fracaso de la República Federal ver Botey Sobrado, Ana María. *La República Federal (1823-1842),* en página electrónica de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica. Disponible en: http://www.hcostarica.fcs.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=22:republicafederal&catid=7:repfederal&Itemid=2. Revisado el 15 de agosto de 2009.

visión de que la recién independizada provincia podía sobrevivir si establecía relaciones con las potencias hegemónicas y compradoras del café que empezaba a exportarse; al tiempo que evitaba inmiscuirse en los conflictos que se producían en el resto de Centroamérica.[7]

Esta visión del Estado en lo internacional condujo a definir ciertos objetivos fundamentales, que se mantuvieron a lo largo del periodo comprendido entre 1850 y 1940. Estos componentes fueron: (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. Los temas en cuestión constituyeron la base para el establecimiento e intensidad de las relaciones diplomáticas del Estado, así como para la construcción de una institucionalidad dentro del Estado y la designación de un cuerpo de funcionarios dirigidos a satisfacer dicha agenda, proceso que no fue del todo exitoso.[8]

I. Política exterior y delimitación del territorio

Como parte de su proceso de construcción estatal, uno de los primeros objetivos de la élite política de la provincia independiente fue la apropiación excluyente y exclusiva del territorio en el cual comenzaba a establecerse.[9] Este proceso se compuso por dos fases, una de índole interna y otra

7 Acuña Ortega, Víctor Hugo. La invención de la diferencia costarricense 1810-1870. En *Revista de Historia* de la Universidad Nacional-CIHAC de la Universidad de Costa Rica, N.° 45, enero-junio 2002, pp. 191-228.

8 Sobre la evolución de la construcción del servicio exterior en Costa Rica ver Cascante Segura, Carlos Humberto. Clientelismo y Sistema Político. El Caso del Servicio Exterior Costarricense (1940-1990). Algunos Apuntes Preliminares. En *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, Vol. 9, N.° 1, 2009, pp. 16-43. Disponible en: http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/6125/5829. Revisado el 2 de julio de 2014.

9 Meléndez Dobles, Silvia. Aportes geográficos al imaginario costarricense. En *Reflexiones*, Vol. 83, N.° 1, 2004, pp. 57-85.

de orden internacional. La primera consistió en la definición de las circunscripciones internas, así como la exploración y ocupación del territorio. La segunda se desarrolló como un proceso de definición de límites con los Estados vecinos: Nicaragua y Colombia durante todo el siglo XIX, posteriormente, Panamá, tras su independencia en 1903.

Si bien la élite se había decantado por no participar de forma directa en los conflictos centroamericanos, donde se había preferido una intervención indirecta y fragmentaria, los problemas con los países limítrofes fueron inevitables. La determinación de estos límites se encontraba enmarcada en un contexto nacional e internacional complejo. Dos factores contribuyeron a esta situación. Por un lado, los procesos de construcción del Estado que experimenta Costa Rica y sus estados vecinos, donde el territorio desempeñaba un papel ideológico y económico. Por otro lado, los gobiernos de Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos, así como empresarios privados de esos países, pretendían la construcción del proyecto canalero en la región. En tal sentido, los complicados componentes jurídicos de este proceso de definición territorial fueron supeditados a los intereses económicos, ligados a los diversos intentos de canalización, como estableceremos a continuación.[10]

En caso de la definición del límite con Nicaragua, los ejes centrales del conflicto fueron la disputa por el territorio del Partido de Nicoya, así como los derechos y las eventuales

10 Sobre la importancia estratégica de la región en razón del paso interoceánico ver Rodríguez, Rosario. *El interés geopolítico norteamericano en Centroamérica*, Ponencia presentada en el VI Congreso Centroamericano de Historia, Universidad de Panamá, Panamá, 22 al 26 de julio de 2002; Granados Chaverri, Carlos. Geopolítica, destino manifiesto y filibusterismo en Centroamérica. En *Boletín AFEHC,* N.° 36, junio 2008.Disponible en: http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=1920 y Angulo Jaramillo, Felipe. *Entre el olvido a y los intereses geoestratégicos. América Central en los relatos de viaje de la Revue des Deux Mondes a mediados del siglo XIX*. En Boletín AFEHC N.° 42, septiembre 2009. Disponible en: http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=2260

ganancias producidas por la ruta canalera.[11] De tal forma, previo a la firma del tratado Cañas-Jerez en 1858, la disputa se concentró en la definición del límite, en la cual Costa Rica pretendía acceder al río San Juan y, por ende, contar con derechos de participación en las ganancias de la construcción del canal. Tras varios intentos fallidos de negociación bilateral y la guerra contra los filibusteros, ambos países presionados por los intereses de los Estados Unidos y la Gran Bretaña firmaron el tratado Cañas-Jerez en 1858.[12] Este tratado definió los límites entre ambos países, el régimen jurídico del río San Juan y los derechos costarricense en la eventual construcción de la ruta interoceánica.

Empero dicho convenio se transformó, al cabo de unos pocos años, en uno de los principales componentes del problema, pues, al brindar participación a Costa Rica en la eventual construcción de la ruta canalera, provocó que las autoridades nacionales dirigieran sus esfuerzos a la consolidación de esos derechos, mientras las autoridades nicaragüenses pretendían excluir a la élite costarricense de la negociación de dicho proyecto. De tal forma, los conflictos sobre la validez del tratado llevaron a un arbitraje internacional, resuelto por el presidente de los Estados Unidos en 1888,[13] y el atraso de la demarcación del límite hasta la

11 Un análisis del inicio de este conflicto en Sibaja Chacón, Luis Fernando. Filibusteros, financieros y cuestiones limítrofes entre Costa Rica y Nicaragua. En Acuña Ortega, Víctor Hugo (editor), *Simposio Internacional Filibusterismo y Destino Manifiesto en las Américas*, Liberia, Costa Rica, Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 2007, pp. 41-64. Sobre el contenido de la disputa ver Murillo Jiménez, Hugo. La controversia de límites entre Costa Rica y Nicaragua. El laudo Cleveland y los derechos canaleros 1821-1903. En *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 12, N.° 2, 1986, pp. 45-58.

12 Entre las situaciones coyunturales que impulsaron la firma de este convenio se encontraban la presión de los Estados Unidos, que apoyaron los intereses de compañías que habían firmado contratos con el Gobierno nicaragüense, así como la idea del presidente Mora de apoyar la propuesta del francés Felix Belly. En tal sentido, ver Sáenz Carbonell, Jorge. Historia Diplomática de Costa Rica, Tomo I, San José, Editorial Juricentro, pp. 249-261.

13 La relación entre los debates jurídicos y los intereses político-económicos puede apreciarse claramente alrededor de las negociaciones de dicho proceso. En tal sentido, al lado de los trabajos jurídicos realizados el Gobierno de Costa Rica negociaba con éxito un convenio canalero con

celebración de los procesos Alexander (actas y laudos) entre 1897 y 1900. Además, se produjeron constantes conatos de enfrentamientos y escaramuzas en la frontera.[14]

Los problemas ligados a los derechos costarricenses sobre el San Juan afloraron nuevamente a mediados de la década de 1910, con la firma de los tratados Chamorro-Weitzel y Chamorro-Bryant, los cuales llevaron a un nuevo enfrentamiento judicial, esta vez ante la Corte Centroamericana de Justicia.[15] A pesar de la infructuosidad de este, la consolidación del canal de Panamá como única ruta interoceánica evitó mayores conflictos sobre dicha temática. A pesar de que se alejaba cada vez más la posibilidad de construcción de un canal a través del río San Juan, los enfrentamientos con Nicaragua por los límites y derechos canaleros no desaparecieron de la agenda de política exterior. Además, las complejas relaciones con Nicaragua adquirían matices adicionales con la intervención y competencia de las élites políticas de ambos países en la segunda mitad del siglo XX, así como por los procesos de construcción de la identidad de ambos países, que se ven entrelazados a lo largo de su historia.

En el caso de Colombia y, posteriormente, Panamá, la situación fue igualmente compleja. En especial, porque desde la década de 1830, Colombia inició con una táctica de ocupación militar del territorio de Bocas del Toro, el cual se alegaba pertenecía a Costa Rica. Tras la independencia se realizaron una serie de negociaciones bilaterales

una compañía estadounidense. Los detalles de este proceso en Cascante Segura, Carlos Humberto y Sáenz Carbonell, Jorge Francisco. *Ad ardua per alta: una biografía de Manuel María de Peralta y Alfaro*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 2004, pp. 83-86.

14 Sobre el desarrollo de estos temas ver Obregón Quesada, Clotilde. *El San Juan en la lucha de las superpotencias…* y Sibaja Chacón, Luis Fernando. *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; Sibaja Chacón, Luis Fernando. *El límite sureste de Costa Rica*, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias y Letras..., 1968.

15 Salisbury, Richard. *Costa Rica y el Istmo 1900-1934,* San José, Costa Rica, Editorial Costa Rica, 1984, p. 32.

infructuosas. Debido a nuevos avances colombianos sobre el territorio del Pacífico costarricense, a fines del decenio de 1870 hubo grandes tensiones entre ambos países que, siguiendo la tradición jurídica de esos años, decidieron someter el diferendo ante la Casa Real española, el cual no se llevó a cabo por presión del Gobierno colombiano.

Al igual que en el caso nicaragüense, la situación se complicó debido a que los territorios en disputa se presentaron ideales para la construcción de una ruta interoceánica. Lo que motivó, primero la obstrucción de un arbitraje ante la Casa Real española y, posteriormente, un dudoso fallo del presidente del Gobierno francés, a quien fue sometido el diferendo mediante convención arbitral. Dado que en 1903 Panamá se independizó de Colombia, el asunto se mantuvo vigente, pues Costa Rica decidió no aplicar dicho fallo.[16]

Las negociaciones con Panamá fueron igualmente convulsas. Tras un tratado que definió el sur de la frontera y un laudo ante la Presidencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos que definió la parte restante, se produjo un enfrentamiento bélico en la década de 1920, que fue seguido de nuevos fracasos en la década de 1930. En 1940, se retomó el tema hasta llegar a una solución en 1941, con la firma del tratado Echandi Montero-Fernández Jaén. El tratado se planteó como un arreglo directo entre los dos países, válido por sí mismo, sin dependencia de los convenios y laudos anteriores, y se ratificó y canjeó con suma rapidez. El amojonamiento del límite se realizó conjuntamente,

16 En el laudo Loubet se produjeron una serie de extraños inconvenientes. Dado que el árbitro se encontraba directamente interesado en el proceso resolvió de forma tal que no perjudicase los intereses de la compañía francesa que construía el Canal de Panamá, por lo que se contentó con llegar a una solución de términos medios, deficientemente fundamentada, incluso sin un mapa que señalase el alcance de su resolución. Sobre la disputa limítrofe entre Costa Rica y Colombia, ver Montealegre Mata, Guillermo. *El límite sur-este de Costa Rica*, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica..., 1972; Sibaja Chacón, Luis Fernando. *El límite sureste de Costa Rica...*; y Sáenz Carbonell, Jorge. *Historia diplomática de Costa Rica 1821-1910...*

sin que surgiese ninguna discrepancia de consideración,[17] momento a partir del cual las relaciones diplomáticas con Panamá en este campo se normalizan casi por completo.

II. Política exterior e inserción en el sistema económico internacional

A la par de la construcción territorial, la élite ligaba la política exterior a sus intereses de modernización económica. En esta línea el crecimiento de la influencia británica provocó que los recién independizados países de América se incorporaran aceleradamente al sistema económico internacional. Este ingreso fue considerado por las élites latinoamericanas, entre ellas la costarricense, como un componente más del progreso nacional, pues sería a partir de ese comercio que se solventaría las falencias internas.[18] 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 instrumento para obtener tres objetivos que se consideraban fundamentales: la apertura de mercados para el café, mediante el mantenimiento de relaciones comerciales estables;[19] el acceso al crédito internacional, dirigido al financiamiento de grandes obras de infraestructura (el cual abrió el espacio para los empréstitos internacionales y, posteriormente a resolver los conflictos relacionados con estos);[20] así como, el fomento de la migración europea a Costa Rica.

17 *Idem*.

18 León Sáenz, Jorge. *Evolución del comercio exterior de Costa Rica y del trasporte marítimo de Costa Rica 1821-1900*, 1.ª reimpresión, San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002, pp. 303-323.

19 *Idem*.

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

El crecimiento del sector exportador cafetalero y los intentos de diversificación de la oferta agroexportadora orientaron a una búsqueda de mercados internacionales.[21] En este sentido, la élite económica fomentó el establecimiento de oficinas consulares que tenían como objetivo la diversificación de plazas para el ingreso de los productos costarricenses. Pese a estos esfuerzos, elementos estructurales de carácter internacional atentaban contra la idea de diversificación de productos y mercados, pues el alcance, poder económico y necesidades de los comerciantes británicos transformaron al café en el principal objetivo de difusión comercial y a la Gran Bretaña en el principal mercado de dicho bien. Esta situación se prolongó hasta los inicios de la Segunda Guerra Mundial.[22]

En algunos casos la política de diversificación fue sugerida por los mismos agentes consulares, quienes, además, consideraban fundamental la eliminación de los intermediarios para obtener mejores ganancias de la producción. No será hasta finales del siglo XIX y principios del XX que la política de diversificación adquiera mayor fuerza, por lo que se generó una verdadera estrategia para dar a conocer el café costarricense, dado la crisis finisecular que experimentó el mercado mundial. Cabe señalar que correspondió a los agente diplomáticos establecer una imagen sobre la calidad del café costarricense, con la participación en ferias y en foros internacionales dirigidos a mitigar la crisis sobre los precios del grano.[23]

21 Sobre los procesos de diversificación agrícola ver Viales Hurtado, Ronny. Las bases de la política agraria liberal en Costa Rica, 1870-1930. Una invitación para el estudio comparativo de las políticas agrarias en América Latina. En *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, Vol. 2, N.º 4, julio 2001-octubre 2001. Disponible en: http://www.fcs.ucr.ac.cr/~historia/articulos/p-agrari.htm. Revisado el 12 de abril de 2010.

22 Montero Mora, Andrea. *El mercadeo del café de Costa Rica ante las tendencias y coyunturas críticas del mercado internacional (1890-1950),* Ponencia presentada en el IX° Congreso Centroamericano de Historia, San José, Costa Rica, 2008, Número especial de la revista *Diálogos*. Disponible en: http://historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2008/especial2008/articulos/05-Economia/59.pdf. Revisado el 5 de marzo de 2010, pp. 1389.

23 *Ibid.,* pp. 1381-1383.

Al lado del comercio con la Gran Bretaña y los Estados Unidos, para finales del siglo XIX, Alemania había iniciado un agresivo proceso de introducción en América Latina. Este factor fue fundamental para que durante el periodo en estudio ciertas regiones de ese país se convirtieran en un importante mercado tanto para el café, como para otros productos costarricenses.[24] Tras el interregno que representó el rompimiento de las relaciones diplomáticas, la declaratoria de guerra a Alemania (1918-1919) y los problemas de la posguerra, el comercio volvió a incrementarse a finales de la década de 1920, por lo que el gobierno estableció una serie de oficinas consulares en ese país.[25]

Dado el crecimiento alemán durante la década de 1930, en medio de la Gran Depresión, empezó a considerarse el mercado alemán como la principal alternativa del comercio exterior costarricense, en especial del café, siempre y cuando pudieran eliminarse los intermediarios comerciales.[26] Al lado del crecimiento comercial se intensificaron las relaciones consulares, para las cuales el Gobierno costarricense nombraba cónsules honorarios, quienes por lo general se encontraban imbuidos dentro de los entramados comerciales.

A principios del siglo XX, los intentos de diversificación estaban claramente establecidos en el mercado estadounidense. Empero, se trató de fortalecer la posición del producto costarricense en plazas donde había llegado por efecto de intermediarios ingleses como Bélgica, Italia y Francia; así como Sudamérica. Los resultados del proceso no fueron del todo alentadores. La diversificación de los mercados continuó como parte de la política exterior

24 Léon Sáenz, Jorge. *Evolución del comercio…*, p. 136.

25 Arias Mora, Denis. *El comercio entre Costa Rica y Alemania entre guerras, crisis e imperios (1914-1940)*, Ponencia presentada en el IX° Congreso Centroamericano de Historia, San José, Costa Rica, 2008, Número especial de la revista *Diálogos*. Disponible en: http://historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2008/especial2008/articulos/nuevas/1-economica-El%20comercio.pdf. Recuperado el 4 de setiembre de 2009, pp. 4075-4076.

26 *Ibid.*, p. 4083.

costarricense al final del periodo que cubre este capítulo, a pesar de que, cada vez más, el Estado fue compartiendo su rol promotor con instituciones de carácter privado.[27]

Aunado al sistema de libre comercio y la búsqueda de mercados impulsada por las autoridades británicas,[28] se encontraba la política económica liberal de establecimiento de vías de comunicación y explotación agraria, lo que determinó en gran medida la inserción costarricense al flujo financiero internacional. Desde esta perspectiva, los liberales concebían a la inversión extranjera como *"una especie de solución mágica de los problemas agrícolas"*.[29] Esta búsqueda de capitales se desarrolló tanto de forma indirecta mediante la búsqueda de préstamos para que el Estado realizase grandes obras de infraestructura, o bien, con inversión privada directa, con la firma de contratos para el establecimiento de empresas u obras de gran envergadura.

La atracción de capital como componente de la agenda internacional fue establecida desde la primera misión de Felipe Molina a Europa. En tal sentido, en las instrucciones remitidas se encontraba establecer contactos con casas comerciales ubicadas en Londres, que tuviesen interés en invertir en Costa Rica, tanto en un proyecto canalero como en un proyecto de camino hacia el río Sarapiquí, ambos proyectos ligados a las disputas limítrofes con Nicaragua. Al igual que muchos otros contratos de este tipo, su ejecución no se hizo efectiva, no obstante, conforme transcurría la segunda mitad del siglo XIX, junto con la necesidad de aumentar la infraestructura de las vías de comunicación y la concepción de *"orden y progreso"* se incrementó la búsqueda por este financiamiento.[30]

---

27 *Ibid*., p. 4085.

28 Quesada Monge, Rodrigo. *Recuerdos del Imperio*..., pp. 79-116.

29 Viales Hurtado, Ronny. Poblar, comunicar y buscar capitales..., p. 107.

30 Sobre el particular puede verse la correspondencia diplomática de Felipe Molina, transcrita por Obregón Quesada, Clotilde, Correspondencia de Felipe Molina. En *Revista del Archivo Nacional*, N.° 12, enero-diciembre 1988, pp. 157-255.

Tal financiamiento se obtuvo primero del mercado británico, de casas privadas, que se comprometían, en términos muy onerosos para los gobiernos latinoamericanos, a poner bonos de deuda pública en el mercado financiero. Para ello, al igual que para otros países, el Estado costarricense recurrió a intermediarios extranjeros, a quienes incorporaba en el carácter de funcionarios diplomáticos, y que en connivencia con los financistas británicos, se encargaron de expoliar tanto a los compradores de bonos de deuda como a los Estados deudores.[31]

Para finales del siglo XIX y principios del XX, los inversores estadounidenses y alemanes desplazaron la intervención económica británica, pues esta se concentró en la parte asiática de su imperio. La inversión estadounidense y alemana, a diferencia de la británica, se caracterizó por ser directa, tanto en la producción de bienes primarios, como del banano y café, como en servicios, electricidad y ferrocarriles.[32] Este cambio económico concuerda con el proceso político que convertirá a los Estados Unidos en la potencia hegemónica regional y la aparición de una agresiva competencia alemana en Centroamérica, que influirá en los notables cambios en la política exterior que se experimentaron a mediados del siglo XX.

La necesidad de crecimiento económico tuvo como barrera la carencia de población. Por consiguiente, según ha señalado Alvarenga (2005), a lo largo del periodo comprendido entre 1850 y 1930 el Estado costarricense tuvo como uno de sus objetivos la atracción de la inmigración europea hacia Costa Rica. En tal sentido, *"[…] los representantes del Estado soñaron ver las áreas para entonces 'vacías' pobladas de colonos europeos y hasta llegaron a crear proyectos de importación de blancos jornaleros para impulsar la expansión de la*

31 González Víquez, Cleto. *Capítulos para una Historia Financiera de Costa Rica*, San José, Editorial Costa Rica, 1977, pp. 83-207; Quesada Monge, Recuerdos del Imperio, pp. 146-156.

32 Veáse en este sentido Quesada Monge, Rodrigo. *Recuerdos del Imperio...*, pp. 171-193.

hacienda cafetalera [...]".[33] Así, los agentes diplomáticos y consulares se dedicaron a promover la inmigración europea, mediante la negociación de contratos con compañías privadas dedicadas a trasladar y formar colonias agrícolas en los territorios no explotados,[34] o bien, mediante la promoción de las ventajas del país como destino para los migrantes.

Esta política, que formó parte de la visión de los gobiernos latinoamericanos durante ese periodo, se prolongó con bastante constancia y uniformidad desde la década de 1830 a la década de 1930.[35] La inmigración como tema de política exterior perdió importancia durante las primeras décadas del siglo XX. Tres causas pueden considerarse como determinantes de esta situación. En primer término, el fracaso constante de los proyectos privados, por lo que el Estado promovió con mayor fuerza la inmigración interna. En segundo lugar, la depresión de la década 1930, produjo una reducción de la demanda de trabajadores debido a la contracción económica que experimentó el país.[36] Por otro lado, a principios del siglo XX comienzan a desarrollarse en el discurso oficial la política de "auto-inmigración", el cual llevaba políticas tendientes a incentivar el crecimiento demográfico en el país.[37] Esta situación determinó que los proyectos de promoción de una masiva inmigración europea dejaran de

33 Alvarenga Venuotolo, Patricia. La inmigración extranjera y la nación costarricense. En *Revista Istmo*, N.° 4, julio-diciembre 2002. Disponible en: http://collaborations.denison.edu/Istmo/n04/articulos/inmigracion.html. Recuperado el 12 de setiembre de 2010.

34 *Ibid.*

35 Viales Hurtado, Ronny. Poblar, comunicar y buscar capitales: tres fundamentos de la política agraria liberal en Costa Rica entre 1870-1930. En *Revista Agronomía Costarricense*, Vol. 24, N.° 1, enero-junio 2000, pp. 99-111.

36 Alvarenga Venutolo, Patricia. *La inmigración extranjera y la nación costarricense...*

37 Palmer, Steven. Hacia la "Auto-inmigración". Nacionalismo oficial en Costa Rica 1870-1930. En Arturo Taracena y Joel Piel, *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica,* San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso-El Salvador, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1995, pp. 75-85.

tener un espacio dentro de los fines de la política exterior costarricense al final del periodo que cubre este capítulo.

III. Política exterior y establecimiento de una imagen internacional

Ligado a los dos ejes anteriores, la política exterior costarricense del periodo pretendió construir y establecer una identidad de Costa Rica ante las potencias hegemónicas. De acuerdo con Lahneman (2009), los estados en el ámbito internacional estructuran una identidad, que se funda sobre aquella imagen que sus autoridades pretenden introducir mediante sus discursos y acciones de política exterior (*rol declarado*), así como por aquellas características que le son asignadas por los otros actores internacionales (*rol asignado*). En esta línea, los grupos dirigentes de los estados pueden alcanzar distintos grados de éxito al elaborar una imagen que condicione su participación en el ámbito internacional, o bien, esta imagen puede ser construida desde afuera.[38]

¿Cómo se concebía la élite del Estado en construcción ante lo internacional? Tras abandonar el proyecto federal y establecer una separación sobre el resto de los países centroamericanos, dos preocupaciones dominaron el discurso sobre lo internacional. Por un lado la pequeñez y debilidad del Estado, es decir, sus posibilidades de sobrevivencia en solitario en el mundo de grandes estados; por otro lado, se divisó el problema de la imagen que pretendía proyectarse a las grandes potencias del momento.

Desde esta perspectiva, el problema de subsistencia y viabilidad del Estado fue especialmente debatido en las décadas de 1840 y 1860, periodo en el cual se mantenía abierta la

38 Lahneman, William J. Changing Power Cycles and Foreign Policy Role-Power Realignments: Asia, Europe, and North America. En *International Political Science Review*, Vol. 24, N.° 1, enero el 2003, pp. 97-111. Disponible en: www.jstor.org/stable/1601332. Recuperado el 12 de febrero de 2009.

posibilidad de integrarse a algún proyecto federal.[39] Sin embargo, desde la primera misión diplomática en Europa, dirigida por Felipe Molina, se esbozaron las bases de la imagen internacional que pretendía sostener la élite costarricense ante las potencias mundiales. Dentro de este proceso se encontraba la búsqueda por el reconocimiento internacional en Europa (que permitiría, además, la apertura de líneas de crédito e inversión)[40] y la elaboración del *Bosquejo de la República de Costa Rica seguido de apuntamientos para su historia,* libro publicado en 1851 por Molina, el cual se encontraba dirigido a divulgar en los círculos internacionales los elementos básicos que integraban las características fundamentales de la recién creada república.[41]

Tres factores vinieron a consolidar en el discurso de las élites la posibilidad de viabilidad y la imagen internacional del naciente Estado. Por un lado, el crecimiento económico gracias a la exportación de café. Por otro lado, dos situaciones de índole internacional: el triunfo en contra de las huestes filibusteras, denomina posteriormente la Campaña Nacional, el cual ha identificado Acuña como un soporte psicológico de la nacionalidad,[42] y el primer gran litigio jurídico internacional celebrado pocos años después. En este último, el incipiente Estado obtuvo un significativo triunfo sobre las reclamaciones presentadas por ciudadanos estadounidenses con el apoyo del Gobierno estadounidense.[43]

39 Sobre la participación de Costa Rica en estas iniciativas de construcción de una federación centroamericana ver Sáenz Carbonell, Jorge. *Historia Diplomática de Costa Rica,* Tomo I.

40 Sobre las gestiones realizadas por Molina para tal fin ver Obregón, Relaciones exteriores de una República en formación…

41 Dachner Trujillo, Yolanda. De la individual política a la predestinación singular: Costa Rica. En Osejo, Molina y Peralta. En *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 22, N.° 2, 1996, pp. 107-116.

42 Acuña Ortega, Víctor Hugo. La invención de la diferencia costarricense, p. 211.

43 Cascante Segura, Carlos Humberto. La elaboración de una imagen y diplomacia incipiente. El primer litigio internacional de Costa Rica (1860-1863). En *Boletín AFEHC,* N.° 46, de la Asociación para el Desarrollo de los Estudios Históricos en Centroamérica, publicado el 04 septiembre

La consolidación de las oportunidades de subsistencia permitió definir con mayor fuerza la imagen que debía proyectarse internacionalmente. La difusión de esta imagen resultaba fundamental para la inserción en los flujos del capital internacional, así como para enfrentar los conflictos territoriales del periodo. En el caso costarricense, esta se encontraba ligada a la existencia de un país compuesto por una población laboriosa, la presunta carencia de cruces raciales y la estabilidad de los gobiernos. De tal forma, las autoridades costarricenses, 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.[44]

Esta actividad fue constante, por ejemplo, a mediados de 1874, al protestar contra las afirmaciones críticas sobre las autoridades del Gobierno costarricense emitidas en un informe del cónsul británico en Costa Rica, Edward Meugens, que fue publicado por la prensa británica, Manuel María de Peralta (entonces representante diplomático en la Gran Bretaña), señaló:

> *"[...] si Costa Rica es un país pequeño no por eso carece de la civilización y de la cultura necesarias para lo que la cortesía, la equidad y una apreciación justa y delicada de su posición internacional exigen de un país civilizado y un Gobierno Culto [...]".*[45]

Las expresiones de Peralta demuestran como el Estado pretendía establecer ante las autoridades de la gran potencia de la época las características de un país diferente, a pesar de su pequeñez territorial e insignificancia económica.

2010. Disponible en: http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=2509. Revisado el 28 de octubre de 2010.

44 Sobre esos primeros intentos ver Obregón Quesada, Clotilde. *Relaciones exteriores de una República en formación...*

45 Legación de Costa Rica en Londres, Diario de copias de comunicaciones de la Legación de Costa Rica en Londres, carta enviada a la Secretaria de Relaciones Exteriores, fechada el 1° de julio de 1874. Colección del Museo Braulio Carrillo Colina, Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta.

Este objetivo no fue dirigido únicamente a las autoridades británicas. En este sentido, Kyle Longley (1997) emplea el capítulo inicial de su trabajo para señalar la importancia de las percepciones compartidas para comprender las relaciones entre los Estados Unidos y Costa Rica. Longley sostiene que a partir de principios del siglo XIX, se gestó una imagen de Costa Rica en los Estados Unidos, la cual fue reproducida por viajeros, empresarios y diplomáticos De acuerdo con este autor, dicha imagen fue consolidada a finales del siglo XIX y principios del XX, por los propios costarricenses quienes comenzaron a tener mayor relevancia en la difusión de esta imagen en los Estados Unidos.[46]

Este proceso se consolidó a finales del siglo XIX y principios del XX, mediante la elaboración y difusión de textos que establecían claramente la idea de la diferencia costarricense, fundamentada en un etnotipo particular, que garantizaba el carácter civilizado y laborioso del gobierno y la población.[47] En esta misma línea, la investigación realizada por Ericka Gólcher sobre la participación de Costa Rica en las ferias mundiales a partir de 1862, permite demostrar cómo la élite política de las décadas finales del siglo XIX y las primeras del siglo XX consideraron relevante la participación en este tipo de eventos. Así, entre 1880 y 1914, el Gobierno ordenó la participación en diez exposiciones internacionales, en las que los esfuerzos de la élite se enfocaron en establecer una imagen, con especial énfasis en su producción de materias primas agrícolas, la laboriosidad y pureza racial de sus habitantes, así como su convivencia en un régimen de orden y estabilidad, con lo cual pretendían demostrar que el país se encontraba orientado a alcanzar el progreso.[48]

46 Longley, Kyle. *The sparrow and the hawk*..., pp. 1-20.

47 Soto-Quirós, Ronald. La difusión del etnotipo costarricense: los Apuntamientos de J. B. Calvo, del texto educativo a la propaganda internacional. En *Boletín AFEHC*, N.° 54, 2012. Disponible en: http://afehc-historiacentroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=3168. Revisado el 14 de diciembre de 2013.

48 Gólcher, Ericka. Imperios y ferias mundiales: la época liberal. En *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 24, N.° 2, 1998, pp. 75-94.

***

Si las relaciones comerciales y la búsqueda de establecer una imagen dirigieron a la política exterior hacia un acercamiento con las grandes potencias; la competencia comercial, las disputas limítrofes y la comparación con la realidad centroamericana llevó a un alejamiento de los países del Istmo. En tal sentido, las potencias hegemónicas (la Gran Bretaña primero y, posteriormente, los Estados Unidos) y las potencias de un segundo orden (Francia, Alemania y España) fueron apreciadas como arquetipos de civilización y prosperidad, ejemplos que debían ser seguidos y fuentes de riqueza en razón de los intereses comerciales existentes. En esta línea puede entenderse como las pocas representaciones diplomáticas remuneradas se estableciesen en dichos países.[49]

Por el contrario, los fracasos iniciales por establecer una república federal, que se repitieron a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del XX, provocaron una política de aislamiento respecto a los intentos de integración centroamericana, sin que esto implicase una política de no intervención en los conflictos centroamericanos. Es decir, mientras que se mantenía una animadversión respecto de formar parte de los procesos integracionistas propuestos –primordialmente por Guatemala– en reiteradas ocasiones los gobiernos de turno intervinieron en los conflictos centroamericanos, con el objetivo de mantener su aislamiento.[50] Esa línea se rompió en pocas ocasiones, por

49 Sobre el establecimiento de legaciones y consulados de Costa Rica ver Cascante Segura, Carlos Humberto. *Partidos políticos y clientelismo burocrático. El caso del servicio exterior de Costa Rica (1930-1990).* Tesis de grado para optar por el título de maestría en Historia por Universidad de Costa Rica, San José, 2012.

50 Veáse por ejemplo la actuación de Costa Rica durante la crisis diplomática tras la caída de Gerardo Barrios Espinoza, en Cascante Segura, Carlos Humberto. Política exterior e identidad nacional. El caso del asilo al general Gerardo Barrios Espinoza (1863-1865). En *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, Vol. 15, N.° 2, 2014. Disponible en: http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/13387. Revisado el 2 de julio de 2014.

ejemplo en 1907 y 1921, cuando se promovió la conformación de una unión centroamericana como un mecanismo para defender los derechos costarricenses sobre una eventual ruta interoceánica;[51] solo para volver a su cauce normal en un corto tiempo. La comprensión de este patrón de intervención antiunionista requiere de estudios posteriores más profundos.

Una situación similar puede apreciarse en el conflicto centroamericano de 1924, narrado por Saligsbury, Richard. Costa Rica y la crisis hondureña de 1924. En *Revista de Historia*, N.° 6, 1978, pp. 43-68.

51 Saligsbury, Richard. La lucha antiimperialista de Alejandro Alvarado Quirós. En *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 8, 1982, pp. 85-98.

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 de la Universidad Nacional y profesor de la Maestría en Diplomacia de la Universidad 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

El texto realiza un recuento de los principales patrones de la política exterior costarricense. Para tal fin, se efectúa una contextualización de estos con las principales transformaciones acaecidas en los sistemas políticos internacionales y nacionales. Asimismo, más allá de examinar administraciones concretas, el estudio pretende establecer una periodización tentativa, compuesta por tres periodos: 1850-1940, 1940-1970 y 1970-1990. El primero se caracteriza por la existencia de una agenda corta de temas internacionales, pero fundamentales en el proceso de construcción del Estado costarricense. El segundo se concentra en los cambios producidos por la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento de la Guerra Fría, como fenómenos que ampliaron la relevancia coyuntural de la política internacional en las actuaciones internacionales de los actores de la política costarricense. El tercero analiza los efectos de la distención y el recrudecimiento experimentado en las dos últimas decadas de la Guerra Fría, que permitieron el desarrollo del periodo de más auge y relevancia internacional de la política exterior costarricense hasta el momento. Finalmente, a modo de epílogo, se estudia –en términos generales– los últimos 25 años de la política exterior costarricense.

EDITORIAL
UCR