

# Diálogos

**REVISTA ELECTRÓNICA DE HISTORIA**  
**Escuela de Historia. Universidad de Costa Rica**  
**Vol. 10 No. 1 Febrero - Agosto 2009**  
**ISSN 1409- 469X**



**CLIENTELISMO Y SISTEMA POLÍTICO. EL CASO DEL SERVICIO  
EXTERIOR COSTARRICENSE (1940-1990). ALGUNOS APUNTES  
PRELIMINARES**  
**M.Sc. Carlos Humberto Cascante Segura**

**Comité Editorial:**

Director de la Revista Dr. Juan José Marín Hernández [jmarin@fcs.ucr.ac.cr](mailto:jmarin@fcs.ucr.ac.cr)

Miembros del Consejo Editorial: Dr. Ronny Viales, Dr. Guillermo Carvajal, MSc. Francisco Enríquez, Msc. Bernal Rivas y MSc. Ana María Botey

**Miembros del Consejo Asesor Internacional:** Dr. José Cal Montoya, Universidad de San Carlos de Guatemala; Dr. Juan Manuel Palacio, Universidad Nacional de San Martín y Dr. Eduardo Rey, Universidad de Santiago de Compostela, España

**Editor técnico:**

MSc. Anthony Goebel Mc Dermott [goebel@racsa.co.cr](mailto:goebel@racsa.co.cr)

“Diálogos Revista Electrónica de Historia” se publica interrumidamente desde octubre de 1999.

**En la cubierta:** “El camino de Limón a San José”. Tomado de: Eleroy Curtis, William. “The Smallest of American Republics”, en: Harper’s New Monthly Magazine, Vol. 75, N° 449, octubre de 1887, p. 671. En la página web de la biblioteca de la Universidad Cornell: <http://cdl.library.cornell.edu/cgi-bin/moa/moa-cgi?notosid=ABK4014>

**Citado en  
Dialnet - Latindex -  
REDALYC-  
Directorio y recolector  
de recursos  
digitales del  
Ministerio de Cultura de España**



licencia de tipo

**"Reconocimiento - No comercial - Compartir igual"**

**Diálogos se anuncia en las siguientes instituciones y sitios académicos:**

**Maestroteca**

<http://www.maestroteca.com/detail/553/dialogos-revista-electronica-de-historia.html>

**Biblioteca de Georgetown**

<http://library.georgetown.edu/newjour/d/msg02735.html>

**Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica**

[http://afehc.apinc.org/index.php?action=fi\\_aff&id=1774](http://afehc.apinc.org/index.php?action=fi_aff&id=1774)

**Universidad de Saskatchewan, Canadá**

<https://library.usask.ca/ejournals/view/100000000397982>

**Monografias**

<http://www.monografias.com/Links/Historia/more12.shtml>

**Hispanianova**

<http://hispanianova.rediris.es/general/enlaces/hn0708.htm>

**Universidad del Norte, Colombia**

<http://www.uninorte.edu.co/publicaciones/memorias/enlaces.html>

**Universidad Autónoma de Barcelona**

<http://seneca.uab.es/historia/hn0708.htm>

**Repositorio Invenia - Gestión del Conocimiento**

<http://www.invenia.es/oai:dialnet.unirioja.es:ART0000086144>

**Enlace Académico**

<http://www.enlaceacademico.org/biblioteca/revistas-en-formato-digital-centroamerica/>

**Electronic Resources**

<http://sunzi1.lib.hku.hk/ER/detail/hkul/3987318>

**Revistas académicas en texto completo**

<http://web.prw.net/~vtorres/>

## **CLIENTELISMO Y SISTEMA POLÍTICO. EL CASO DEL SERVICIO EXTERIOR COSTARRICENSE (1940-1990). ALGUNOS APUNTES PRELIMINARES**

*Carlos Humberto Cascante Segura\**

### Resumen

Este artículo analiza a grandes rasgos las relaciones entre sistema político y servicio exterior, mediante el concepto de clientelismo empleado en las Ciencias Políticas. El objetivo central es determinar la existencia de un sistema clientelar que permitió el desarrollo de un modelo político durante la segunda mitad del siglo XX, a partir del estudio de la integración y patrones seguidos por el grupo de personas que desempeñaron el cargo de jefes de misión. Desde esta perspectiva el estudio sugiere la existencia de ese sistema, así como ciertas pautas que pueden explicar su éxito y funcionamiento.

### Palabras clave

Sistema clientelar – servicio exterior – partidos políticos – empleo público – campaña electoral

### Abstract

This article analyzes the relations between political system and foreign service in Costa Rica, in this sense it utilizes concept of “clientelism” created by Anthropology and Political Sciences. The central objective is to determine the existence of a clientelar system which allowed the development of a political model during second half of century XX, for this reason, the study uses the integration and patterns followed by the group of people who were in charge of chief of mission. From this perspective, the study suggests the existence of that kind of system, as well as certain guidelines that can explain their success and operation.

### Keywords

Clientele System - foreign service - political parties - public employment - electoral campaign

---

\*

Magister Scientiae en Diplomacia y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor de Derecho Internacional en la Universidad Nacional. Estudiante del Posgrado Centroamericano de Historia de la Universidad de Costa Rica.

## 1.- Consideraciones iniciales

Uno de los temas menos estudiados en la historiografía costarricense ha sido el desarrollo de sus relaciones internacionales. Por lo general, las obras sobre esta materia se han caracterizado por dirigirse a puntos o etapas específicas de la historia nacional. Una de las consecuencias de este desinterés ha sido que los estudios sobre el desarrollo del servicio exterior costarricense sean escasos, por lo que conocemos que a lo largo del siglo XX, el servicio exterior fue una recompensa política para los gobiernos de turno, sin que se haya podido establecer cómo funcionaban esas relaciones y cómo afectó esta práctica el manejo de las relaciones de poder en Costa Rica. De tal forma, este trabajo tiene como objetivo fundamental realizar un análisis inicial de los grandes rasgos de la relación entre el servicio exterior y el sistema político costarricense en el periodo comprendido entre 1900 y 1990.

Desde esta perspectiva, con este artículo se pretende determinar la existencia de un sistema clientelar en esta relación, así como cuáles fueron las razones que motivaron la transformación del servicio exterior costarricense en parte del sistema clientelar del sistema político costarricense y qué elementos permitieron que el sistema clientelar se consolidase en el servicio exterior costarricense. En este punto resulta relevante advertir que este artículo constituye un informe inicial, un avance de investigación dirigido a presentar algunas hipótesis previas que surgen de un análisis inicial de la fuente propuesta, las cuales deberán consolidarse o modificarse mediante la utilización de otras categorías analíticas, la triangulación de fuentes y métodos que se emplearán en futuros trabajos. Por consiguiente, se considera este texto como un esfuerzo en construcción, con vacíos que deben llenarse en el futuro.

Con tal fin se utilizará como fuente primaria una base de datos<sup>1</sup> conformado por 231 personas, quienes en algún momento han ocupado el cargo de jefe de misión diplomática de Costa Rica (embajadores, ministros plenipotenciarios, ministros residentes y encargados de negocios), desde inicios 1821 hasta el 2004. La base de datos recopila las fechas de nacimiento y muerte; el sexo, la profesión, la ocupación principal (que no necesariamente se encuentra vinculada con el anterior), la filiación política, los años servidos como diplomático, la edad en que fue nombrado por primera vez en el primer puesto diplomático, además, abarca un segundo y tercer puesto diplomático. Asimismo, la base contiene tres puestos públicos de elección popular o política que hayan ocupado los jefes de misión.

La base fue elaborada a partir de tres fuentes fundamentales. La primera fuente ha sido la recopilación de acuerdos que se conservan en la Biblioteca León Fernández Bonilla del Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta, que se encuentran agrupados en una base de datos inédita. La segunda fuente uti-

lizada es el fondo de expedientes de personal del Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La tercera fuente utilizada fue el archivo de expedientes personales de la Dirección General del Servicio, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que conserva los expedientes de los funcionarios del servicio exterior de los últimos veinte años. Además se utilizaron algunas obras dedicadas a la recolección de bosquejos biográficos, entre ellos el Diccionario cronológico y genealógico del Poder Ejecutivo en Costa Rica<sup>2</sup>, de Udo Grub; el Diccionario biográfico de Costa Rica, de Malavassi Vargas y Gutiérrez<sup>3</sup>; y el Poder Legislativo en Costa Rica, de Rafael Obregón Loría<sup>4</sup>.

Con el propósito de responder a las preguntas planteadas los datos recolectados serán sometidos a un análisis estadístico descriptivo contextualizado, el cual permitirá encontrar grandes patrones de la conformación del servicio exterior. Igualmente, se analizarán las relaciones numéricas entre diversas variables establecidas en la base de datos de los jefes de misión, entre ellos la ocupación, la afiliación política y cargos ocupados por los integrantes de la base.

El trabajo se encuentra estructurado en tres acápites, en el primer acápite se realiza un análisis de estado de la cuestión de los estudios sobre el tema y se plantean algunos elementos teóricos que sirven para analizar las fuentes utilizadas; en el segundo se analiza las transformaciones que sufre el servicio exterior y las causas que provocan que se convierta en un sistema clientelar, finalmente, en el tercer apartado se estudian las causas que produjeron la consolidación del sistema durante la segunda mitad del siglo XX.

## **2.- Historia olvidada y algunos apuntes teóricos**

A diferencia de otros ámbitos, el contexto internacional (relaciones internacionales y diplomáticas) ha sido un campo poco estudiado por la historiografía costarricense. Si bien existe una producción de publicaciones elaboradas por diversos autores, estos han dirigido su interés a materias o periodos específicos, donde los asuntos limítrofes y los litigios internacionales han sido los asuntos predominantes. Puede señalarse que estos esfuerzos han sido parcos en realizar un análisis crítico y directo sobre aquellos grupos que ocuparon los cargos en el servicio exterior, componente que en algunos casos ha sido mencionado tangencialmente.

El primer acercamiento directo al estudio del servicio exterior dentro de la historiografía costarricense fue realizado por Hernán Peralta, mediante el texto “La diplomacia en Costa Rica”<sup>5</sup>, este recapitula una serie de eventos fundamentales de la historia de la política exterior costarricense. Así, el texto se ubica dentro de una historiografía tradicional, la cual privilegia la narración de hechos y personajes. Con criterios metodológicos similares, Sáenz Biolley, Woodbridge González y Sáenz Carbonell, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, realizaron

un trabajo denominado *Los cancilleres de Costa Rica*<sup>6</sup>. La publicación está compuesta por una sinopsis del desarrollo institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, acompañado por un bosquejo biográfico de las personas que han ocupado el cargo de ministro de Relaciones Exteriores.

A partir de 1989, con el artículo denominado *La profesionalización de la diplomacia costarricense, ¿sueño imposible?*<sup>7</sup>, empieza a perfilarse el estudio de la historia diplomática de Costa Rica de una forma más ordenada. En este primer estudio el autor se plantea como objetivo demostrar el carácter de compromiso o “premio” político que distinguió al nombramiento de los funcionarios diplomáticos costarricenses, así como las consecuencias perniciosas de esta práctica, conclusiones que tienen su fundamento en la experiencia de Sáenz Carbonell como funcionario de carrera de la Cancillería costarricense. Sáenz destaca como componentes elementales para comprender el sistema clientelar en el servicio exterior (a) la conclusión de los conflictos de límites, lo que redujo la urgencia y necesidad de una diplomacia permanente y (b) la tendencia costarricense de aislamiento y desinterés respecto del contexto internacional (por ejemplo, la salida de la Sociedad de las Naciones, la poca importancia brindada al sistema centroamericano y la escasez de recursos dedicados a la actividad diplomática). Tales componentes provocaban que – de acuerdo con este autor-, al igual que la mayor parte de la resto de la burocracia costarricense hasta 1948, al inicio de cada periodo presidencial los funcionarios diplomáticos eran nombrados y despedidos según su afiliación partidista<sup>8</sup>.

Posteriormente, Sáenz escribió *Historia Diplomática de Costa Rica*, tomo I<sup>9</sup> y tomo II<sup>10</sup>. En esta extensa obra, una síntesis sobre los hechos de mayor importancia en la historia diplomática del país. En este orden de ideas, los dos tomos publicados (el tercero se encuentra en elaboración) del libro bajo examen, que comprenden el periodo 1821-1960, se distinguen por su carácter narrativo de hechos, detalles y situaciones, ordenados de acuerdo con administraciones de gobierno. Esta obra resulta valiosa para iniciar un estudio más profundo del servicio exterior, dado que Sáenz agrega capítulo a capítulo una breve descripción del estado del servicio exterior, esta referencia abarca aspectos legales relacionados con la organización de la Cancillería y del cuerpo diplomático costarricense.

Finalmente, contamos para esta evaluación con un texto de reciente publicación denominado *Diccionario biográfico de la diplomacia costarricense*<sup>11</sup>, producido por el Instituto Manuel María de Peralta, este estudio recabó los datos biográficos básicos de más de 700 personas que han ocupado diversos cargos en el servicio exterior costarricense, durante el periodo comprendido entre 1821 y 2005.

Un balance general de estas obras nos conduce a la conclusión de que el tema propuesto ha sido revisado de forma preliminar, existe una necesidad de incluir algunos referentes teóricos, lo que permitiría iniciar un estudio más profundo del tema. Igualmente, empleo de instrumentos metodológicos como la prosopografía

y el estudio de redes sociales permitirían aprovechar la amplitud de las fuentes. En tal sentido, una visión distinta del problema podría llevarnos a un análisis más enriquecedor de la información y, por consiguiente, brindaría un mayor conocimiento del comportamiento del sistema político en Costa Rica.

Desde la perspectiva que defiende esta investigación, el análisis historiográfico del servicio exterior costarricense debe emplear las herramientas teóricas suministrados por el concepto de clientelismo. Este surge en la sociología anglosajona del siglo XX y se encontraba relacionada con las reflexiones sobre la estabilidad y el cambio social, que se fundamenta en el intercambio incluso en relaciones de subordinación extrema. Los estudios que se derivaron de estas reflexiones iniciales transitaron por dos visiones extremas, la primera partía de la sociología preocupada por explicar el concepto desde un punto de vista general, la segunda orientada por la ciencia política, que ha intentado analizar los efectos del clientelismo en el sistema político<sup>12</sup>.

Para los propósitos de este análisis hemos tomado como referente las aplicaciones del concepto dentro de la ciencia política, en la cual se intenta explicar el rol fundamental que tiene el concepto para el comportamiento político y las relaciones de los ciudadanos con las instituciones.<sup>13</sup> Inicialmente, el concepto fue utilizado con el propósito de diferenciar a los sistemas políticos de carácter moderno de otros que se encuentran en transición o fueron catalogados como sistemas pre-modernos, no obstante, actualmente gran parte de los estudios reconoce que fenómeno se presenta en diferentes contextos, tanto en sociedades ligadas a procesos de modernización, como aquellas que no han terminado este proceso<sup>14</sup>. Incluso, las tendencias más modernas reconocen a este fenómeno como un “rasgo permanente” de todo sistema político<sup>15</sup>.

En tal sentido, entendemos al clientelismo político como un conjunto de relaciones de dependencia dentro de un sistema político entre dos o más sujetos o grupos sociales, que se produce y reproduce por el intercambio de lealtades y favores de diversa índole entre estos. Este acuerdo tiene como objeto la distribución y conservación del poder dentro del sistema, por lo que los intercambios abarcan una significativa gama de posibilidades. Estas relaciones se caracterizan por su asimetría y desigualdad relativa, pues de acuerdo con el contexto algunas partes ejercen mayor poder que otras, sin embargo, la relación se caracteriza por la reciprocidad que precisamente las sostiene<sup>16</sup>.

Las estructuras clientelares pueden coincidir o no con las estructuras jurídicas vigentes en un grupo social, incluso puede oponerse a estas, motivo por el cual resulta de sumo interés analizar esta tensión y los discursos que estas producen. Empero, debe resaltarse que dentro de las relaciones clientelares existen discursos de legitimación que justifican a los sujetos inmersos en las instituciones informales su presencia dentro de este escenario<sup>17</sup>.

Un elemento fundamental del fenómeno concepto se encuentra en la capacidad de las relaciones entre patrones y clientes para construir estructuras sociales, en tal sentido la fortaleza o debilidad del sistema puede percibirse en la capacidad para conservar y adaptar la estructura a los cambios sociales<sup>18</sup>. Al llevar este esquema al proceso de masificación de la actividad política, con el surgimiento del sufragio universal, las dimensiones del sistema se modifican y surge como componente fundamental el partido político, que termina por transformarse en una maquinaria burocrática, en suma una red clientelar, que dirige gran cantidad de su organización a la gestión de las contiendas electorales<sup>19</sup>.

El proceso electoral, en este sentido, se convierte en el momento clave del sistema clientelar, pues ese es el momento en el cual se renuevan las lealtades que construyen la estructura, mediante la creación de expectativas y la generación de posibilidades para el pago de favores; así como, por el surgimiento de nuevas relaciones clientelares. Este proceso se desarrolla dentro de una contradicción entre los sistemas jurídico-normativos y los sistemas pragmáticos<sup>20</sup>, por lo que la investigación de este tema debe dirigirse a hacer visibles instituciones sociales que encuentran ocultas entre mamparas legales. Precisamente, el objetivo de este trabajo es comprender, desde líneas teóricas, la relación entre clientelismo, partidos políticos y servicio exterior en el caso costarricense.

### **3.- La conformación del sistema. Partidos políticos y el servicio exterior costarricense (1940-1950)**

A lo largo del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, el manejo de las relaciones exteriores de Costa Rica se concentró en mantener un pequeño grupo de funcionarios diplomáticos, al que se unía una inmensa cantidad de funcionarios consulares honorarios. A su vez, dentro de ese pequeño grupo de funcionarios diplomáticos contaba con pocos funcionarios remunerados, que se ampliaban y reducían según las vicisitudes del presupuesto nacional. Así por ejemplo, en 1903, con el propósito de equilibrar el gasto público se decidió cerrar toda la representación diplomática en el exterior, únicamente se conservó la misión diplomática en Europa, dado que esta siguió operando de forma honoraria<sup>21</sup>.

Asimismo, durante ese periodo, la operación de las misiones diplomáticas se caracterizó por su carácter unipersonal, dado que por lo general se nombraba un jefe de misión únicamente, solo excepcionalmente se nombraba personal auxiliar. Estas páginas tienen como propósito analizar cuándo y cómo se produjo la transformación de este un servicio exterior reducido a un servicio exterior de mayor tamaño, que terminó por caracterizarse por relaciones clientelares.

CUADRO N°1. LISTADO DE JEFES DE MISIÓN DIPLOMÁTICA DE COSTA RICA NOMBRADOS DURANTE EL PERIODO 1887-1936

Nombre del funcionario	Años de nombramiento	Años de cese	Misión diplomática	Duración de los nombramientos
Calvo Mora Joaquín Bernardo	1898/1910	1908/1914	EEUU	10/2
Anderson Morúa Luis	1908	1910	EEUU	2
Brenes Mesén Roberto	1914	1915	EEUU	1
Castro Quesada Manuel	1915/1928	1917/1931	EEUU	2/3
Béeche Argüello Octavio	1920	1922	EEUU	2
Oreamuno Flores José	1922	1928	EEUU	7
González Zeledón Manuel	1934	1936	EEUU	2
Castro Béeche Ricardo	1936	1940	EEUU	4
Fonseca Zúñiga Enrique	1929	1945	Panamá y Nicaragua <sup>22</sup>	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
Orozco Castro Carlos	1935	1936	Guatemala	1
Yglesias Tinoco Fernando	1925	1932	Guatemala	7
Peralta Alfaro Manuel María	1887	1930	Francia, España, Santa Sede, Bélgica	43
Montealegre Gallegos Rafael	1907	1915	Italia	8

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de “Jefes de Misión de Costa Rica”. Carlos Humberto Cascante Segura, San José, Costa Rica, 2008. Ver nota 1.

Al observar con detenimiento los jefes de misión durante el periodo comprendido entre 1887 y 1936, que se muestra en el cuadro N°1, puede apreciarse como la representación de Costa Rica en el exterior se concentraba permanentemente en una misión en Europa, que abarcaba una considerable cantidad de países, la misión en los Estados Unidos, El Salvador y Panamá. Con menor continuidad en su funcionamiento se encontraban las misiones en Guatemala, Italia y Nicaragua. Asimismo, puede notarse la existencia de dos patrones en los jefes de misión, ambos guardan en común el origen de los funcionarios designados, quienes provienen de alguna u otra forma de las élites políticas tradicionales, sea por parentesco, vínculos ideológicos o económicos, no obstante, cada patrón refleja una notoria diferencia sobre la concepción que se le atribuye al servicio exterior.

El primer perfil resulta propio de la práctica seguida por la elite política desde el siglo XIX y puede apreciarse en las misiones en Europa, El Salvador y Panamá, donde la representación se encuentra a cargo de un funcionario que permanecía durante largos periodos en un cargo, por lo general vinculado más al país donde ejercía su cargo, en el cual tenía su residencia, y que ejercía su cargo con independencia de los cambios del gobierno, producidos ya sea por los movimientos electorales o por las rupturas en el orden institucional.

Por otro lado, el segundo patrón que comienza a observarse en claramente en el caso de la misión en los Estados Unidos, está compuesto por nombramientos

que se encuentran correlacionados con las coyunturas políticas que se produzcan dentro de la élite. Por consiguiente, la diferencias en el perfil nos indica un cambio en la visión que se conservaba del servicio exterior, cuyos cargos comienzan a percibirse como puestos que se encuentran ligados con las necesidades que tenga el grupo gobernante y pueden emplearse para solucionar esos requerimientos.

CUADRO N°2. NÚMERO DE MISIONES DIPLOMÁTICAS Y DE COSTA RICA (1932-1990)

Año	1932	1936	1940	1944	1948	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990
<b>Misiones diplomáticas permanentes</b>	4	5	6	8	12	19	25	26	31	32	36	39	43	45	49

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos “Jefes de misión de Costa Rica (1821-2004)”, Op. Cit.

Por otro lado, como muestra el cuadro N°2, a partir de la década de los cuarenta se produce un aumento sistemático de las representaciones diplomáticas de Costa Rica, que experimenta un considerable crecimiento en el periodo comprendido entre 1940 a 1970, cuando el número de misiones se cuadruplica. Posteriormente, entre 1970 y 1990 la intensidad del crecimiento se reduce, pese a que el número resulta considerable. La apertura de misiones trajo consigo el aumento del personal remunerado que integraba estas misiones. En este sentido, el cuadro N°3 nos muestra con mayor claridad el crecimiento de la composición del servicio exterior a lo largo de un periodo de 36 años, como puede notarse, en concordancia con el cuadro anterior, los cambios más profundos en la composición del servicio exterior se inician en la década de los cuarenta. A partir de esos años se produce una duplicación del número de funcionarios con cargos diplomáticos remunerados en el servicio exterior.

CUADRO N°3. NÚMERO DE LOS FUNCIONARIOS DIPLOMÁTICOS Y CONSULARES (REMUNERADOS) DE COSTA RICA (1912-1948)

Año	1912	1928	1932	1940	1944	1948
<b>Funcionarios diplomáticos</b>	8	7	9	13	30	36
<b>Funcionarios Remunerados</b>	2	2	3	-	-	32

Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada por SÁENZ CARBONELL, Jorge, Historia Diplomática de Costa Rica, 1998, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica.

Como puede apreciarse en los datos expuestos, en la década de los cuarenta se produce una ruptura con el patrón que hasta ese momento había caracterizado

al servicio exterior costarricense, con un aumento considerable de los puestos remunerados en el Servicio Exterior. Este crecimiento se encontraba en primera instancia impulsado por el peso del sistema internacional que surge con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. En tal sentido, durante las décadas de los cuarenta y cincuenta, la creación de la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, así como los condicionamientos del sistema de Guerra Fría y el surgimiento de la cooperación internacional para el desarrollo fueron acompañados por la apertura de misiones diplomáticas y, por ende, de la creación de puestos remunerados para ocupar estas. Asimismo, en la década de los setenta, con una agresiva política de apertura de relaciones diplomáticas con los países del bloque soviético se produjo una nueva apertura de misiones diplomáticas. Sobre este cambio en la concepción de la política exterior, Gonzalo Facio, una de las figuras más influyentes de la segunda mitad del siglo XX en este campo, indicaba en 1977:

“Con el triunfo del movimiento de Liberación Nacional, Costa Rica comenzó a tener conciencia de que podía intervenir positivamente en los asuntos internacionales. Sin desconocer las limitaciones que nos impone nuestra pequeñez, tímidamente, al principio, y más agresivamente, después, comenzamos a hacer sentir el peso moral de una democracia política reconocida universalmente.”<sup>22</sup>

No obstante, esta necesidad de ampliar el Servicio Exterior, ante la existencia de ciertos lineamientos de política exterior impuestas por el contexto internacional, coexistía con las necesidades de la política electoral interna. De esta forma, el desarrollo de una política exterior diversificada no siguió una estructuración de un servicio exterior profesionalizado. Así el nombramiento de los jefes de misión permaneció como un nombramiento de confianza, mientras que los otros puestos del servicio exterior se otorgaban sin apego alguno a los lineamientos legales existentes. Así, pocos meses después de publicado el texto anteriormente transcrito, el propio Facio reconocía en una entrevista en 1978 que:

“Me siento satisfecho de haber dirigido y estructurado una nueva política internacional, pero no he logrado estructurar un cuerpo diplomático adecuado, por razones de presupuesto y de falta de educación en materia de relaciones exteriores. [...] Como consecuencia de la falta de educación en política internacional, por otra parte, los puestos diplomáticos se consideran muchas veces premios políticos. A mi me ha dado una gran cólera y muchas veces me he sentido frustrado, porque en este aspecto los diputados se imponen. Si yo tratara de parar esto, la consecuencia sería una rebaja en el presupuesto. Además, los presidentes con que he trabajado no me han acuerpado categóricamente. El actual presupuesto, por ejemplo, se han creado no menos de 40 cargos más, que no he llenado, ya que la mayoría de los puestos que se abren tienen nombre y apellido. Los mismos diputados son lo que ven, y para resolverle el problema a cualquiera, porque es un inútil, lo nombran embajador.”<sup>23</sup>

Desde esta perspectiva, a diferencia de una gran parte del empleo público, que terminó por establecer una carrera administrativa a la cual se accedía mediante el cumplimiento de requisitos de acceso y la celebración de concursos públicos, la creación continua de puestos remunerados en el servicio exterior siguió otras necesidades. Este panorama demuestra una interesante convivencia de intereses, en la cual resultaba factible la existencia de una política exterior que, con mayor o menor éxito, se estructuraba en las altas esferas políticas; mientras que al mismo tiempo las estructuras del empleo público ligadas al Servicio Exterior se reservan en una gran mayoría a las necesidades del sistema clientelar de los partidos políticos, lo que abría un campo de negociación y conflicto entre las elites políticas costarricenses.

Este proceso se encontraba vinculado, al menos a modo de hipótesis, a las transformaciones que experimentaba el sistema político costarricense y la inclusión de los puestos públicos del servicio exterior dentro del fenómeno denominado por Molina como “politización del empleo público”<sup>24</sup>. Precisamente en los primeros años de los 40, en el Ideario Nacional, una obra de Editorial Surco basado en una encuesta a un buen número de figuras públicas de la época, se analizaba agriamente este proceso con los siguientes comentarios:

La desorganización de nuestros servicios públicos conectados con las relaciones exteriores del país se ha hecho proverbial, al extremo que casi no resulta paradójico decir que constituye la desorganización mejor organizada de nuestro régimen administrativo con todo que eso ya es mucho decir. No tenemos en esos importantes servicios personal técnico preparado para el debido desempeño de sus delicadas funciones, ni para asesorar adecuadamente a los políticos que llegan a desempeñar la respectiva Secretaría de Estado, ni para desenvolverse con eficiencia y tacto en las pocas misiones diplomáticas que tenemos en el exterior, todo es fruto de la improvisación, el compadrazgo y la politiquería que dominan por entero el mecanismo de nuestra administración pública.<sup>25</sup>

Desde esta perspectiva, ¿cuál es la relación existente entre esta modificación del Servicio Exterior y el sistema de partidos políticos que se consolidaba en el país? Uno de los cambios fundamentales del sistema político costarricense durante el siglo XX fue la institucionalización de los partidos políticos como maquinarias electorales. Este proceso, de acuerdo con Molina y Lehoucq, se perfiló en distintos niveles y transformó el modelo heredado del siglo XIX, especialmente a partir de la década de los treinta con la configuración del Partido Republicano Nacional y su éxito en las elecciones de 1932, 1936 y 1940<sup>26</sup>. Posteriormente, este modelo de partido dominante se consolidaría en la segunda mitad del siglo XX con la consolidación del partido Liberación Nacional<sup>27</sup>.

Una de las consecuencias más significativas de la consolidación de estas agrupaciones fue el recrudecimiento de la lucha electoral y la necesidad de aumentar la cantidad de puestos públicos que debían ser empleados por los miembros del partido<sup>28</sup>. En otros términos, la consolidación paulatina de un sistema clientelar debía

nutrirse de los puestos públicos disponibles dentro de las instituciones del Estado, los cuales debían ser entregados como moneda de cambio por la posición y funciones realizadas durante las coyunturas electorales. Este fenómeno resultó especialmente notorio en la década de los cuarenta, de acuerdo con los datos expuestos por Carlos José Gutiérrez, retomados por Molina al estudiar esa etapa<sup>29</sup>.

No cabe duda, que la función diplomática brindaba una serie de beneficios políticos y económicos para quienes accedieran a dichos puestos, quienes además del salario que recibirían podían acceder a una serie de ventajas en el país donde residirían, entre ellos exenciones de impuestos, inmunidades jurídicas, acceso a círculos de negocios, así como un alto nivel prestigio social. Por lo que no resulta extraño que estos puestos ingresaran al fenómeno de politización del empleo público, dado que ocupar estos cargos constituiría un premio agradable para algunos de las personas ligadas a la agrupación política ganadora. En un primer momento los espacios estuvieron reservados a pocos partidarios, con el paso del tiempo el crecimiento del número de puestos permitió el acceso de una mayor cantidad de clientes de diversos niveles, no obstante, como se indicó líneas atrás, este trabajo utiliza como fuente únicamente a los jefes de misión.

Las críticas a la utilización de los puestos del servicio exterior como “premios políticos” fueron tempranas, lo cual se reflejó en la promulgación de la ley de la Carrera Consular de 4 de enero de 1946, que establecía una serie de requisitos para ocupar cargos consulares. Además de establecía una carrera consular, mediante la organización del escalafón del servicio, el status de los funcionarios ad honorem, el sistema de nombramientos y ascensos y los diversos recursos asignados a los funcionarios consulares por concepto de salarios y gastos<sup>30</sup>. En diciembre de 1947, el gobierno declaró a doce funcionarios consulares de considerable antigüedad incorporados a la carrera<sup>31</sup>. No obstante, los cargos exclusivamente diplomáticos continuaron regidos por el sistema de libre nombramiento y remoción.

Esta tendencia no sufrió cambios tras la guerra civil del 48. La Junta Fundadora no tomó ninguna medida específica para detener el sistema de otorgamiento de puestos diplomáticos que se empleo durante la década de los cuarenta, de forma que realizó despidos y nombramientos de personal de acuerdo con sus necesidades. La única novedad que introdujo fue la de disponer, en el mismo mes de mayo de 1948, que los jefes de misión diplomática serían nombrados en Consejo de Gobierno, es decir por la Junta en pleno. De tal manera, el Gobierno de la Junta se limitó a aceptar las renunciaciones de los agentes diplomáticos ligado con las administraciones de Calderón y de Picado, así como a nombrar en su lugar a miembros del nuevo régimen<sup>32</sup>. En cuanto a las disposiciones relativas a la carrera consular, la Junta decidió no seguir las disposiciones normativas existentes y desde el mismo mes de mayo de 1948 se efectuaron nombramientos consulares sin sujeción a procedimiento o requisito alguno. Además, en junio de ese año se aceptaron las renun-

cias de cinco de los doce funcionarios de carrera (los cónsules generales en Boston, Los Ángeles, México, Nicaragua y Oranjestad, y en julio se nombró un nuevo funcionario para sustituir al cónsul en David, sin consideración a su pertenencia a la carrera<sup>33</sup>. Este comportamiento demuestra la intención de mantener el control político sobre estos puestos, algunos de los cuales no resultaban estratégicos para las intenciones políticas de la fuerza ganadora en el conflicto.

#### **4.- La consolidación del sistema. Éxito partidista y servicio exterior. (1950-1990)**

Como se planteó anteriormente, a diferencia de otras áreas del empleo público, el advenimiento de nuevas fuerzas políticas en Costa Rica no modificó el sistema clientelar que se gestó durante los años cuarenta en el servicio exterior. Así por ejemplo en la Memoria a la Asamblea Legislativa de 1967 se indicaba que se había procedido “... a la renovación de la mayoría de los embajadores, cónsules remunerados. Esta renovación es periódica y tradicionalmente se ha hecho al iniciarse el período presidencial.”<sup>34</sup> Por el contrario, la consolidación de los partidos políticos transformó al servicio exterior costarricense y, con el paso del tiempo, la distribución de los puestos en el servicio exterior se tornó en uno de los componentes del sistema bipartidista que se desarrolló en la segunda mitad del siglo XX, a tal punto que, sin importar la coyuntura internacional, el sistema se mantuvo, así en medio del conflicto centroamericano, en 1986, Carlos José Gutiérrez, en ese momento Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, señalaba:

“Es indudable que la política exterior de Costa Rica tiene hoy una condición vital, determinante para la existencia misma del Estado costarricense. Por ello no podemos continuar pensando en mantener la Cancillería en un nivel equivalente al de cualquier oficina administrativa, ni seguir considerando al servicio exterior como un medio de satisfacer compromisos políticos. El país requiere con urgencia la conformación de un Ministerio de Relaciones Exteriores así como un cuerpo diplomático debidamente seleccionado y remunerado, académicamente capacitado y apto para contribuir de modo efectivo a ser complemento de las tareas de la Cancillería”<sup>35</sup>

En este apartado se analizarán los componentes que produjeron la consolidación de estas estructuras. En primer término se analizará la relación entre el sistema y la institucionalización de las maquinarias electorales, en segundo lugar se estudiarán los ligámenes de los individuos con esa estructura.

Con posterioridad a la ruptura constitucional del 48 se consolida un sistema político estable, basado en un bipartidismo fruto de las tendencias en pugna dentro de esa coyuntura<sup>36</sup>, con un partido creado inmediatamente después del gobierno de la Junta Fundadora, partido Liberación Nacional, y un movimiento de oposición fragmentado en el que existían una serie de grupos que en algunos momentos conseguían mantener alianzas temporales ligadas al proceso electoral (Partido Unidad

Nacional, Partido Unificación Nacional y Partido Unidad). Estas fuerzas finalmente se integraron como agrupación permanente en la década de los ochenta, con la creación del Partido Unidad Social Cristiana.

La rápida configuración del PLN le permitió establecerse como la fuerza político-electoral dominante en el país a partir de la década de los cincuenta, de tal manera, obtuvo el triunfo político en seis de las diez elecciones realizadas entre 1953 y 1990. En estas contiendas el PLN obtuvo un porcentaje mayor al 30% del padrón electoral en ocho elecciones, superó el 35% en siete contiendas y el 40% en cuatro. Asimismo, solo en una de sus cuatro derrotas, la de 1978, el PLN fue superado por más de un 4% de los votos del padrón<sup>37</sup>. Adicionalmente, esta agrupación alcanzó la mayoría de representantes en la Asamblea Legislativa en ocho de las diez elecciones (la única excepción se produjo en 1978)<sup>38</sup>, lo que garantizó su capacidad de influir u obstruir en cualquier decisión de importancia. ¿Cuáles son los vínculos entre este éxito electoral y el nombramiento de funcionarios en el servicio exterior?

En este contexto de hegemonía partidista, el sistema clientelar del servicio exterior se consolidó en tanto generó dividendos para las élites partidarias, pues les permitía conservar dominio de elementos fundamentales para las contiendas electorales, cuyo triunfo garantizaba el control del poder político. En tal sentido, con la información recabada puede determinarse que existieron una serie de cuadros políticos, tanto de alta dirigencia como financiamiento en los partidos políticos costarricenses que fueron recompensados con cargos de jefes de misión en el servicio exterior. Por ende, la repartición de cargos que se producía después del triunfo electoral contribuía al reforzamiento de los cuadros, que a su vez robustecía una relación simbiótica, que posteriormente permitiría nuevos triunfos electorales. En este juego de poder, el partido que obtuviese el triunfo tendría mayor facilidad para conservar sus cuadros, por lo que el claro dominador de este sistema fue el partido Liberación Nacional (PLN), sin que esto implique que las fuerzas de oposición no siguieran el mismo patrón, pero con menor éxito.

El éxito electoral del PLN fue seguido por el crecimiento de misiones diplomática como pudo observarse en el cuadro N°2. De esta forma, en el periodo 1953-1958 se abrieron cinco misiones, en la administración 1958-1962 se abrió únicamente una nueva misión. Durante la década de los setenta, donde se producen dos gobiernos consecutivos del PLN, se aumenta en ocho misiones y en los ochenta, durante los periodos consecutivos del PLN, se crean seis más. Sin que dentro de este conteo se incluyan aquellas oficinas consulares independientes de las misiones diplomáticas.

CUADRO N°4. NÚMERO DE JEFES DE MISIÓN DE COSTA RICA, SEGÚN SU AFILIACIÓN POLÍTICA (1930-1990).

Partido político	Jefes de misión	Porcentaje del total
Liberación Nacional	112	59.6
Unidad Social Cristiana	35	18.6
Unidad	22	11.7
Unión Nacional	10	5.3
Unificación Nacional	9	4.8
Republicano Nacional	8	4.3
<b>Total</b>	<b>196</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de los “Jefes de misión de Costa Rica”. Op. Cit.

Es así como la repartición de los puestos en el servicio exterior funcionó como espacio de negociación (moneda de cambio, premio o consuelos) utilizados por la elite del partido Liberación Nacional para mantener su posición hegemónica dentro del escenario electoral. Así, de la muestra de 196 personas (de la cuales tenemos datos que demuestran su afiliación política) que ocuparon un cargo de jefe de misión en el periodo 1930-1990, el partido Liberación Nacional nombró a un 59,6 de los embajadores en ese periodo, mientras que las distintas formaciones políticas contrarias a Liberación Nacional nombraron un 40.4% (ver cuadro N°4). Estas cantidades no solo reflejan la superioridad electoral del PLN, sino que explican cómo pudo conseguirse tal supremacía en el campo electoral a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

CUADRO N°5. OCUPACIÓN PRINCIPAL DE LOS JEFES DE MISIÓN DIPLOMÁTICA DE COSTA RICA (1930-1990)

Ocupación	Cantidad
Político	38
Empresario	36
Médico	23
Profesor	20
Abogado	17
Periodista	6
Cafetalero	4
Juez	2
Agente de seguros	1
Diplomático	1

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos “Jefes de misión de Costa Rica”, Op.cit. Se pudo obtener la ocupación principal de 148 de los jefes de misión del periodo, de un total de 196.

Según se desprende del cuadro N°5, puede notarse que únicamente en un caso existe un embajador que tuviese como dedicación exclusiva la diplomacia, lo que demuestra la inexistencia de un carrera diplomática, mientras que el 50% de los puestos estuvo reservado para personas que se encontraban vinculadas a la actividad política (17 de los cuales tenían como profesión el Derecho) y las actividades empresariales. Más atrás se encuentran médicos, profesores y abogados. Por consiguiente, el éxito político del PLN no solamente se encontraba fundado en el triunfo militar del 48 y la represión política de los cincuenta, también –posiblemente de mayor importancia- fue acompañado por la articulación, reproducción y conservación de una serie de cuadros de dirigencia y financiamiento, mediante la inclusión de un grupo considerable de estos cuadros en el servicio exterior. Por consiguiente, el manejo de estos espacios de negociación (botín político) fueron mejor controlados por la elite del Partido Liberación Nacional, lo que le permitió consolidar su maquinaria electoral y mantener la reproducción del sistema con sucesivos triunfos electorales, los cuales a su vez se encontraban basados en la estabilidad de cuadros que aseguraban la gestión política y la solvencia financiera de cada campaña.

CUADRO N°6. NÚMERO DE JEFES DE MISIÓN QUE OCUPARON CARGOS DIPLOMÁTICOS CON POSTERIORIDAD A SU PRIMER NOMBRAMIENTO (1930-1990)

Partido político	Primer puesto diplomático	Segundo puesto diplomático	Tercer puesto diplomático
Liberación Nacional	112	49	20
Unidad Social Cristiana	35	0	0
Unidad	22	6	1
Unión Nacional	10	2	2
Unificación Nacional	9	1	0
Republicano Nacional	8	1	0
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>57</b>	<b>23</b>

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos “Jefes de misión de Costa Rica”, Op. Cit.

La constancia de estas estructuras de dirigencia y financiamiento quedan demostradas con los porcentajes de repetición en los puestos diplomáticos. En tal sentido, de los 112 embajadores nombrados en las administraciones, 49 volvieron a ocupar un puesto similar posteriormente, alrededor de un 43%. Además, de esos 112, 20 ocuparon por tercera vez un cargo de este carácter un 18%. De igual forma, del grupo de jefes de misión ligados al PLN, 41 ocuparon un cargo público de elección popular (diputado, munícipe, etc.) o presidencial (ministro, gerente de institución autónoma, etc.), de esos un 65% volvieron a ocupar un cargo de este tipo. Estas repeticiones reflejan un proceso de consolidación de clientelas de alto nivel, que permitieron la continuación del sistema. Por el contrario, la oposición al PLN no pudo conformar cuadros tan sólidos

de dirigencia y financiamiento, dado que de 84 personas que ocuparon cargos diplomáticos, solo 17 repitieron en ese tipo de puestos, apenas un 20%.

CUADRO 7. COMPARACIÓN DE LOS AÑOS SERVIDOS EN CARGOS DIPLOMÁTICOS CON LA FILIACIÓN POLÍTICA DE LOS JEFES DE MISIÓN DIPLOMÁTICA DE COSTA RICA (1930-1990)

Partido	Años en el servicio exterior												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	13	22
Liberación Nacional	11	17	24	26	11	6	6	3	2	1	3	2	0
Unidad	4	6	3	6	1	0	0	2	0	0	0	0	0
Unión Nacional	1	4	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Unificación Nacional	2	3	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Unidad Social Cristiana	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Republicano Nacional	1	2	3	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	18	33	30	36	12	8	6	5	2	1	3	2	1

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos “Jefes de misión de Costa Rica”, Op. Cit.

Los datos del Cuadro N° 7 permiten conocer la escasa continuidad y permanencia en el servicio diplomático y, por ende, la inexistencia de una carrera diplomática. Este patrón también puede percibirse en el número de años que sirvieron los sujetos estudiados en puestos diplomáticos. En términos generales, este tipo de cargos se caracterizó por la corta permanencia de las personas elegidas, únicamente 54 de las 157 (34,3%) personas de quienes tenemos este dato superaron los cuatro años de servicio en el periodo estudiado y un total de 51 sirvieron un año o menos en el cargo. No obstante, como se expone en el cuadro N° 7, si bien en muchos casos la permanencia en puestos diplomáticos fue efímera, los jefes de misión ligados al PLN ocuparon durante más tiempo este tipo de cargos. Así de un total de 112 jefes de misión 60 ocuparon este tipo de cargos por 4 años o más, en periodos no consecutivos. La continuidad refleja la lealtad a las estructuras del partido, lo que venía a asegurar el éxito electoral, que a su vez conservaba al sistema clientelar.

La consolidación implicó la institucionalización, es decir, la construcción de una serie de pautas que ordenaron al sistema, en este caso la conformación de escalafones y pautas para ubicación de patrones y clientes en la estructura. Si bien se requiere de la muestra con que se realiza este ejercicio resulta limitada, se esboza la existencia de una escala de puestos, o al menos, pautas de distribución de puestos. Es así como la cercanía con la elite de la agrupación política determinaba la posibilidad de ocupar puestos claves, los que brindaban mayor prestigio e influencia dentro del partido. En tal sentido, jefaturas de misión tales como Estados Unidos, Naciones Unidas, Nicaragua, México, España e Italia se encontraban reservadas

para figuras muy cercanas a los grupos hegemónicos del partido, lo que puede apreciarse en el resto de puestos públicos ocupados, según puede notarse en el cuadro N°8.

CUADRO 8. COMPARACIÓN DE PUESTOS DIPLOMÁTICOS CON OTROS PUESTOS PÚBLICOS SERVIDOS POR LOS JEFES DE MISIÓN DIPLOMÁTICA DE COSTA RICA (1930-1990)

Otros puestos ocupados								
Misión	Diputado	Ministro	Viceministro	Magistrado	Regidor	Gerente Inst. Autónoma	Junta Fundadora	Total
Estados Unidos	4	11	0	0	0	1	0	16
Naciones Unidas	3	3	0	1	1	0	1	9
México	4	2	1	0	0	0	0	7
Nicaragua	2	1	2	0	0	0	0	5
España	2	2	0	0	0	0	0	4
Francia	3	1	0	0	0	0	0	4

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos "Jefes de misión de Costa Rica", Op. Cit.

Los cargos de jefe de misión en los Estados Unidos y la Organización de Naciones Unidas se encontraban reservados para aquellos miembros ligados directamente a la elite del partido como puede observarse, las personas elegidas para ocupar el cargo, por lo general tendrían previo o posteriormente una carrera política consolidada, en la cual habrían ocupado u ocuparían los puestos de ministro de gobierno o diputado. Así por ejemplo fueron nombrados en los Estados Unidos figuras ligadas a las élites de los partidos políticos, quienes ocuparon también cargos ministeriales y diputadiles, entre ellos los señores Francisco de Paula Gutiérrez Ross, Fernando Fournier Acuña, Gonzalo Facio Segreda, Fernando Ortuño Sobrado, Rodolfo Silva Vargas, Fernando Zumbado Jiménez, Federico Vargas Peralta, Guido Fernández Saborío y Danilo Jiménez Veiga. Mientras que el cargo de embajador en las Naciones Unidas fue ocupado entre otros por Alberto Cañas Escalante, Daniel Oduber Quirós, Benjamín Núñez Vargas, Fernando Volio Jiménez, José Luis Molina Quesada y Carlos José Gutiérrez.

A diferencia de los Estados Unidos, en Nicaragua predominó el nombramiento de empresarios, lo que podría reflejar una serie de intereses económicos que deben ser estudiados con mayor detenimiento. Por otro lado, en el caso de las jefaturas de misión en España y Francia predominó el nombramiento de médicos e intelectuales, como Carlos Meléndez Chaverri, Luis Dobles Segreda, Enrique Obregón Valverde, Luis Demetrio Tinoco y Napoleón Pacheco Solano, por lo cual se refleja el carácter de premio que podían tener estas misiones, mientras que en el caso de México no contamos todavía con los datos suficientes para establecer algún patrón.

Dentro de este proceso de consolidación del sistema, juega un rol fundamental los beneficios que obtenían los clientes. En otros términos, la elite partidaria requería de brindar contraprestaciones a los miembros, que les motivase a ingresar y perdurar dentro de la maquinaria electoral. De tal manera, la repartición de puestos en el servicio exterior constituía un campo de negociación, mediante el cual se consolidaban lealtades. No obstante, cuáles ventajas traía para el elegido la posición de jefe de misión, ¿qué impulsaba a las personas a buscar ese tipo de puestos? Para llegar a responder estas preguntas sería necesario realizar un análisis más detallado de las fuentes, sin embargo, los casos de empresarios, médicos y políticos pueden ser un ejemplo significativo de los beneficios buscados con un nombramiento diplomático.

CUADRO N° 9. COMPARACIÓN DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL Y EDAD DEL PRIMER NOMBRAMIENTO DE LOS JEFES DE MISIÓN DIPLOMÁTICA DE COSTA RICA (1930-1990)

Edad/Ocupación	20-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	Total
Político	0	2	3	9	8	2	3	6	1	3	1	38
Empresario	2	0	2	4	6	6	3	5	2	0	2	32
Médico	0	0	0	4	1	3	1	5	7	1	0	22
Profesor	0	0	0	1	3	5	5	2	3	1	0	20
Abogado	0	1	0	1	5	1	4	3	0	2	0	17
Periodista	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	6
Cafetalero	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	3
Juez	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
Agente de seguros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Diplomático	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>142</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos “Jefes de misión de Costa Rica”, Op. Cit. Se obtuvo la edad de 142 de los 146 casos en que se pudo determinar la ocupación de los jefes de misión.

Los empresarios constituyen un de los grupos más numerosos que han ocupado cargos como jefes de misión en el servicio exterior, a modo de hipótesis, este fenómeno se encuentra vinculado con los requerimientos de financiamiento de las campañas electorales. Desde esta perspectiva, la entrega de esta categoría diplomática se encontraría reservada para aquellos empresarios que colaborasen económicamente en proceso electoral, el premio garantizaba, como lo veremos adelante, una continuidad en la colaboración partidista. Al mismo tiempo, el empresario adquiriría un posición privilegiada en el país en que fue designado, mediante esta podía aumentar su cartera de negocios con ese país, dado las posibilidades de encontrar nuevos contactos que generaba el hecho de ocupar tal puesto. No obstante, esta afirmación inicial debe consolidarse con el estudio de las donaciones en campañas políticas, así como por el estudio de ciertas empresas y sus intereses internacionales.

Si bien de un análisis del cuadro N° 9 puede indicarse que la gran mayoría de los puestos de embajador se repartieron entre los grupos etarios comprendidos entre 31 y 45 años, un total de 49, y 56 y 75 años, un total de 50; lo cierto es que es que estos datos deben verse con mayor atención. El cuadro refleja como los nombramientos no respondían a una estructura profesionalizada, donde este tipo de puesto requiere una determinada edad y tiempo de servicio, además, permite apreciar como la edad al nombramiento variaba según la ocupación de cada persona. Así, en el caso de los 38 individuos que fueron calificados al construir la base como dirigentes políticos, 22 ocuparon cargos diplomáticos a una edad temprana, mientras que solamente 11 ocuparon este tipo de cargo después de los 56 años. Por el contrario, la gran mayoría de los médicos, 14 de 22 casos, ocuparon estos cargos entre los 56 y 70 años. Por otro lado, 24 de 32 empresarios ocuparon sus cargos entre los 36 y 60 años.

Este contraste representa la variedad de intereses en conflicto dentro de la negociación del botín político, apenas a modo de hipótesis, podría plantearse que para los jóvenes políticos el puesto diplomático representaba un avance en sus carreras, que le permitía obtener roce internacional, donde el nombramiento diplomático era seguido de otros puestos públicos de mayor envergadura tanto dentro del servicio exterior como en otros puestos de la administración pública. Tal fue el caso de Alberto Cañas Escalante, Rodolfo Silva Vargas, Fernando Berrocal y Fernando Zumbado Jiménez, quienes luego de su paso por puestos diplomáticos a edades tempranas entre 30 y 42 años ocuparon puestos de relevancia en el Partido Liberación Nacional y sus gobiernos.

En algunos casos, la obtención de un cargo diplomático pudo haber representado un ascenso dentro de las estructuras del partido.] No obstante, resulta necesario realizar exámenes más profundos de las fuentes para obtener patrones que nos ayuden a entender este fenómeno. En especial, deben estudiarse los cuadros de nombramiento de aquellos puestos inferiores al de embajador, es decir, cónsules, ministros consejeros, consejeros y agregados.

La tendencia en el caso de los médicos expresa un interés distinto, resalta el hecho que el nombramiento se presente precisamente en edades avanzadas. Desde esta perspectiva, el nombramiento podía ser visto como una muestra de prestigio ante sus colegas, o bien, este permitía una mejora ostensible de la pensión por jubilación, la cual se calcula con fundamento en los últimos salarios percibidos. En todo caso, este punto brinda amplios espacios para el estudio de la articulación de las relaciones entre la dirigencia política y sus allegados, así como de los intereses que se desarrollaban alrededor de esas relaciones.

El desarrollo de un sistema clientelar en el servicio exterior fue ampliamente respaldado pues suplía las necesidades de las maquinarias electorales, que predominan en el sistema político costarricense. El grado de consolidación de este

puede apreciarse, asimismo, en la forma que fueron rechazados o ignorados los intentos jurídicos de reforma de esta estructura informal, producto de las críticas a la estructura. En mayo de 1952 se emitió una ley con algunas disposiciones previas sobre el Servicio Civil, no obstante establecía en su artículo 5º que todos los cargos diplomáticos constituían puestos de confianza, por lo que el nombramiento de esos funcionarios no se encontraban sujetos a condición ni requisito alguno<sup>39</sup>.

Con la promulgación del Estatuto de Servicio Civil, en mayo de 1953, se propuso un obstáculo a las estructuras descritas, pues este cuerpo normativo dispuso que debían considerarse como funcionarios de confianza a los jefes de misiones diplomáticas y diplomáticos en misión temporal, por consiguiente, los demás cargos diplomáticos y consulares quedaban incluidos dentro régimen general de los servidores públicos, que establecía una selección por medio de concursos de oposición y garantizaba un régimen de estabilidad<sup>40</sup>. Poco tiempo después, en agosto de 1955, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al Estatuto de Servicio Civil, esta creó un “servicio sin oposición”, integrado por funcionarios libremente designados por el Ministro respectivo, que sólo debían llenar los requisitos mínimos que se estableciesen reglamentariamente para comprobar su idoneidad y que no gozaban de inamovilidad en sus cargos. Dentro de este concepto legal fueron incluidos todos los funcionarios del servicio exterior<sup>41</sup>. En tal sentido, se consolidaron legalmente las instituciones informales creadas por las relaciones clientelares estudiadas.

En julio de 1965, la Asamblea Legislativa aprobó el Estatuto de Servicio Exterior, que creó la carrera diplomática en Costa Rica, esta se conformaría con funcionarios electos mediante concursos públicos de oposición, quienes entrarían en un régimen de estabilidad laboral. Según este cuerpo normativo, los cargos diplomáticos y consulares en el exterior (con excepción del de Embajador jefe de misión) serían desempeñados exclusivamente por personal de carrera. De forma que, sólo por especiales razones de conveniencia nacional o de emergencia podría nombrarse en esos cargos a personas ajenas a la carrera. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no inició la aplicación del Estatuto hasta marzo de 1966, mediante la promulgación de varios decretos, que fueron derogados al iniciarse la nueva administración<sup>42</sup>.

## **5.- Consideraciones finales**

El Estatuto del Servicio Exterior sigue vigente hasta la actualidad, no obstante, no fue aplicado de forma fragmentaria hasta inicios de la década de los noventa, cuando por diversas resoluciones de la Sala Constitucional debió aplicarse a favor de ciertos funcionarios que reclamaron un régimen de estabilidad, más adelante inició una serie de concursos públicos que redujeron progresivamente los puestos otorgados por decisión política. Por consiguiente, a lo largo de cuarenta años se

mantuvo una estructura legal sin contenido real, junto con una estructura informal que predominaba en la práctica por las razones mencionadas. Esta estructura informal, en el caso bajo estudio parece representar una continuidad de los mecanismos de reparto del poder político que se desarrollan en Costa Rica durante la primera mitad del siglo XX, en caso del servicio exterior a partir de la década de los cuarenta. Para corroborar esta hipótesis sería necesario triangular la fuente empleada en este trabajo con un análisis del desarrollo de estructuras de los partidos políticos en Costa Rica creados en la segunda mitad del siglo pasado.

En consecuencia, más que comprobar un hecho evidente como resulta el carácter de “botín político” de estos grupos, analizar al servicio exterior (diplomático y consular) costarricense implica determinar la existencia de las instituciones políticas informales utilizadas para la repartición de esas designaciones, en otros términos un sistema clientelar, el cual funcionaba mediante diversas motivaciones que impulsaron a los patronazgos y clientelas políticas a negociar un puesto en el servicio exterior. Con este avance de investigación se han analizado de forma preliminar algunas pautas en el nombramiento de los jefes de misión, empero, un estudio de las designaciones y características de los ocupantes de puestos inferiores en el servicio exterior ofrecer mayor claridad sobre las reglas que regulaban el sistema, tales como el escalafón informal para la entrega de cargos, mecanismos de ascenso en ese escalafón, grupos políticos representados en el servicio exterior e intereses de estos grupos.

Como se ha reiterado a lo largo del presente trabajo, el estudio de este tema se encuentra en ciernes, únicamente se pueden señalar algunas hipótesis que merecen ser estudiadas con mayor profundidad. Desde esta perspectiva, de acuerdo con los datos obtenidos hasta el momento, las agrupaciones políticas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX desarrollaron estas instituciones informales. Estas convivieron a lo largo de este periodo con los diversos intentos de reforma jurídica, no obstante, el sistema informal se consolidó tan rápidamente que no contó con oposición seria del sistema jurídico que establecía un escenario diametralmente opuesto. En este panorama, el partido Liberación Nacional generó una mayor capacidad de conservar los cuadros de clientes ligados al servicio exterior, estos cuadros se ajustaban a dos necesidades básicas del sistema electoral, la dirigencia política y el financiamiento de las campañas electorales. Igualmente, estos cuadros obtenían los beneficios propios de ocupar un cargo público, de especial atención es caso de empresarios y dirigentes políticos. Desde esta línea de investigación, consideramos que el estudio del servicio exterior podría brindar nuevas perspectivas para el estudio del sistema político costarricense durante el siglo XX.

## Notas y citas

1 Cascante Segura, Carlos. 2008. *Base de datos "Jefes de misión de Costa Rica (1821-2004)*, San José, Costa Rica, Inédita.

La base de datos se encuentra conformada por tres fuentes fundamentales, en primer término los libros de acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, estos fueron agrupados por Sáenz Carbonell, a partir de los libros de acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 4 de agosto de 1888 al 22 de noviembre de 1897, del 4 de agosto de 1902 al 23 de julio de 1906, del 12 de marzo de 1917 al 11 de agosto de 1919, del 18 de agosto de 1919 al 15 de marzo de 1923, del 18 de mayo de 1923 al 22 de diciembre de 1926, del 23 de diciembre de 1929 al 15 de abril de 1929, del 17 de abril de 1929 al 17 de marzo de 1932, del 21 de marzo de 1932 al 4 de mayo de 1936, del 4 de mayo de 1936 al 3 de junio de 1940, del 4 de junio de 1940 al 5 de julio de 1943, del 5 de julio de 1943 al 27 de marzo de 1946, 28 de marzo de 1946 al 4 de marzo de 1949, del 5 de marzo de 1949 al 26 de abril de 1954, del 30 de abril de 1954 al 29 de mayo de 1957 y del 22 de mayo de 1957 al 10 de marzo de 1965.

En segundo lugar se utilizó el Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del cual se emplearon los expedientes identificados con las siglas:

ACMRREE10386, ACMRREE10412, ACMRREE10441, ACMRREE10444, ACMRREE10465, ACMRREE10471, ACMRREE10475, ACMRREE10478, ACMRREE10484, ACMRREE10489, ACMRREE10505, ACMRREE10516, ACMRREE10525, ACMRREE10529, ACMRREE10555, ACMRREE10564, ACMRREE10569, ACMRREE10572, ACMRREE10583, ACMRREE10586, ACMRREE10587, ACMRREE10594, ACMRREE10608, ACMRREE10610, ACMRREE10614, ACMRREE10627, ACMRREE10638, ACMRREE10649, ACMRREE10658, ACMRREE10659, ACMRREE10663, ACMRREE10664, ACMRREE10678, ACMRREE10684, ACMRREE10688, ACMRREE10705, ACMRREE10708, ACMRREE10737, ACMRREE10747, ACMRREE10761, ACMRREE10772, ACMRREE10774, ACMRREE10785, ACMRREE10786, ACMRREE10788, ACMRREE10796, ACMRREE10799, ACMRREE10804, ACMRREE10806, ACMRREE10846, ACMRREE10869, ACMRREE10870, ACMRREE10872, ACMRREE10890, ACMRREE10894, ACMRREE10900, ACMRREE10909, ACMRREE10433, ACMRREE10985, ACMRREE11074, ACMRREE11097, ACMRREE11556, ACMRREE11693 y ACMRREE12128

Por último, se estudió el Archivo de la Dirección General de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del cual se emplearon los expedientes identificados mediante las siglas:

ASEMRREE14580/2, ASEMRREE14582/3, ASEMRREE14584/3, ASEMRREE14598/4, ASEMRREE14617/6, ASEMRREE14625/7, ASEMRREE14686/7, ASEMRREE14698/13, ASEMRREE14711/14, ASEMRREE14716/15, ASEMRREE14748/18, ASEMRREE14756/19, ASEMRREE14782/21, ASEMRREE14795/22, ASEMRREE14817/23, ASEMRREE14823/23, ASEMRREE14832/23, ASEMRREE14845/24, ASEMRREE14861/26, ASEMRREE14862/26, ASEMRREE14947/12, ASEMRREE16049/38, ASEMRREE16053/39, ASEMRREE16064/40, ASEMRREE16086/43, ASEMRREE16087/43, ASEMRREE16101/45, ASEMRREE16109/46, ASEMRREE16172/55, ASEMRREE16277/68, ASEMRREE16277/68, ASEMRREE16345/77, ASEMRREE16430/86, ASEMRREE16431/86, ASEMRREE16491/93, ASEMRREE19042/119, ASEMRREE19056/130, ASEMRREE19160/150, ASEMRREE19255/155, ASEMRREE19298/160, ASEMRREE19311/162.

Adicionalmente, se recurrió al libro de nacimientos y defunciones del Registro Civil de Costa Rica y algunas fuentes periodísticas.

- 2 Grub, Udo. 2000. *Diccionario cronológico y genealógico del Poder Ejecutivo en Costa Rica*, Revista de la Academia Costarricense de Ciencias Genealógicas, San José, Costa Rica, junio.
- 3 Malavassi Vargas, Guillermo y Gutiérrez, Pedro Rafael. 1992. *Diccionario Biográfico de Costa Rica*, San José, Costa Rica, Universidad Autónoma de Centroamérica.
- 4 Obregón Loría, Rafael. 1995. *El Poder Legislativo en Costa Rica*, San José, Costa Rica, 2da. Edición, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- 5 Peralta, Hernán G. 1963. *La diplomacia en Costa Rica*, San José, Costa Rica, Imprenta Hermanos Trejos.
- 6 Sáenz, Carbonell, Jorge y otros. 1986. *Los cancilleres de Costa Rica*, San José, Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 7 Sáenz Carbonell, Jorge. 1990. *La profesionalización de la diplomacia costarricense, ¿sueño imposible?*, en *Costa Rica y el sistema internacional*, San José, Costa Rica, Editorial Nueva Sociedad, pp. 259-279.
- 8 Ibid, 267 y 268.
- 9 Sáenz Carbonell, Jorge. 1997. *Historia Diplomática de Costa Rica (1821-1910)*, Tomo I, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro.
- 10 Sáenz Carbonell, Jorge. 2000. *Historia Diplomática de Costa Rica (1910-1948)*, Tomo II, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro.
- 11 Cascante Segura, Carlos y Sáenz Carbonell, Jorge. 2006. *Diccionario biográfico de la diplomacia costarricense*, San José, Costa Rica, Instituto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- 12 Moreno Luzón, Javier. 1999. *El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar*. En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 105. Madrid, España, pp. 73-74. y González Alcantud, José. 1997. *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*. Barcelona España, Editorial Anthropos, p. 15.
- 13 Moreno Luzón, Javier. *El clientelismo político...p. 80.*
- 14 Un amplio estado de la cuestión en Gordin, Jorge. 2006. *La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina*. Barcelona, España, Documentos CIBOD, Serie América Latina, número 13, p. 6-9. Corzo Fernández, Susana. 2002. *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona, España, Documento de trabajo N° 26, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 17.
- 15 Gordin, Jorge. *La sustentabilidad política...p. 7.*
- 16 Trota, Miguel. 2003. *Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Espacio, pp. 25.
- 17 Corzo Fernández Susana. *El clientelismo político...p. 18.*
- 18 Trota, Miguel. *Las metamorfosis del...p. 30.*
- 19 Moreno Luzón, Javier. *El clientelismo político...p. 83.*
- 20 González Alcantud, José. *El clientelismo político. Perspectiva...p. 17*
- 21 Soley Guell, Tomás. 1940. *Compendio de Historia Económica de Costa Rica*. San José, Costa Rica, Editorial Costa Rica, p. 62.
- 22 El nombramiento en Nicaragua se produjo en calidad de concurrencia, pues la residencia se encontraba en Panamá.
- 23 Facio Segreda, Gonzalo. 1977. Nuestra voz en el mundo. San José, p. 5.
- 24 Facio: ocho años hacia una política universal. Entrevista realizada por el periódico La

- Nación a Gonzalo Facio Segreda. En Memoria de Relaciones Exteriores y Culto de 1978, Tomo II, Imprenta Nacional, 1ª ed., San José, 1968, Pp. 362-363.
- 25 Molina Jiménez Iván. 2005. *Demoperfectocracia. La democracia pre-reformada en Costa Rica (1885-1948)*, Heredia, Costa Rica, Editorial Universidad Nacional, pp. 213-214.
- 26 Coronas Guardia, Ángel y otros. 1943. Ideario costarricense. Resultado de una encuesta nacional. Editorial Surco, San José. Reimpresión de la Editorial UNED, 2001, P. 102-103.
- 27 Molina, Iván y Lehoucq, Fabrice. 1999. *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, San José, Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica, pp. 143 y ss.
- 28 Rovira Mas, Jorge. 1987. *Costa Rica en los años 80*, San José, Costa Rica, Editorial Porvernir, pp. 20-22.
- 29 Molina, Demoperfectocracia... P. 58-59 y 213-215.
- 30 Molina, Demoperfectocracia, P. 213.
- 31 Decreto N° 54 de 4 de enero de 1946. Su texto figura en Colección de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones. Año de 1946. Primer semestre, San José, Imprenta Nacional, 1a. ed., 1946, pp. 9-12. Citado por Sáenz Carbonell, Jorge. *Historia Diplomática de Costa Rica (1949-1978)*, Tomo III, Inédito, sin numeración.
- 32 Decreto N° 7 de 2 de diciembre de 1947. Su texto figura en Colección de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones. Año de 1947. Segundo semestre, San José, Imprenta Nacional, 1a. ed., 1946, pp. 316-317. Citado por Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1949-1978)*, sin numeración.
- 33 Libro de acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 28 de marzo de 1946 al 4 de marzo de 1949, fs. 224-288. Citado por Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1949-1978)*, sin numeración.
- 34 Libro de acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 28 de marzo de 1946 al 4 de marzo de 1949, fs. 224-288. Acuerdo N° 16 de 25 de mayo de 1948. Acuerdo N° 36 de 1° de julio de 1948. Acuerdo N° 53 de 22 de julio de 1948. Acuerdo N° 36 de 1° de julio de 1948. Citado por Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1949-1978)*, sin numeración.
- 35 Memoria de Relaciones Exteriores de 1968, Imprenta Nacional, 1ª ed., San José, 1968, P. 21.
- 36 Memoria de Relaciones Exteriores de 1968, Imprenta Nacional, 1ª ed., San José, 1987, P. 10.
- 37 Chinchilla Coto, José Carlos. 2005. *El sistema de partidos políticos en Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX*, San José, Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica, p. 8-11.
- 38 Sobre los resultados de las contiendas electorales ver Obregón Quesada, Clotilde. 2000. *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998*, San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, pp. 367, 370, 374, 377, 382, 386, 395, 398, 401 y 404.
- 39 Rovira Mas Jorge. *Costa Rica en los...* p. 22.
- 40 Sáenz Carbonell, Jorge. *La profesionalización de la diplomacia costarricense...* pp. 269.
- 41 Ley N° 1581 de 30 de mayo de 1953. Su texto en Colección de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones. Año de 1953. Segundo semestre, San José, Imprenta Nacional, 1a. ed., 1953, pp. 246-255. Citado por Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1949-1978)*, Inédito, sin numeración.
- 42 Ley N° 1918 de 5 de agosto de 1955, artículo 8°. El texto de la ley figura en Colección de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones. Año de 1955. Segundo semestre, San José, Imprenta Nacional, 1a. ed., 1955, pp. 118-120. Citado por Sáenz Carbonell, *Historia Diplomática de Costa Rica (1949-1978)*, Inédito, sin numeración.

