

Carlos Humberto Cascante Segura
Marco Vinicio Méndez Coto
Sergio Iván Moya Mena
Karen Chacón Araya



UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA



COSTA RICA Y SU POLÍTICA EXTERIOR



ESTADO
DE LA NACIÓN



COSTA RICA

Y SU POLÍTICA EXTERIOR

327.7286

C61e

Costa Rica y su política exterior (2013)

Calos Humberto Cascante Segura, Marco Méndez Coto, Sergio Iván Moya Mena y Karen Chacón.- ed.- Heredia, C. R. : Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 2015.

XX p. ; 17,78 cm X 25,4 cm..

ISBN: 978-9968-558-35-8

1. Costa Rica 2. - Relaciones exterior. 3.- Política. 4.- Política exterior. 5.- Cooperación Internacional. 6. - Gobierno. 7. - Relaciones bilaterales. 8. - Relaciones multilaterales I. Cascante Segura, Carlos Humberto. II. Méndez Coto, Marco Vinicio. III. Moya Mena, Sergio Iván. IV. Chacón Araya, Karen.

Créditos:

Procesos administrativos:

Licda. Marlen Orozco Fonseca

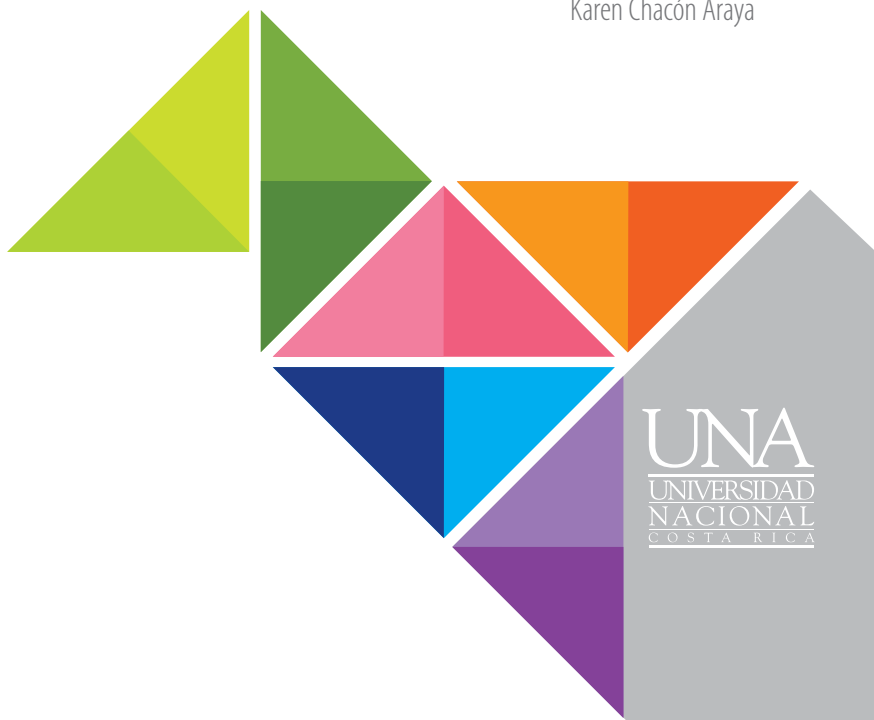
Asistentes de investigación:

Diana Fernández Flores, Steven Delgado Fernández y Karina Sánchez Prado.

Diseño y diagramación:

Lic. Boris Valverde G.

Carlos Humberto Cascante Segura
Marco Vinicio Méndez Coto
Sergio Iván Moya Mena
Karen Chacón Araya



UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA



COSTA RICA Y SU POLÍTICA EXTERIOR





ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	IX
ENTRE RETOS COYUNTURALES Y PROBLEMAS ESTRUCTURALES. LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA	
I. INTRODUCCIÓN	3
II. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS COYUNTURALES	5
III. EL CONSTANTE RETO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2006-2012)	43
IV. CONSTANCIA DE ACTORES, AGENDAS COMPARTIDAS Y RETOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR COSTARRICENSE	58
V. HALLAZGOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN	71
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	73

AGENDA DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS COSTARRICENSES EN EL EXTERIOR	
I. RESUMEN EJECUTIVO	83
II. HALLAZGOS RELEVANTES.....	84
III. INTRODUCCIÓN	84
IV APARTADO METODOLÓGICO	85
V. AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS COSTARRICENSES: UNA COMBINACIÓN ENTRE FACTORES DOMÉSTICOS E INTERNACIONALES	87
VI. AGENTES Y ACTORES: LA FUNCIÓN DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS	97
VII. CONCLUSIONES	114
VIII.BIBLIOGRAFÍA.....	116
ACERCA DE LOS AUTORES	119



INTRODUCCIÓN

Los trabajos acá contenidos fueron parte de los insumos utilizados para la elaboración del Capítulo Fortalecimiento de la Democracia del Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, realizado por el Programa Estado de la Nación del Conare. El Informe concibe la política exterior como un instrumento de promoción y consolidación de los valores democráticos y el desarrollo humano en el plano internacional para la protección de los intereses nacionales.

El objetivo de las dos investigaciones acá presentadas es elaborar un mecanismo de seguimiento sobre las acciones de política exterior del Estado costarricense, durante el año 2013 e inicios de 2014, cuando finaliza la administración de la presidente Chinchilla Miranda.

En ese sentido, los investigadores de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional realizan un aporte en dos niveles. El primero es el recuento de las principales acciones coyunturales en materia de política exterior ocurridas durante el período en estudio. Acá destacan las deterioradas relaciones con Nicaragua y la judicialización del conflicto que ha seguido el gobierno de Costa Rica como vía para enfrentar el diferendo. Valga decir que los autores plantean una discusión relevante sobre la conveniencia de esa judicialización. El

segundo nivel de análisis incluye las relaciones bilaterales y multilaterales, y los efectos sobre los intereses del país. Acá hay un esfuerzo importante por entender las relaciones exteriores a la luz de indicadores cuantificables, construidos en la mayoría de los casos de fuentes primarias.

De la investigación es posible concluir que durante el período en estudio no hubo cambios significativos en las líneas generales de la política exterior con respecto a los tres años anteriores. El gobierno mantuvo el discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia en los principales foros internacionales, tal y como ha sido la tradición. Sin embargo, en asuntos como la política hacia Centroamérica sigue existiendo un distanciamiento entre el discurso y la asignación de recursos. Los datos muestran que la asignación de recurso humano a las oficinas diplomáticas en el istmo no es mayor al de otras regiones del mundo, a pesar de que en el discurso político se señala la necesidad de intensificar esfuerzos y acciones que requerirían, de entrada, mayores recursos. Esta es un área que requiere de más análisis y que los autores plantean de manera sugerente.

La investigación también refleja que el país se mostró activo, al gestionar las visitas presidenciales de tres socios comerciales y políticos estratégicos (Estados Unidos, México y China), que le dieron una posición de liderazgo en el istmo centroamericano. Queda por analizar, como parte de la plataforma de seguimiento, los efectos de estas visitas.

Es de rescatar, además, el ejercicio metodológico para elaborar un sistema de seguimiento de las acciones en política exterior, con información que pueda ser actualizada anualmente. Esta pretende ser una plataforma con enfoque académico para entender mejor la gestión política, pero también aspira a convertirse en un insumo de consulta para tomadores de decisión, medios de comunicación y demás comunidad de interesados. Los aportes acá contenidos son una primera versión de dicho sistema de seguimiento, aún en proceso de revisión y mejoras.

El segundo aporte realizado por Karen Chacón, plantea una pregunta de investigación más específica y poco analizada en la literatura nacional: ¿Cuáles son las acciones de política exterior que se realizan desde las principales misiones diplomáticas del país? Esta aproximación distingue entre la política ejecutada desde la Cancillería de la República –usualmente analizada– de la política desarrollada desde cada una de las embajadas del país –poco analizada.



Acá el ámbito de estudio es muy amplio y da pie para examinar, entre otros aspectos, la coherencia entre las acciones realizadas por Cancillería y las diversas embajadas, así como los mecanismos de control y evaluación entre ambos niveles. Sin embargo la investigación, como primera aproximación a este objeto de estudio, se concentra en el tipo y alcance de las políticas llevadas a cabo en diez misiones diplomáticas identificadas como estratégicas para el país en distintas partes del mundo.

Entre los principales hallazgos se observa que las misiones diplomáticas estudiadas concentran la mayoría de sus acciones en objetivos de tipo general que implican la asistencia a reuniones de alto nivel, y la representación oficial del Estado. Mucho menos son las acciones dirigidas a conseguir objetivos definidos como prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. En este ámbito las labores se concentraron en posicionar a Costa Rica como un país responsable con el medio ambiente.

La investigación también da insumos para analizar el desempeño individual de cada una de las misiones diplomáticas, considerando los indicadores definidos por la autora. De manera que, metodológicamente, se amplían las posibilidades de análisis sobre el desempeño y acciones en materia de política exterior.

Finalmente, el Programa Estado de la Nación se ha planteado, con la colaboración y amplio conocimiento en la materia de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, continuar mejorando la plataforma de datos e información sobre la política exterior costarricense. Lo anterior se realiza bajo una visión de colaboración académica y trabajo en redes de investigación, con el objetivo de contribuir al debate de la política exterior costarricense y entender mejor los desafíos y oportunidades que el país enfrenta en estos temas.

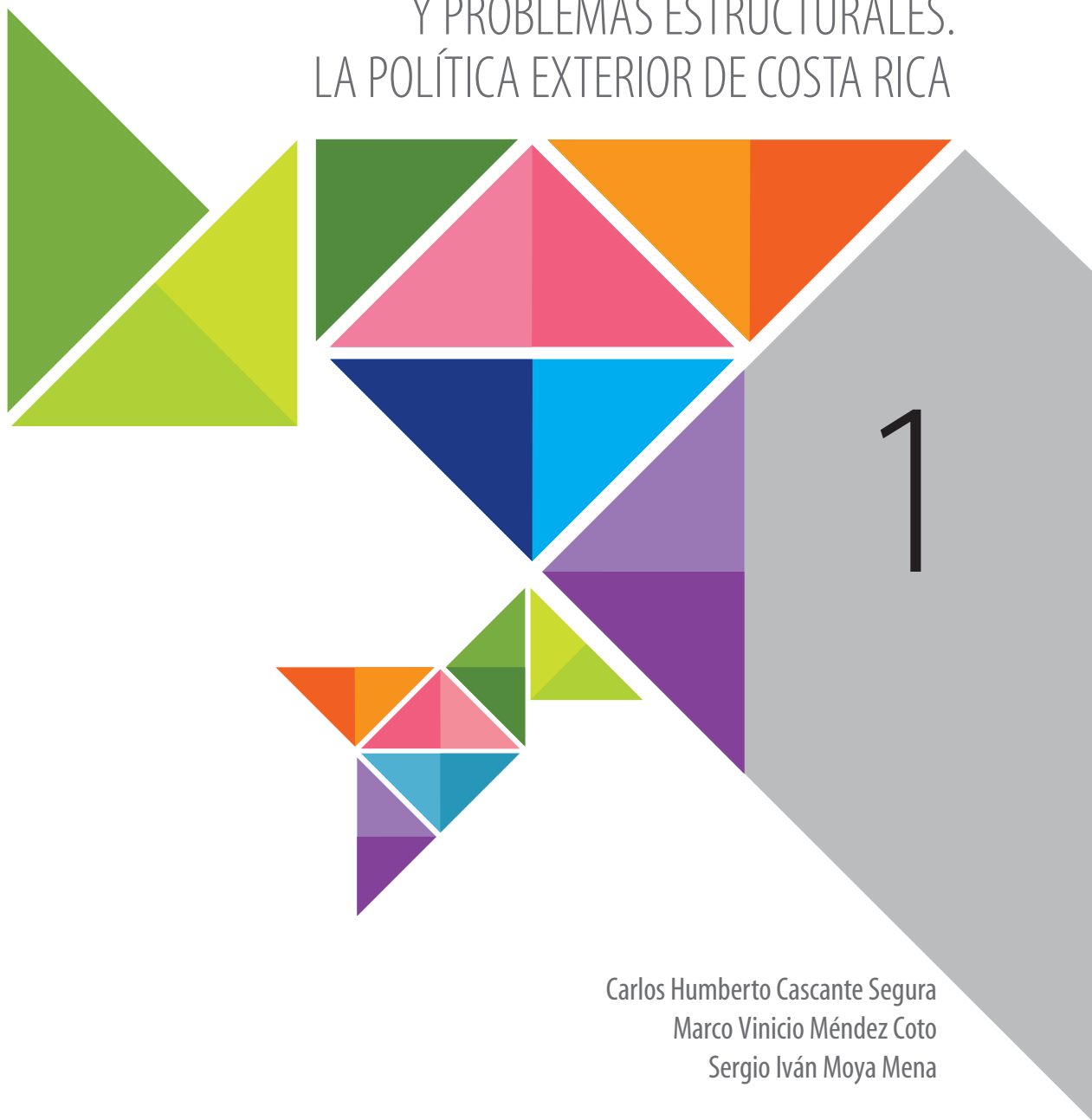
Steffan Gómez Campos

Coordinador Capítulo Fortalecimiento de la Democracia


Programa Estado de la Nación, Conare



ENTRE RETOS COYUNTURALES Y PROBLEMAS ESTRUCTURALES. LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA



Carlos Humberto Cascante Segura
Marco Vinicio Méndez Coto
Sergio Iván Moya Mena



ENTRE RETOS COYUNTURALES
Y PROBLEMAS ESTRUCTURALES.
LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA

I. INTRODUCCIÓN

Durante el 2013, algunos componentes internacionales vinculados con la gestión de la política exterior del gobierno de la presidente, Laura Chinchilla Miranda, volvieron a tener un papel preponderante en los medios de comunicación. La continuación y extensión del conflicto limítrofe con Nicaragua, las visitas oficiales de los presidentes de México, Enrique Peña Nieto; los Estados Unidos, Barack Obama; y China, Xi Jinping; junto con los procesos que se han gestado en años anteriores como el ingreso a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) y la adhesión a la Alianza del Pacífico fueron los hechos de referencia para la ciudadanía de la gestión de política exterior desarrollada por distintas instancias del gobierno.

No obstante, un análisis enfocado únicamente en una situación coyuntural no permite comprender el alcance de ciertos fenómenos. Desde esta perspectiva, esta ponencia se propone conjuntar una visión del corto plazo – orientada al análisis de los principales hechos acaecidos en el 2013 –, a la cual se añadirán algunos elementos de análisis en el mediano plazo, componentes de índole estructural en la política exterior costarricense y sus instrumentos que han sido detectados en informes de años anteriores. Con tal fin, resulta oportuno realizar

una breve consideración conceptual en torno al término política exterior. Dicha categoría no es unívoca. Incluso, en dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales suelen producirse proposiciones de definición más amplias o cerradas, la cuales se encuentran generalmente vinculadas con la exigencia de ligar, ontológicamente, a la política exterior con un proceso previo de planificación. De forma tal que, cuando esta estructuración no existe, no podría hablarse de política exterior sino de “acción exterior” (Murillo Zamora, 2008: 27). Dadas las dificultades conceptuales existentes para una definición aceptable, en el transcurso de esta ponencia se seguirá un concepto más o menos amplio, tomado de Calduch, quien define esta consiste:

“[...] aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993: 35).

De tal forma, la categoría “política exterior” implica tres componentes: (1) un proceso de toma y ejecución de decisiones (que puede ser planificado o no), (2) desarrollado por entidades estatales y (3) la realización de actos que cuyos efectos deben percibirse fuera de las fronteras del Estado. Dicha conceptualización permite establecer procesos de evaluación, tanto de las decisiones tomadas – donde el proceso de planificación se transforma en un criterio fundamental de valoración –; así como de la capacidad de los actores y los medios empleados para la ejecución de las iniciativas planteadas.

No obstante, al pasar del plano teórico al estudio del caso concreto no resulta sencillo, por lo que esta ponencia pretende iniciar un proceso que permita convertir las categorías en instrumentos de análisis, es decir en variables e indicadores que permitan acercarse a una evaluación de esta faceta de la gestión estatal. Con fundamento en este enfoque, la presente ponencia tiene como objetivo evaluar la política exterior costarricense, para determinar su correspondencia con la promoción de valores y temas acordes con la vivencia democrática del país; así como su eficiencia en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.



Asimismo, constituyen objetivos específicos de esta investigación:

- a. Establecer los principales patrones seguidos por la política exterior durante el 2013-2014, con el fin de determinar los propósitos perseguidos por las autoridades costarricenses durante el periodo en el ámbito bilateral y multilateral.
- b. Estudiar las principales tendencias en la cooperación internacional recibida por el país en el periodo comprendido entre 2006 y 2013; para establecer las principales continuidades y variaciones experimentadas en ese campo, así como la estrategia seguida por las autoridades correspondientes para afrontar dichas transformaciones.
- c. Analizar las causas y consecuencias de la existencia de agendas múltiples en la construcción de la política exterior del país; para establecer una valoración sobre la conveniencia de esa práctica para los objetivos de la política exterior costarricense.

De tal forma, la ponencia se encontrará organizada en cuatro apartados: tres acápites de fondo, el primero, referente al análisis de coyuntura de las relaciones bilaterales, multilaterales y comerciales del país. El segundo y el tercero, relativos a componentes de mediano plazo anteriormente mencionados, relativos respectivamente a: (1) a un análisis de la gestión de la cooperación internacional desarrollado por Costa Rica en el último lustro y (2) la relación existente entre las distintas instancias que participan en la formulación de la política exterior. Por último, se efectuará un resumen de los principales hallazgos encontrados.

II. Análisis de los elementos coyunturales

Esta sección tiene como propósito establecer los principales eventos seguidos por la política exterior durante el 2013-2014, con el fin de determinar los propósitos perseguidos por las autoridades costarricenses durante el periodo en el ámbito bilateral y multilateral. De tal forma, se encuentra estructurada en tres partes: la primera relativa a las relaciones bilaterales, la segunda a las relaciones multilaterales y la tercera a la gestión de comercio exterior.

2.1 Las relaciones bilaterales de Costa Rica: una gestión con vista en los actores globales estatales

Durante el período 2013-2014 la política exterior costarricense se concentró en el diálogo directo con actores globales de la arquitectura internacional



y regional, estos actores son aquellos que por sus capacidades materiales e in-materiales logran definir e influir la política internacional. En este apartado se analizarán los elementos de mayor importancia durante el periodo comprendido entre enero 2013 y mayo 2014. Este apartado se encuentra estructurada en tres partes. El primero relativo a establecer aquellos países de mayor relevancia en las relaciones internacionales Costa Rica, datos que se comparan con el entramado de representaciones con que cuenta el gobierno en el exterior. El segundo se concentra en evaluar la herramienta diplomática de las visitas de alto nivel como mecanismo de gestión de la política exterior. El tercero, se concentra en el estado de la relación con Nicaragua.

a. Los ejes de las relaciones bilaterales de Costa Rica

¿Cómo determinar la relevancia de un país para otro? Esta interrogante no resulta siempre fácil de responder, pueden existir muchas variables que permitan determinar niveles de importancia en relaciones diversas. Además, debe señalarse que no necesariamente las connotaciones valorativas en una relación sean simétricas. Con el propósito de establecer una exploración inicial de esta pregunta, el Cuadro N° 1, presenta a los principales socios bilaterales de Costa Rica en las áreas de cooperación, inversión, exportación, importación y procesos migratorios, dado que estos constituyen no los únicos, pero si objetivos tradicionalmente muy claros de la política exterior del país.

Cuadro 1

Principales socios bilaterales de Costa Rica en cooperación, inversión exportación, importación y procesos migratorios

	Cooperación (2006-2013)	Inversión (2004-2013)	Importación (2008-2012)	Exportación (2008-2012)	Origen de la migración (2013)
1	Japón	EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.
2	China	España	China	Países Bajos	Nicaragua
3	Alemania	México	México	Panamá	Canadá
4	España	Canadá	Japón	China	Panamá
5	EE.UU.	Colombia	Colombia	Hong Kong	México
6	Países Bajos	Panamá	Brasil	Nicaragua	El Salvador
7	Francia	Italia	Guatemala	Guatemala	Alemania



	Cooperación (2006-2013)	Inversión (2004-2013)	Importación (2008-2012)	Exportación (2008-2012)	Origen de la migración (2013)
8	Canadá	Países Bajos	Alemania	Honduras	Guatemala
9	Suiza	Bélgica	Panamá	Bélgica	Venezuela
10	Italia	Venezuela	Chile	El Salvador	España
11	Corea	El Salvador	Corea	México	Reino Unido
12	Bélgica	Alemania	El Salvador	República Dominicana	Francia
13	República Checa	Suiza	Canadá	Reino Unido	Honduras
14	Reino Unido	Francia	España	Malasia	Colombia
15	-	Nicaragua	Italia	Alemania	Países Bajos
16	-	Brasil	Países Bajos	Italia	Argentina
17	-	Reino Unido	Suiza	Francia	Italia
18	-	Guatemala	Honduras	Japón	Suiza
19	-	Islas Caimán	Taiwán	Taiwán	Brasil
20	-	Argentina	Nicaragua	Canadá	Australia

Fuente: elaboración propia a partir de datos existentes en MIDEPLAN, 2012b; PROCOMER, 2012; BCCR, 2014 y DGME, 2014.

Como puede apreciarse, los Estados Unidos sigue siendo uno de los ejes fundamentales de las relaciones bilaterales del país. No solo por su importancia política, sino también por su peso en el comercio y la inversión. Igualmente, sigue constituyendo – como se profundizará más adelante – un importante referente en la búsqueda de cooperación internacional. Un segundo eje de importancia se encuentra constituido por las relaciones con Centroamérica, lo cual se refleja en la presencia dentro de los primeros veinte socios costarricenses de: Nicaragua (que se destaca en cuatro categorías), Panamá (cuatro categorías), El Salvador (cuatro categorías) y Honduras (dos categorías) en alguna de las categorías seleccionadas. Igualmente, se precisan como sujetos relevantes países vinculados de diversas formas con Centroamérica: México, Colombia y Venezuela. Por otra parte, los países que integran la Unión Europea continúan ocupando, como lo demuestran estas variables, un rol fundamental dentro de la lógica de las relaciones de Costa Rica.

Por otra parte, puede notarse como se ha dado un proceso cada vez más importante de incorporación a estos ejes la influencia de China, en prácticamente



todas las variables seleccionadas; así como la presencia de Japón, como uno de los más importantes cooperantes con que aún cuenta el país. Igualmente, China, Japón y Taiwán tienen diversos niveles de importancia en las variables económicas seleccionadas. Lo anterior confirma la importancia de un nuevo eje para las relaciones del país: el Asia-Pacífico.

Por el contrario, los países sudamericanos – con las excepciones antes indicadas-, africanos y del Medio Oriente siguen sin consolidarse como socios importantes dentro de los componentes analizados. Incluso, nuevas potencias como Brasil y países relevantes como Chile siguen sin establecerse en lugares privilegiados dentro de las categorías seleccionadas.

¿Se orienta la gestión diplomática del país en esos ejes? En líneas generales, la política exterior de un país pequeño puede asumir la estructura geopolítica al que se encuentra sometido, o bien, puede desarrollar una agenda para - dentro de esa estructura - sacar provecho de ciertas situaciones y minimizar los riesgos que esta presenta. La gestión diplomática constituye una de las herramientas para alcanzar ese objetivo. De tal forma, un análisis de la distribución de los recursos que se brinda a las oficinas costarricenses en el exterior puede, por un lado, establecer los patrones que sigue la política exterior del país cuando esta no es explícita y, por otro, evaluar si las propuestas que se hicieron fueron desarrolladas.

Cuadro 2

Distribución de las plazas del personal ubicado en las oficinas de Costa Rica en el exterior

Región /País	Total de oficinas	Porcentaje de oficinas	Plazas totales	Plazas diplomáticas	Porcentaje de plazas diplomáticas	Porcentaje de plazas
EE.UU.*	7	12,5	26	17	9,8	8,8
Nicaragua *	4	7,1	32	11	6,3	10,8
Centroamérica	12	21,4	62	31	17,8	20,9
Sudamérica	10	17,9	55	25	14,4	18,5
Norteamérica	11	19,6	40	27	15,5	13,5
Caribe	4	7,1	17	8	4,6	5,7
Europa	12	21,4	61	40	23,0	20,5
Medio Oriente	3	5,4	6	4	2,3	2,0



Región /País	Total de oficinas	Porcentaje de oficinas	Plazas totales	Plazas diplomáticas	Porcentaje de plazas diplomáticas	Porcentaje de plazas
Asia-Pacífico	6	10,7	29	18	10,3	9,8
Multilateral	6*	7,1	27	21	12,1	9,1

* Destinos que desagregan para representar el impacto en la distribución de plazas y oficinas. Los totales corresponden a las zonas.

Fuente: elaboración propia a partir de MRREE, 2014 y Chacón Araya & Corrales Gómez, 2013: 34-35).1.

El Cuadro 2 presenta las plazas que el MRREE mantiene en el exterior, así como la distribución por regiones o país de las oficinas (embajadas y consulados). En este resulta necesario resaltar que una de las características fundamentales de la composición de la representación costarricense en el extranjero consiste en que la mayor parte de este ocupa cargos diplomáticos. Así, de las 297 plazas contabilizadas, 174 (58.6%) son diplomáticas y 123 (41.4%) son de personal auxiliar (secretarios, choferes, asistentes, etc.). Esa diferencia sería aún mayor si se excluye al personal en Nicaragua, que suma 20 funcionarios (Chacón Araya & Corrales Gómez, 2013: 35). Los efectos de esta situación deben ser estudiados con mayor detenimiento, debido a que algunos especialistas consideran esta relación como un elemento para medir la eficiencia de la gestión diplomática. En tal sentido, se señala que el exceso de personal de apoyo puede constituir un signo de ineficiencia, no obstante, la carencia de este puede demostrar carencia de recursos (Rana, 2004: SN).

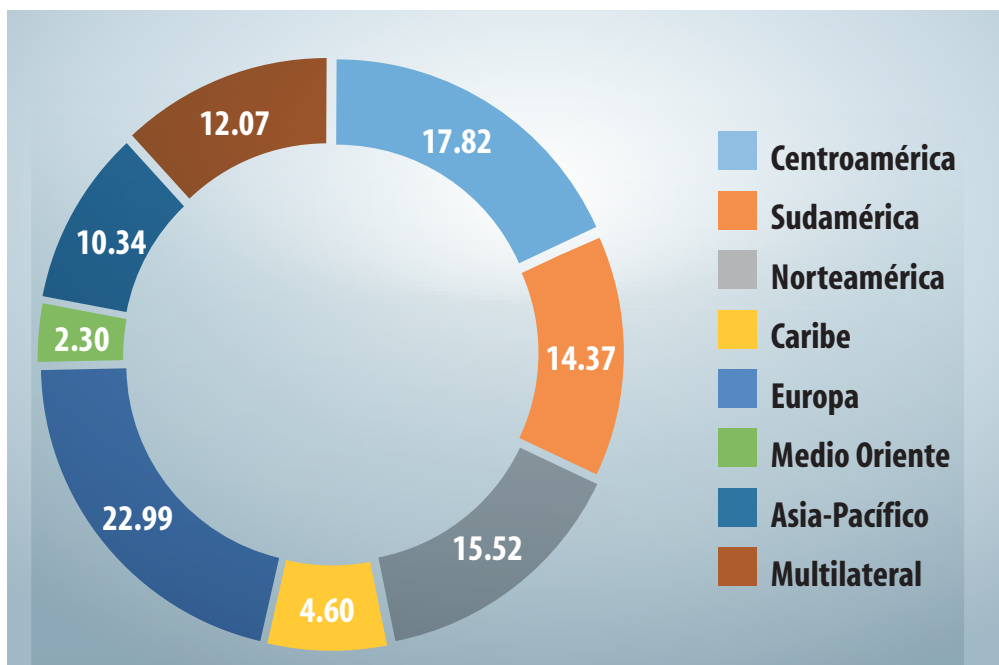
Por otra parte, al analizar la distribución del personal, como puede apreciarse en el mencionado cuadro y en el Gráfico N° 1, existen dos polos importantes que concentran por si mismos un 19.6% del total de oficinas y un 19.6% del personal nombrado con que cuenta el país: Estados Unidos y Nicaragua. Incluso, las oficinas en Nicaragua cuentan con más personal auxiliar que las representaciones en los Estados Unidos. Lo cual concuerda con las variables señaladas anteriormente, además, refleja como el reciente conflicto con Nicaragua permitió reposicionar en términos de gestión diplomática el valor de este país en las relaciones internacionales de Costa Rica.

1 Se solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto una actualización de la información suministrada el año anterior, a la fecha de presentación de este documento esa información no fue remitida. Se recurrió por consiguiente a la información del 2013, la cual se actualizó con la información que contiene la página electrónica de esa cartera.



Gráfico 1

Personal diplomático acreditado por región



Fuente: elaboración propia a partir de MRREE, 2014 y Chacón Araya & Corrales Gómez, 2013: 34-35).

Resulta, asimismo, importante analizar la gestión del recurso humano hacia Centroamérica. El discurso de mayor cercanía hacia la región centroamericana ha sido un elemento común al discurso de política exterior de la Administración Chinchilla Miranda. Referencias directas a este objetivo se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo (MIDEPLAN, 2010: 217), y, de forma más puntual bajo el denominado por el MRREE “enfoque de simultaneidad”, el cual consiste en “*el acercamiento y la actualización de las relaciones bilaterales con los países de la región centroamericana; al mismo tiempo que se empeña en intensificar su participación en las instituciones que conforman el Sistema de Integración Centroamericana*” (Castillo Barrantes; *et al.*, 2013: 34). Los datos recolectados para esta investigación dan un panorama más cercano a la capacidad del país para cumplir dicho objetivo. En esta línea de estudio, si se resta a Nicaragua el resto de los países de Centroamérica, esta representa apenas un 10.1% del personal asignado para cumplir funciones en las oficinas costarricenses en el exterior.



Además, siempre al desagregar a Nicaragua de la región, las oficinas ubicadas en esta cuentan con un promedio de 3.75 funcionarios cada uno. Esta cifra contrasta con los 5.0 funcionarios por oficina en Sudamérica (con exclusión de Colombia) y 5.08 con que cuentan las oficinas en Europa y al 4.9 que constituye el promedio para todas las misiones del país. No obstante, debe desagregarse el personal en Belice, que es reducido.

Al analizar el caso sudamericano resulta necesario desagregar a Colombia, que como lo demuestra el Cuadro N° 1 se ha constituido en un importante socio para Costa Rica. Esta relación tiene además un importante componente político, en razón de las relaciones de vecindad en los espacios marinos en el Mar Caribe y el Océano Pacífico y el interés del país por ingresar a la Alianza Transpacífica (Barquero, 2012). Así las cosas, la embajada de Costa Rica en Colombia cuenta con el total más alto de funcionarios diplomáticos y auxiliares en Sudamérica. Desde esta perspectiva, la embajada de Costa Rica en Colombia cuenta con la mayor cantidad de funcionarios diplomáticos (5) y auxiliares (5). Precisamente, pese a realizar este ejercicio, las oficinas en Sudamérica concentran el 15.1% del personal de las representaciones costarricenses en el extranjero y mantiene como se apuntó párrafos atrás un promedio más alto de funcionarios por oficina que las centroamericanas. En esta línea, la distribución de personal refleja que Centroamérica, salvo el caso nicaragüense, no presenta un objetivo prioritario de ubicación del personal, pues cuenta con una cantidad de personal similar a otras plazas consideradas menos importantes para la política exterior costarricense.

Por otra parte, los países de Europa, en su mayoría integrantes de la Unión Europea constituyen un referente fundamental de la gestión diplomática costarricense (MIDEPLAN, 2010: 217). En tal sentido, las autoridades costarricenses han señalado constantemente la concordancia de objetivos en materia de seguridad, lucha contra el crimen organizado, derechos humanos, así como líneas de cooperación en diversas áreas (Castillo Barrantes, *et al.*, 2013: 48-49). Estos objetivos se reflejan con claridad en la distribución de los recursos para la gestión diplomática. Así, esta región agrupa un 21.4% de las oficinas del país y la mayor cantidad del personal diplomático acreditado en el extranjero, un 23% de las plazas, que se concentra en las 12 representaciones diplomáticas ubicadas en Alemania, Austria/ONU, Bélgica/Unión Europea, España, Vaticano/FAO, Rusia, Francia, Italia, Reino Unido, Noruega, Países Bajos y Suiza. Motivo por el cual, pese a contar con menos personal auxiliar, mantienen el promedio más alto de funcionarios por representación del país (5.08 funcionarios).



Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo señalaba el propósito de incrementar los vínculos con la región Asia-Pacífico (MIDEPLAN, 2010: 218), la que se ha denominado la nueva “frontera diplomática del país”. De igual forma, las autoridades del MRREE, que han reiterado y tomado acciones para alcanzar la aspiración de ingresar al Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC) (Castillo Barrantes, *et al.*, 2013: 49). Sin embargo, esta zona contabiliza una parte pequeña de las oficinas costarricense, un total de cinco ubicadas en Australia, Corea, China, India, Japón y Singapur. Dicha cantidad equivale a un 10.7% de la representación costarricense en el extranjero. Igualmente, el número de funcionarios adscritos a estas misiones resulta relativamente bajo, pues se encuentran acreditadas apenas el 9.8% de las plazas. Si se realiza el ejercicio de descontar a la embajada en China, que cuenta con nueve funcionarios, el porcentaje baja hasta el 6.76%. Es decir, la apertura diplomática de Costa Rica al Asia-Pacífico se ha concentrado en la relación con Beijing, pese a la apertura de destinos no tradicionales en la gestión diplomática costarricense como Australia, Singapur y la India. Resalta que, pese a la influencia japonesa en la cooperación internacional que recibe el país, la embajada en Tokio únicamente cuenta con dos funcionarios diplomáticos. Un número menor que en algunas capitales que no parecen contar con la influencia y presencia del Japón en el país.

En síntesis, si bien el país cuenta con un total de 56 representaciones en el exterior, de índole bilateral (dos de la cuales también realizan funciones multilaterales), se mantiene una concentración del recurso humano en la estructura Nicaragua – Estados Unidos – Europa; al que, recientemente, se han añadido China y Colombia. Las causas de esta situación, más allá de las limitaciones puramente económicas que han caracterizado a la gestión diplomática, deben ser estudiadas en informes posteriores.

b. Las visitas diplomáticas como instrumento de la política exterior

Las visitas de altas autoridades representan un componente importante para medir los objetivos de una administración, pueden representar prioridades pre-establecidas, señalar cambios en la dirección que se ha seguido en determinado momento o la culminación de ciertos procesos. Durante el 2013, las visitas presidenciales de importantes actores globales fueron un componente coyuntural que debe estudiarse con algún detalle. Por ello, el análisis se concentrará en cuatro de ellas: Estados Unidos, China y México. Además se dará seguimiento a las relaciones con Nicaragua que enmarcarán la política exterior del nuevo



gobierno, así como un breve repaso a la Presidencia Pro-Témpore de Costa Rica en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Un vistazo general a las visitas

Como antesala para el análisis, el Cuadro 3 ofrece un panorama de los intercambios más destacados a nivel bilateral en los cuáles participó el país. Haciendo una lectura preliminar se concluye que la representante de Comercio Exterior ha tenido más participación cuantitativamente que el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, lo que denota la característica *sui generis* del país al encontrar en la práctica un desarrollo bicéfalo de la política exterior, como apuntó el Estado de la Nación en su edición XIX.

Cuadro 3

Visitas de altas autoridades realizadas y recibidas (enero 2013 – febrero 2014)

Autoridad	Visitas realizadas, cantidad y países		Visitas recibidas, cantidad y países	
Presidente	12	Suiza, Chile, Panamá (2), Perú, Colombia (2), Francia (2), Cuba, Naciones Unidas y OCDE	17	México, Belice, El Salvador (2), Guatemala (2), Honduras (2), Nicaragua, Panamá (2), República Dominicana (2), Estados Unidos de América, República Popular de China, Liberia, República de Irlanda
Ministro de RREE	29	Cuba (2), Chile, Dominica, Granada, Panamá, Finlandia, OEA, ONU (3), El Salvador, Haití, Suiza, Francia, Reino Unido, Colombia, Guatemala, México, Turquía, Marruecos, Singapur, Tailandia, Vietnam, Indonesia, Trinidad y Tobago, República Dominicana, España, Puerto Rico.	14	Canadá (3), El Salvador, Guatemala (2), República de Panamá (3), República Dominicana, Uruguay, Ecuador (3), Cuba.
Viceministro RREE	15	Cuba (2), Italia, Estados Unidos de América, Nicaragua (2), República Popular de China, Mongolia, Argentina, Uruguay, México (3), ONU, Bélgica.	7	Ecuador, Nicaragua, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Catar, Perú.



Autoridad	Visitas realizadas, cantidad y países		Visitas recibidas, cantidad y países	
Ministra COMEX	37	Suiza (5), Japón, República Popular de China (2), Marruecos, España, Alemania, Bélgica, Jamaica, Reino Unido, Francia (5), Canadá, India (2), Omán, Catar, Tanzania, Uganda, Finlandia, Colombia (2), Noruega, ONU, Estados Unidos de América, OCDE, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Panamá.	N.A	No aplica

Fuente: elaboración propia, a partir Cascante Segura & Fernández, 2014.

En términos cuantitativos el país recibió más mandatarios de los que visitó. La Presidenta Chinchilla asistió a encuentros en doce ocasiones, mientras que recibió diecisiete visitas. Como se reseñó, destacándose en ellas las realizadas por los presidentes Barack Obama, de los Estados Unidos; Xi Jinping, de China; Enrique Peña Nieto, de México. Por otra parte, hubo una intensa actividades de visitas de presidentes de Centroamérica, incluyendo al presidente Daniel Ortega, de Nicaragua, con motivo de la cumbre del SICA en el marco de la Presidencia Pro t empore ejercida por Costa Rica durante el primer semestre de 2013.

En relación con el papel ejercido por la presidenta Chinchilla, el 25% de sus visitas al exterior tuvo como motivación principal el proceso de incorporación del país en la Alianza del Pacífico, específicamente con Colombia y Perú. Y el 16% de la participación del país se relacion  con su designación en la *troika* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), coyuntura reflejada con la relevancia otorgada a Cuba durante las visitas efectuadas en 2013, y Presidencia gestionada por el país durante el año 2014. Igualmente, la participación de Costa Rica en la CELAC permitió un acercamiento, mediante visitas del ministro de Relaciones Exteriores a cinco países de esa zona.

Costa Rica adicionalmente utilizó las visitas oficiales de la Presidenta Chinchilla para proyectar el interés del país por ingresar a la OCDE, en este sentido se canalizaron esfuerzos durante la visita del Presidente Obama. Finalmente, la Presidenta participó en reuniones de alto nivel en organismos internacionales durante el período en estudio, específicamente la atención de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericana, organización que será liderada por la costarricense Rebeca Grynspan como Secretaria General, además de los mecanismos latinoamericanos como la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC y la VIII Cumbre de Jefes de Estado de la Alianza del Pacífico.



Asimismo, el interés costarricense en el Asia-Pacífico llevó a las máximas autoridades del ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y de Comercio Exterior a realizar una serie de vistas a países de dicha región. Especialmente a países que no son socios tradicionales de Costa Rica como Indonesia, Vietnam y Tailandia. También se realizaron visitas a socios recientes, en los cuales ya se cuentan con representaciones como Singapur, la India y China.

Por otra parte, la dinámica de visitas y recibimientos cambia sustantivamente cuando nos referimos a las autoridades de Cancillería y Comercio Exterior, y los respectivos recibimientos en la misma escala jerárquica. El Canciller realizó 29 visitas y se recibieron 14, el Vicecanciller realizó 14 visitas y se recibieron 7, mientras que la Ministra de Comercio Exterior efectuó 37 visitas, superando en número al Ministro responsable de las relaciones exteriores del país. Aproximadamente la mitad de las visitas efectuadas por la ministra González se relacionaron con la gestión de su candidatura para la Dirección de la Organización Mundial del Comercio, en la cual no resultó electa.

Las relaciones con México en clave de la visita del presidente Peña Nieto

Durante la primera parte del año visitó el país el presidente de México, Enrique Peña Nieto. Históricamente, México ha ejercido uno de los principales líderes en la política latinoamericana, particularmente en su zona de influencia que incluye a Mesoamérica y el Caribe. En la coyuntura contemporánea, además, ha sido un referente estratégico para Costa Rica en la medida que se visibilizan en el marco de intereses y valores compartidos, vinculados al libre mercado, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y regional, lo cual fue reconocido parcialmente en el Plan Nacional de Desarrollo (MIDEPLAN, 2010: 217-218). En el año 2008 Costa Rica y México inician las negociaciones para la instauración de un Acuerdo de Asociación Estratégica, mismo que se concretó en el 2009.

El Acuerdo de Asociación Estratégica (SRE, 2012: 34-39) tiene diversos objetivos, destacándose el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en múltiples temas; para Costa Rica este Acuerdo además constituye la posibilidad para proyectar liderazgo de cara a las negociaciones México-Centroamérica, es decir, constituirse en un referente regional. El Acuerdo contempla la constitución de un Consejo de Asociación, mismo que fue instaurado en el 2012. Dicha instancia acoge en su seno tres comisiones sobre asuntos políticos, de cooperación y de comercio. La relevancia de este mecanismo además se condiciona en la medida en que Costa Rica y México firmaron en 1994 “un Tratado de Libre Comercio (TLC),



que cuenta ahora con el 98,6 por ciento de intercambios libre de aranceles. El intercambio comercial pasó de 122 millones de dólares, en 1994, a más de 3.640 millones, en el año 2011”, además “Costa Rica es el cuarto socio comercial de México en América Latina y el Caribe, y el primero de Centroamérica. Mientras, tanto, las inversiones de empresas mexicanas en Costa Rica suman 1.500 millones de dólares” (MRRE, 2013).

En el marco de la Presidencia *Pro Tempore* del SICA en 2013 ejercida por Costa Rica, el presidente mexicano visitó el país para sostener diálogos bilaterales (Costa Rica-México) así como multilaterales con los países miembros del organismo de integración regional centroamericano; en este contexto la Presidenta Chinchilla y el Presidente Peña Nieto hicieron referencia a una “nueva etapa” de las relaciones bilaterales.

La Cumbre con los Presidentes y Jefes de Estado del SICA operó como marco para la puesta en orden de las agendas compartidas, destacándose las siguientes iniciativas en el nivel multilateral:

1. Tratado de Libre Comercio entre México - Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La visita permitió evaluar la ratificación del TLC México-Centroamérica de cara a su entrada en vigor. Este TLC surge del compromiso entre los países centroamericanos y México durante la X Cumbre del Mecanismo de Tuxtla en 2008 para hacer converger los tres TLC firmados por México con Costa Rica, Nicaragua y el Triángulo Norte.
2. Acuerdo de Asociación México-Centroamérica: tras las negociaciones del TLC México-Centroamérica, la visita de Peña Nieto al país puso en la palestra la posibilidad de suscribir un Acuerdo de Asociación en el nivel mesoamericano, cuyo sentido es profundizar temas de la agenda bilateral, regional y hemisférica, además de incluir la dimensión de la cooperación.

Mientras que en el nivel bilateral se destacan las siguientes iniciativas:

3. Ingreso de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico: durante las reuniones bilaterales el país cabildeó el apoyo de México para el ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y a la Alianza del Pacífico, mecanismos internacionales de los cuáles México es miembro activo, adicionalmente se instó a interceder frente a terceros Estados de cara a la concreción de la candidatura.
4. Funcionamiento del Consejo de Asociación del Acuerdo de Asociación Estratégica México-Costa Rica. En el año 2012 inició el funcionamiento del Consejo de Asociación, como elementos relevantes de su funcionamiento se tienen los comunicados conjuntos divulgados por México-Costa Rica, en referencia a sus



tres Comités; además se elaboró un comunicado entre México-Centroamérica, donde se abordó la situación actual de la agenda binacional y regional respectivamente.

Como puede apreciarse, la agenda ha estado marcada por la relevancia de los intercambios comerciales entre ambos países. A pesar de lo cual se registran algunos actos de cooperación (por ejemplo la donación para la construcción del puente entre Costa Rica y Panamá) (Embajada de Costa Rica en México, 2013). Adicionalmente, en el comunicado conjunto México-Costa Rica se renuevan los vínculos en términos de valores e intereses respecto a la institucionalidad de derechos humanos y de integración regional en el hemisferio, específicamente el fortalecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC).

La visita del presidente Obama: ¿una reestructuración de la relación bilateral?

Más adelante en el año, durante mayo, se concretó la visita del presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama. Desde el punto de vista mediático y de la política exterior costarricense tal evento representó uno de los puntos más altos de las relaciones internacionales de la gestión Chinchilla Miranda, pues Estados Unidos se constituye en el principal socio comercial y referente político del país. Aun así, es necesario señalar que la agenda prevista no estuvo claramente definida y tampoco se firmaron acuerdos.

En esta medida, la visita del Presidente Obama debe ser leída a partir de sus logros y los desafíos o temas pendientes en la agenda bilateral, haciendo eco de lo señalado en su momento por Luis Guillermo Solís, en el sentido de que la reunión “cumplió su objetivo de establecer un diálogo político pero no fue un evento trascendental para Centroamérica” (Obama cierra visita..., 2013). La visita incluyó tres reuniones específicas, una bilateral Costa Rica-Estados Unidos en Cancillería, una multilateral en el marco de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y por último una cita con empresarios regionales.

La visita del Presidente Obama fue particularmente importante para Costa Rica por la coyuntura internacional y regional, específicamente el inicio del segundo mandato presidencial de Obama (2013-2017). Enviando un mensaje sobre los actores regionales privilegiados para la política hemisférica, teniendo en cuenta la escasa relevancia de la región durante la campaña electoral de 2012



en Estados Unidos; y la Presidencia Pro Témpore del Sistema de Integración Centroamericana ejercida por el país durante el primer semestre de 2013. En este sentido, el país vio en la cita un posicionamiento en términos de liderazgo regional, al congregar a los Presidentes y Jefes de Estado del SICA junto con el mandatario norteamericano.

En este mismo marco coyuntural, la visita del Presidente Obama propició la asistencia del homólogo nicaraguense Daniel Ortega a Costa Rica. La asistencia del Presidente Ortega en otras condiciones era improbable pues la Presidenta Chinchilla tomó la decisión de no asistir a ninguna cumbre de Presidentes durante la Presidencia Pro Témpore del SICA ejercida por Nicaragua (II semestre de 2012), en razón de las pugnas limítrofes y las declaraciones de Ortega sobre eventuales reclamos en la región de Guanacaste.

Costa Rica considerando que la agenda tradicional ha sido comercio, seguridad y migración, envió el mensaje de querer ir más allá del diálogo sobre temas de narcotráfico, incluyéndose en este sentido una serie de ideas dispersas relacionadas con inversión en tecnologías limpias, cooperación en materia educativa, fomento de la prevención en el abordaje de la lucha contra las drogas así como la revisión y apoyo financiero de las iniciativas centroamericanas (ver sección de cooperación internacional), además del respaldo al país en sus aspiraciones para ingresar en foros multilaterales. En términos específicos los logros más destacados a nivel bilateral son:

1. El apoyo del gobierno estadounidense para el ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este Foro internacional permitirá al país evaluar y comparar sus políticas públicas con las principales economías en el nivel internacional, a su vez, mejorar su posicionamiento en la captación de inversiones y cooperación internacional.
2. El apoyo del gobierno estadounidense para el ingreso del Costa Rica en el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (Trans-Pacific Partnership). Este Acuerdo es parte de la agenda norteamericana de promoción del libre mercado en el nivel internacional, operacionalizado mediante acuerdos y tratados internacionales. En Costa Rica las aspiraciones por ingresar en la iniciativa se encuentran en discusión en la medida que, al igual que el CAFTA, exigirán del país la aceptación de normas comerciales que inciden en sectores estratégicos de la economía doméstica.
3. En el plano multilateral el gobierno estadounidense contemplará la posibilidad de exportar gas natural hacia los países centroamericanos. Esta apertura se consideró relevante en la medida en las aspiraciones de los mandatorios reunidos consistió en



la búsqueda de energía limpias. También se posicionó el tema de la reforma migratoria en Estados Unidos y el cambio de enfoque en la lucha contra las drogas, que continua signado por el enfoque militar propiciado por la Guerra contra las Drogas lanzada por el gobierno norteamericano.

En relación con los desafíos pendientes de la agenda bilateral, se destaca en primera instancia la necesidad de definir una agenda específica con logros medibles, considerando el costo de oportunidad que representan citas de este calibre. La opinión pública destacó que si bien el país encontró una vitrina mediante la visita oficial, debe aspirarse hacia logros tangibles (Cfr. Barack Obama deja en Costa Rica... 2013). La agenda temática no fue clara, evitándose de esta manera la firma de compromisos formales entre los gobiernos invitados, tanto en el nivel bilateral como multilateral. Esta carencia a su vez reduce el margen de acción para incluir en la agenda bilateral temas que trasciendan la lucha contra el narcotráfico. Por otro lado, se encuentra la revisión crítica del Tratado de Libre Comercio suscrito entre las partes, especialmente las contribuciones de este al desarrollo nacional y la delimitación del sentido estratégico de continuar por esos senderos en lo que a comercio exterior se refiere, particularmente en el contexto del Acuerdo Transpacífico.

La visita del presidente Xi Jinping: logros y desafíos de la agenda bilateral

La agenda bilateral entre Costa Rica y la República Popular China ha estado signada por el tema comercial como referente, aunado a una serie de medidas relacionadas con la cooperación internacional, créditos e inversiones. Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambas naciones en 2007, la visita del Presidente Xi Jinping representó la segunda realizada por un Presidente de este país, siendo la primera de ellas la efectuada por Hu Jintao en 2008.

En relación con los intercambios comerciales, la Cancillería de la República expresa que estos “aumentaron 14 veces, pasando de USD 91 millones en el 2000 hasta alcanzar USD 1.500 millones en el 2011”, además “las ventas de productos agrícolas a China del 2000 al 2010 han aumentado cuatro veces”, evidenciando la estrategia de diversificación comercial propuesta por el país.

La visita del Presidente de la RP China se presentó en una coyuntura internacional y doméstica que generó sendos desafíos a la Administración Chinchilla, como se analizó, en el nivel internacional la visita del Presidente Barack Obama y la Presidencia Pro Témpore del SICA catapultaron la imagen y proyección



internacional del país; no obstante, en el ámbito doméstico los cuestionamientos generados a partir de malos manejos relacionados con la eventual refinería china en Limón opacaron el impacto mediático favorable que el gobierno pudo capitalizar, además de cuestionar los condicionamientos de mediano y largo plazo de las prebendas ofrecidas.

Durante la visita del Presidente Xi, a diferencia de la visita de Barack Obama, se logró la suscripción de diversos acuerdos valorados entre 1.500 y 2.000 millones de dólares; en función de lo anterior las autoridades costarricenses han hablado de “una nueva fase” en las relaciones entre ambos países, -situación similar con México. En términos de los logros concretos de la visita se encuentran los siguientes:

1. Firma un de crédito con el CDB (Banco de Desarrollo de China) por USD 900 millones, para financiar la construcción de la refinería de petróleo en Limón. Se estima que la obra tiene un valor aproximado a los USD 1. 500 millones, siendo este un tema polémico pues se desató en la prensa nacional un fuerte cuestionamiento a los estudios de factibilidad, se cuestionaron los precios, el condicionamiento de contratar empresas chinas con un préstamo proveniente del mismo gobierno chino, y el impacto real que tendrían estas instalaciones para reducir la precio de los hidrocarburos o bien, la eventual contradicción gubernamental al continuar invirtiendo en tecnologías que no propician el cambio de la matriz energética o en fuentes de energía renovables.

El medio Seminario Universidad plantea que durante la visita la fracción del Partido Acción Ciudadana entregó “una carta traducida al mandarín, en donde le solicitan transparencia acerca del proyecto” al mandatario chino. Según este mismo medio, el crédito está condicionado a que “el proyecto reciba la viabilidad y el refrendo” citando al Embajador Marco Vinicio Ruiz (Xi dejó saldo de negocios... 2013).

2. Un crédito por USD 400 millones con el fin de ampliar la ruta 32. Para ello el “Consejo Nacional de Vialidad de Costa Rica entró en contrato con China Harbour Engineering Company Ltd en un plazo de 20 años” (Chino Latin Network).
3. El financiamiento mediante cooperación no reembolsable de USD 25 millones para la construcción de la nueva sede de la Escuela Nacional de Policía de Costa Rica. Al igual que con la construcción del Estadio Nacional, se estima que la obra se realizará con mano de obra extranjera (Construcción de Escuela Nacional..., 2013).
4. Un acuerdo marco para el estudio y eventual planificación de una Zona Económica Especial en nuestro país. El sentido es que empresas chinas se instalen en zonas francas costarricenses y desarrollen la manufactura o ensamblaje de



productos, dirigidos al mercado interno o bien para exportación. Este tipo de estrategias comerciales deben ser valoradas con acuciosidad pues implican ventajas más profundas a las ya ofrecidas en las zonas francas. En esta medida el país debe definir con claridad el tipo de inversión que desea recibir y el tipo de compromisos sociales y ambientales mínimos por garantizar. Se estima su posible realización en Limón, aprovechando la inversión en la ruta 32 y la refinería.

5. En términos de la cooperación cultural, se anunció la “decisión de duplicar a 400 el número de becas que nuestro país recibe actualmente para estudiantes costarricenses en diferentes áreas de estudio en los próximos 5 años”.
6. Se realizó un canje de notas para la donación de casi 9.000 computadoras del programa “Conectándonos”, además del acuerdo para la realización en Costa Rica de la VII Cumbre Empresarial China-América Latina en el año 2013.

A partir del vínculo establecido con China, las autoridades gubernamentales y la sociedad civil tienen la responsabilidad de evaluar si las sendas transitadas son las más adecuadas para el país, además de revisar con criterio los condicionamientos que implica la cooperación china, por ejemplo en materia de contratación de empresas provenientes de la misma nación así como su mano de obra. Como otra contrapartida, el gobierno costarricense flexibilizará algunas medidas migratorias para personas chinas que deseen venir a Costa Rica.

En relación con este vínculo entre Costa Rica y la República Popular China, la temática de derechos humanos ha quedado en un segundo plano, argumentado en el rol pragmático anunciado desde la Administración Arias Sánchez en el marco del establecimiento de relaciones diplomáticas. El país debe valorar el costo que esto puede acarrear a la imagen de Costa Rica como país defensor de los derechos humanos. Sin embargo, como se verá más adelante, la relación bilateral parece no afectar las decisiones del país en la política global y en los escenarios multilaterales.



Recuadro 1

Costa Rica-Rusia: diplomacia cultural y APEC

Costa Rica en 2014 tuvo como invitado de honor del Festival Internacional de las Artes (FIA) a la Federación Rusa, país con el cual mantiene relaciones políticas desde el Siglo XIX. Llama la atención el hecho de que si bien Rusia no ha sido un actor protagónico en las relaciones bilaterales que ha mantenido el país en los años recientes, se denote un interés creciente que se plasma en dicha nominación.

La designación no fue unánimemente aceptada por la opinión pública, pues lo cierto del caso es que Rusia ha sido un país denunciado ampliamente por violaciones de derechos humanos, lo que contradice el rol declarado por Costa Rica a la comunidad internacional. Sin embargo se inserta en la lectura pragmática de las relaciones exteriores que ha sido seguida desde el rompimiento con Taiwán y el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China (Informe Estado de la Nación, 2013).

En términos formales, la cooperación rusa-costarricense cuenta con aproximadamente 20 instrumentos entre Acuerdos y Convenios. El interés costarricense en la dimensión cultural tiene correlación con el acceso a becas para estudiantes nacionales en la Federación Rusa, pues se ofrecen programas incluso para iniciar estudios universitarios. A partir de una búsqueda documental se encontró que el 2010 se dieron 4 becas, 2011 fue de 13, 2012 también 13, mientras que en 2013 se ofertaron 12 mediante la Cancillería.

El turismo de personas rusas hacia Costa Rica se considera muy limitado, pues datos del ICT revelan que en 2012 representaron apenas el 1,22% de visitantes solo de Europa al país. La cantidad de visitantes rusos ronda entre las 1.600 hasta las 3.000 personas anualmente, estando esta cifra muy por debajo de lo percibido por países como México, cercana a los 80.000 visitantes (Contreras, 2012).

En relación con la diversificación de socios comerciales, el acercamiento a la Federación Rusa debe ser leído en la clave política del acceso y posicionamiento del país en diversos foros internacionales y mecanismos multilaterales, siendo uno de ellos el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

En la visita de 2012 del Viceministro de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, Sergei Ryabkov, se resaltó el respaldo ruso a la aspiración costarricense de integrarse al Foro. Asimismo, en declaraciones ofrecidas ese mismo año por el Embajador de Rusia en Costa Rica, Vladimir Tikhonovich Kuraev, señaló que “Costa Rica sigue una estrategia acertada al acercarse a las economías de APEC, foro que durante este semestre preside Rusia [2012]. Precisamente, una de las tareas que queremos cumplir es impulsar el acercamiento de relaciones entre las economías latinoamericanas y las asiáticas, donde los países emergentes cumplen un papel importante” (COMEX, 2012).



c. La evolución del conflicto con Nicaragua

Las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua no han mermado desde la incursión en Isla Portillos que data del año 2010. En el transcurso distintos análisis del Estado de la Nación en sus ediciones XVII, XVIII y XIX así como del informe intitulado “La política exterior durante el 2011 y las relaciones con Nicaragua” han dado cuenta de los pormenores y eventos en el proceso, siendo de necesaria mención las demandas ante la Corte Internacional de Justicia, interpuesta la primera por Costa Rica en 2011, y posteriormente ampliado el caso mediante la demanda efectuada por Nicaragua sobre las implicaciones de la Ruta 1856 en suelo costarricense hacia el río San Juan.

No obstante, a diferencia del año 2012 en el cual se señaló la agenda internacional del país estuvo marcada predominantemente por el conflicto con Nicaragua; en el año 2013 el país amplió y fortaleció su vinculación exterior, tal como da cuenta el presente informe, se contó con la visita de los Presidentes Peña Nieto, Obama y Xi, además de acceder a la Presidencia Pro Tempore de organismos multilaterales como el Sistema de Integración Centroamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

El fortalecimiento de la vinculación exterior del país reseñado no significa que las tensiones con Managua aminorarán. Al contrario, el año 2013 estuvo marcado por diversas fuentes de disputa que inciden no solo en el ámbito estrictamente bilateral sino que tienen implicaciones en el nivel centroamericano, estas tensiones dan cuenta además de la posición del Presidente Luis Guillermo Solís hacia Managua, tomando en consideración los precedentes inmediatos. A continuación ofreceremos algunas pistas para comprender la situación actual y establecer bases para escenarios en el corto plazo.

En este sentido, las relaciones binacionales tuvieron al menos tres momentos de alta tensión durante el año 2013, a saber:

Las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia sobre medidas cautelares requeridas por Costa Rica y Nicaragua en los casos “Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en el área fronteriza” y “Construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del Río San Juan”. En este caso las solicitudes costarricenses en relación con personal civil nicaragüense en la zona en disputa fueron denegadas, instando la Corte al cumplimiento de la providencia emitida en 2011 para las partes; de la misma forma fueron rechazadas las requeridas por Nicaragua para modificar dicha resolución.



El hito más relevante en la materia consistió en que la Corte Internacional de Justicia avaló las medidas requeridas por Costa Rica en setiembre de 2013 ante la construcción de dos caños artificiales por Managua en la zona en disputa, obligando a Nicaragua a su reparación. Desde el punto de vista diplomática se consideró como un triunfo en la medida que se evidenciaron intenciones de Managua por modificar artificialmente las condiciones de la zona en disputa.

El segundo momento de tensión se dio en el marco del interés nicaragüense de ampliar sus fronteras marítimas y dar en concesión bloques de explotación de territorios en pugna con Costa Rica. Managua ha mantenido una política de consolidación marítima y territorial mediante la intervención de la Corte Internacional de Justicia, en este marco, la sentencia de 2012 respecto a la “Controversia Territorial y Marítima entre Nicaragua y Colombia” amplió sus límites marítimos, lo que ha dado paso a un nuevo conflicto jurídico ante la ausencia de acuerdos limítrofes con Costa Rica en la materia.

En julio de 2013, Costa Rica denunció que Managua mediante el “Petroleum Promotional Folder of Nicaragua” se ofrecía a empresas petroleras la posibilidad de explotación en la costa Atlántica y Pacífica colindante con Costa Rica, sin embargo, una serie de los bloques ofertados pertenecen a Costa Rica o deben ser definidos bilateralmente. En este marco Costa Rica mediante el servicio exterior envió notas a las empresas interesadas indicando que el país no reconocerá ningún derecho concedido en la zona, además de señalar que someterá la disputa a la Corte Internacional de Justicia ante el desinterés de Managua por definir tales fronteras de forma bilateral. Esto llevó a un tercer caso ante la Corte Internacional de Justicia, denominado “Delimitación marítima en el mar Caribe y el Océano Pacífico”, en que ya se han fijado las fechas para la entrega de las memorias y contra-memorias de las partes, para febrero y diciembre de 2015 (CIJ, 2014).

El tercer momento se presentó ante las declaraciones del Presidente Ortega sobre la posibilidad de disputar mediante la Corte Internacional de Justicia territorios de la provincia costarricense de Guanacaste. Las declaraciones de Ortega no son un caso aislado en la historia binacional, desde la anexión de Nicoya los líderes políticos de Managua han tratado de desconocer múltiples acuerdos binacionales, incluyendo el Tratado limítrofe Cañas-Jerez. Estas declaraciones fueron repudiadas por los diversos poderes de la República, incluyendo una condena unánime emitida por la Asamblea Legislativa, además del cuestionamiento doméstico por las intenciones del Presidente Ortega. Si bien es cierto



la coyuntura permitió al gobierno de Chinchilla amalgamar voluntades en el nivel nacional, también dio paso a la lectura de una redefinición de la política exterior hacia Managua, al señalar Chinchilla que “a Guanacaste ¡no pasarán!” (La Nación, 2014), se denota el enfoque de “contención”.

Al momento de concluir este estudio, las tensiones con Managua se mantienen. En tal sentido, el nuevo gobierno, presidido por Luis Guillermo Solís, mantuvo desde la campaña electoral una postura firme hacia Nicaragua en el sentido de dirimir las pugnas a través la Corte Internacional de Justicia, y no cometer el error de sus sucesores mediante acercamiento bilaterales que hagan caso omiso de los eventos y declaraciones en la historia inmediata. La concreción de esta posición del presidente costarricense se demostró ante su negativa de invitar personalmente al homólogo nicaragüense al traspaso presidencial, invitación que sí transmitió al resto de países centroamericanos mediante una gira realizada en abril de 2014.

Los elementos descritos llevan a una relevante discusión sobre la posición del gobierno de judicializar la conflictividad limítrofe con Nicaragua, en especial, si esta decisión se ajusta a criterios de oportunidad. Se entiende por judicialización, para el caso concreto, la decisión de resolver todos los problemas y conflictos surgidos entre ambos países mediante los instrumentos que brinda la justicia internacional. Esta tesis – apoyada por la administración Chinchilla – sostiene que recurrir a la Corte forma parte del principio de defensa mediante el derecho internacional, que ahora envuelve no solo el asunto Portillos-Calero, sino también la delimitación marítima. Sin embargo, dicho argumento resulta cuestionable, pues parte de que se obtendrá un triunfo, sin que se explique que esto no necesariamente ha sido el resultado tradicional en las sentencias de la Corte. Además, la judicialización implica una pérdida de confianza en la capacidad de negociación del país y del manejo de la relación Nicaragua. Esta característica de la política exterior costarricense hacia Nicaragua debe estudiarse con mayor profundidad.

d. La Presidencia Pro Tempore de de Costa Rica en el Sistema de Integración Centroamericano

Costa Rica asumió la Presidencia Pro Tempore (PPT) del SICA durante en I semestre del año 2013. Como se ha llamado la atención en este documento, dentro de los logros más notables que obtuvo el país se consideran la visita del



Presidente Peña Nieto y la visita del Presidente Obama a Costa Rica, espacio que además permitió el trabajo de la región centroamericana con los Presidentes norteamericanos. Tomando en consideración la evaluación previa de tales citas, se señalaran los avances en términos de la institucionalidad regional.

El Canciller Castillo en su Informe de Gestión 2011-2014 al ministro entrante, evalúa el aporte de Costa Rica a la región en el sentido de que se “impulsó la renovación y fortalecimiento de la institucionalidad del SICA y [se] logró ejercer el liderazgo para elevar una propuesta de renovación (incluidas ocho de las principales instituciones del SICA), lo que permite avanzar hacia la definición de una nueva arquitectura del Sistema” (Castillo, 2014).

Al inicio de la PPT, Costa Rica “anuncio que durante su ejercicio... dará prioridad al fortalecimiento institucional y la seguridad regional” (MRREE, 2013), siendo que sus principales progresos se recogen en la Declaración de San José, aprobada por los Presidentes en Junio de 2013, destacándose:

1. La Primera Reunión del Diálogo SICA-América del Norte, sobre Seguridad Democrática.
2. El primer ejercicio de rendición de cuentas de la cooperación regional.
3. Adoptar la hoja de ruta: ‘Reestructuración del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP’.
4. La incorporación de la República Dominicana como Estado Miembro del Sistema de la Integración Centroamericana.
5. El fortalecimiento del Subsistema de Integración Económica Centroamericana con la plena incorporación de Panamá.
6. El nombramiento del Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana para el período 2013 – 2017.
7. La firma del Acuerdo Regional para la creación de las Comisiones Nacionales de Seguridad Fronteriza (SEFRO).
8. La puesta en funcionamiento del Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICOR).
9. Los avances en la construcción de un Sistema Integrado de Estadísticas del SICA, si-ESTAD.

La evaluación de la PPT fue muy positiva para el país por el posicionamiento que logró obtener en términos de su imagen y liderazgo; desde la óptica regional se dieron pasos importantes en la revisión de un sistema de integración que no deja de estar en reforma permanente, situación que rebasa las capacidades de



un país durante un semestre y se ubica más bien en disconformidades estructurales sobre el diseño y operación de la arquitectura vigente. No obstante, en este momento faltan datos empíricos que permitan apreciar si este crecimiento en la presencia de Costa Rica constituye el fruto de un proceso sostenido de acciones dirigidas a ese fin, o bien, se trata de una situación circunstancial.

2.2 Las relaciones multilaterales de Costa Rica. Alianzas diferentes para temas diferentes

Los foros multilaterales constituyen el espacio donde el país presenta su apreciación de los grandes temas de la política global: desarrollo humano sostenible, cambio climático, derechos humanos, seguridad humana, derecho internacional, entre otros. Además, son el foro para la discusión de problemas puntuales, sobre los cuales, pese a no tener ninguna influencia directa, los estados pequeños – como Costa Rica – intentan establecer una imagen dentro de la comunidad internacional, que puede ser útil para otros aspectos de la agenda particular. El tema multilateral contempla una gran cantidad de variantes, por tal motivo, para los efectos de este informe se abordarán tres espacios: la participación de Costa Rica en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), durante el 68° periodo de sesiones, la participación de Costa Rica como miembro Consejo de Derechos Humanos (CDDHH) y, por último, la participación en la Organización de los Estados Americanos (OEA).

a. La participación de Costa Rica en la Asamblea General de las Naciones Unidas

A pesar de la claridad con que se ha promovido en los discursos los recursos con que cuenta el país no le permiten tener una mayor participación en este ámbito, sentido en que se ha señalado que “Costa Rica colabora con el conjunto de países de la ONU, en los trabajos que desarrolla la Asamblea General, mediante una participación comprometida y activa en las principales comisiones de trabajo establecidas en esa Asamblea” (Castillo Barrantes, *et al.*, 2013: 13). Además, el país participa de grupo “United for Concensus” que desde hace algunos años se encuentra comprometido en el proceso de reforma de la ONU (Cascante Segura & Fernández, 2014).

De acuerdo con los datos recolectados, el país tiene seis misiones dedicadas al trabajo en organismos multilaterales, dos de las cuales también realizan



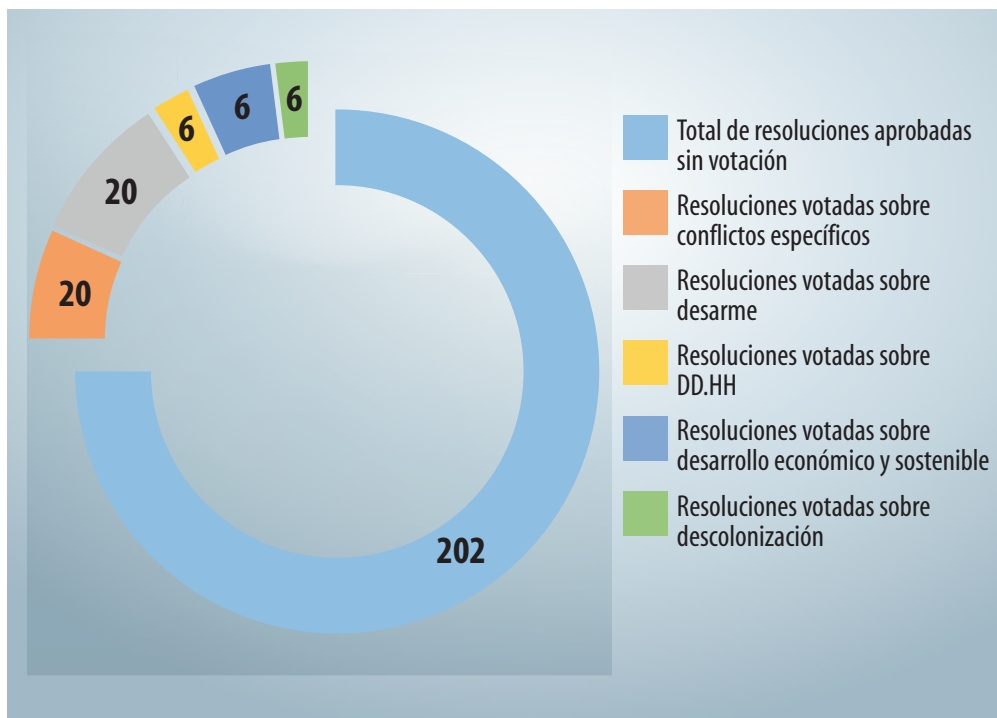
funciones de índole bilateral y cinco de ellas en acreditadas ante las Naciones Unidas. En este sentido, Costa Rica ha acreditado ante este organismo misiones en la sedes de Nueva York, Ginebra, Viena (también es la embajada ante el gobierno austriaco), así como representación ante dos de los organismos especializados la FAO y la UNESCO. En total, para atender exclusivamente funciones en este foros el país cuenta con 27 plazas, 21 de ellas diplomáticas; es decir, un 9.1% de total de las plazas existentes en el exterior. Por lo que puede considerarse que existe un compromiso en este sentido, se carecen de los recursos para alcanzar todos los objetivos propuestos.

Para el caso específico de la participación de un país miembro de las Naciones Unidas en la Asamblea General, esta se concreta, fundamentalmente, en dos niveles formales de trabajo: el primer nivel conformado por las seis comisiones principales de la Asamblea; el segundo nivel es de la Asamblea Plenaria, donde se discuten y aprueban los proyectos y resoluciones elaboradas por las comisiones. Lo normal es que los proyectos de resolución que emanan del consenso dentro de las comisiones son aprobadas de igual forma en la Asamblea General. Excepcionalmente, las resoluciones son votadas por la Asamblea General, elemento que permite apreciar la visión que tienen las autoridades de un país sobre temas específicos. En algunos casos, el tema es puntual y propio de la coyuntura, en otros el tema se ha diferido por años; lo que permite ver patrones y tendencias. En anteriores informes del Estado de la Nación se inició un proceso de análisis de los patrones de votación de Costa Rica (2005, 2007,2008); lo cual se ha retomado para este informe.



Gráfico 2

Resoluciones aprobadas durante el 68° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas



Fuente: elaboración propia a partir de Cascante Segura & Delgado Fernández, 2013.

De acuerdo con los datos recolectados, que se resumen en el Gráfico N° 2, durante el 68° periodo de sesiones se sometieron a consideración de la AGNU un total de 262 resoluciones. De estas se votaron un total de 60 resoluciones: 20 sobre conflictos específicos, es decir, situaciones que quebrantan la paz y la seguridad internacionales en países y regiones claramente identificadas; 20 relativas a la discusión del desarme, tanto de armamento nuclear como convencional; nueve se encontraron vinculadas al desarrollo económico y social; seis relativas a resoluciones sobre derechos humanos; y cinco sobre descolonización.



Cuadro 4

Línea de votación de Costa Rica en resoluciones sometidas a votación, comparado con los patrones de votación de Estados Unidos y China

Resoluciones sobre conflictos específicos										
	N° de resoluciones	Voto CR			Voto EEUU			Voto China		
		F	C	A	F	C	A	F	C	A
Palestino-israelí	17	16	0	1	0	16	1	17	0	0
Siria	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0
Siria-Israel	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0
Irán	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0
Resoluciones sobre desarme										
Armas nucleares	10	10	0	0	3	6	1	7	3	0
Armas convencionales	8	8	0	0	3	3	2	7	1	0
Zonas de paz	2	2	0	0	0	1	1	2	0	0
Desarrollo económico-social										
Agricultura	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Derecho del mar	2	2	0	0	1	1	0	2	0	0
Equidad económica	3	2	1	0	0	3	0	3	0	0
Medidas económicas unilaterales	3	3	0	0	0	0	3	3	0	0
Descolonización										
	5	5	0	0	0	2	3	5	0	0
Derechos Humanos										
Medidas de promoción	2	1	0	1	1	1	0	1	0	1
Discriminación	3	3	0	0	0	0	3	3	0	0
Reorganización del sistema	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de Cascante Segura & Delgado Fernández, 2013.



En el Cuadro 4, se realiza un recuento de los patrones de votación que Costa Rica siguió durante el 2013. Asimismo, se realiza una comparación con los patrones seguidos durante ese año por dos actores relevantes para la política exterior costarricense: los Estados Unidos y China (ver sección a.1 y a.2). Los resultados de este ejercicio arrojan que, para el periodo en estudio, más que apearse a una potencia específica, la tendencia costarricense se encuentra dirigida a apoyar las grandes mayorías de votación, es decir, las autoridades costarricenses tienden a valorar más la imagen del país con la mayoría de miembros de la AGNU, que congraciarse con dos de sus más importantes socios bilaterales. En tal sentido, en 60 votaciones Costa Rica voto 58 veces a favor del proyecto de resolución, una vez en contra y una vez votó abstención. Este fenómeno había sido detectado en trabajos similares para el Estado de la Nación, sin embargo, falta aún por determinar las razones que motivan tal comportamiento.

Las alianzas y posiciones que las autoridades mantienen en foros multilaterales pueden apreciarse en los casos particulares de conflicto. En estos, la diplomacia costarricense mantuvo posiciones opuestas a los Estados Unidos, para el caso del conflicto palestino-israelí, y China, para los casos de Siria e Irán. Un panorama similar se puede apreciar en el caso de las votaciones relativas al proceso de descolonización, estas abordan temas que afectan a aquellos países que aún mantienen territorios bajo dominio colonial, o bien, casos de dominio territorial considerado ilegítimo (el caso de las Malvinas o Falkland, o los denominados territorios ocupados en Palestina).

Igualmente, se presentaron fuertes contradicciones en el tema de desarme, donde Costa Rica ha llevado una posición liderazgo y tiene como uno de sus logros la aprobación en abril de 2013, del tratado sobre el Comercio de Armas Convencionales; así como una serie de propuestas posteriores para impulsar su firma y ratificación (MRREE, 2013b). En este caso, los Estados Unidos han mantenido una posición totalmente opuesta a la seguida por Costa Rica; igualmente, China ha manejado – especialmente en referencia a la restricción de armas nucleares – una posición opuesta a la costarricense.

Por último, los temas relativos al desarrollo económico y social, cuyas resoluciones generalmente son patrocinadas por países con una orientación distinta a la posición tradicional de Costa Rica de apertura de mercados y libre comercio, puede notarse como se produce una cercanía a las posiciones de China, y un alejamiento de la recia oposición de los Estados Unidos y otros socios europeos tradicionales. Resulta, por ende, necesario realizar estudios posteriores para determinar los efectos que esta línea de votación causa en la agenda bilateral de estos países.



Cabe resaltar que los resultados obtenidos en este ejercicio constituyen un esbozo que muestra las tendencias en la coyuntura. La realización de un ejercicio con mayor ambición en términos historiográficos podría brindar patrones más consolidados. A pesar de ello, durante el 2013 las votaciones reflejan un apego por el discurso costarricense según el cual la ONU debe poseer un “rol preponderante en el mantenimiento de la paz, la seguridad, la estabilidad internacional y la solución pacífica de controversias [...]” (Castillo Barrantes, *et al.*, 2013: 13).

Recuadro 2

Costa Rica y la resolución sobre la “Integridad Territorial de Ucrania”

El 27 de marzo de 2014, el representante permanente de Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas, Eduardo Ulibarri, efectuó una mediática defensa de la resolución titulada “Integridad Territorial de Ucrania”, la cual fue presentada por Ucrania, Estados Unidos, Canadá, Alemania, Lituania, Polonia y Costa Rica. La resolución en cuestión tenía como propósito declarar la ilegalidad del referéndum realizado en Crimea pocos días antes, así como de todos los efectos jurídicos producidos a raíz de este.

El referéndum versaba sobre la escogencia de la población de Crimea de separarse de Ucrania y pasar a formar parte de Rusia; el cual fue cuestionado por la interferencia rusa en los asuntos internos de Ucrania. El discurso del representante costarricense se concentró en señalar que la resolución reforzaba el derecho internacional, como un mecanismo para que los países militarmente más fuertes no se aprovecharan de la debilidad de los otros. Con ello se defendía la integridad territorial, la soberanía y la paz. La resolución fue aprobada por 100 votos a favor, 11 en contra y 58 abstenciones (Dyer, 2014).

La posición de Costa Rica, que fue presentada alrededor del mundo y contribuía reforzar la imagen del país, respondía a los intereses en disputa con Nicaragua. En esta línea, la situación de Crimea se presentaba como una violación al Derecho Internacional que se asemejaba – con las diferencias del caso – a las que experimentaba Costa Rica en relación con el conflicto territorial con Nicaragua. Si Costa Rica no hubiese participado dentro de esta discusión y no hubiese establecido una posición firme en torno al conflicto en Crimea, su argumentación en relación con el conflicto con Nicaragua hubiese sufrido un fuerte revés.



b. Participación de Costa Rica en el Consejo de Derechos Humanos

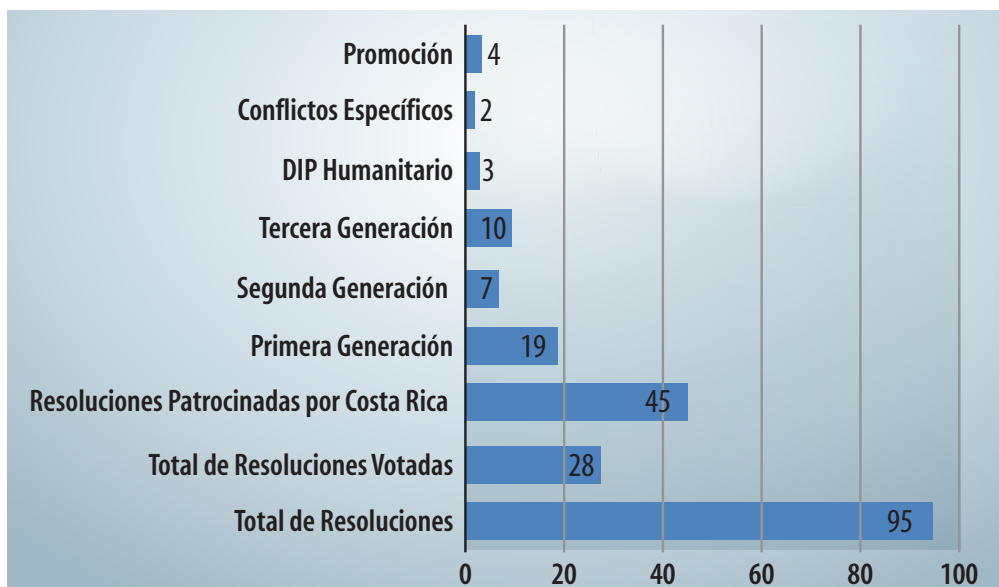
Uno de los bastiones tradicionales de la política exterior costarricense ha sido indicar categóricamente el compromiso con la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Motivo por el cual, se considera como un logro de la administración Chinchilla Miranda la obtención de un escaño en el seno de este para el periodo 2011-2014 (Castillo Barrantes, *et al.*, 2013: 24). Asimismo, el MRREE ha iniciado y promovido el proceso de candidatura necesario para obtener la reelección para el periodo 2014-2017 (MRREE, 2013a). Para dar seguimiento nacional a este proceso mediante la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, que permita la aplicación de los informes generales a las políticas públicas del estado costarricense (Castillo Barrantes, *et. al.*, 2013: 25). En tal sentido, la participación en el Consejo refleja en buena medida las líneas generales del estado costarricense en relación con su discurso de Derechos Humanos.

Al igual que en la AGNU, el trabajo del Consejo aprueba la mayoría de sus resoluciones por consenso, de forma que una pequeña parte de las resoluciones son sometidas a votación, lo que permite analizar algunas divergencias en torno a temas de la agenda de Derechos Humanos. A lo largo del año anterior, se aprobaron 95 resoluciones. De estas 28 fueron relativas a conflictos específicos, cinco a Derecho Internacional Humanitario, 26 a derechos humanos de primera generación, diez a derechos humanos de segunda generación, 16 a derechos humanos de tercera generación y diez a mecanismos de promoción de derechos humanos (Cascante Segura & Sánchez Prado, 2014). Lo que demuestra como el Consejo funciona como una caja de resonancia de la visión costarricense sobre algunos conflictos políticos internacionales. Predominaron, en las discusiones de este ente durante el 2013 las resoluciones sobre derechos humanos de primera y tercera generación, mientras que los de segunda generación no fueron tan numerosas. Cabe, asimismo, recalcar que corresponde al Consejo aprobar las evaluaciones periódicas que se efectúan sobre la situación de Derechos Humanos en países específicos, un material que debe ser analizado en próximos estudios sobre la materia.



Gráfico 3

Resoluciones aprobadas durante los periodos el 22°, 23° y 24° del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas



Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante Segura & Sánchez Prado, 2014.

A lo largo de 2013, como se muestra en el Gráfico N° 3, Costa Rica copatrocinó un total 45 resoluciones, 19 referentes a derechos humanos de primera generación, siete a segunda generación, diez a tercera generación. En tal sentido, Costa Rica siguió la línea que este año predominó en dicho ente, un estudio más ambicioso de la participación en los dos años anteriores podría brindar interesantes resultados en torno a precisar los componentes del discurso sobre derechos humanos que esgrime el país en este foro.

De las 95 resoluciones aprobadas, únicamente 28 fueron sometidas a votación. Como lo demuestra el Cuadro N° 5, las autoridades costarricenses nuevamente siguieron el guion de votar conforme con la mayoría, sin importar que esa línea fuese en contra de las posiciones de socios tradicionales del país en diversos campos como los Estados Unidos, Japón o Alemania. Nuevamente, resulta relevante estudiar los motivos para mantener esta posición y su permanencia en el tiempo, que como se señaló anteriormente no es propia de la participación en este ente. Asimismo, debe estudiarse con mayor profundidad el beneficio, en términos de imagen internacional, que este patrón representa.



Cuadro 5

Línea de votación de Costa Rica en resoluciones del Consejo de Derechos Humanos durante el 2013, comparado con los patrones de otros socios

Voto	Costa Rica	EEUU	Japón	Alemania	España	Catar	Corea	Guatemala
A favor	28	8	16	16	16	21	16	28
En contra	0	17	7	7	7	1	7	0
Abstención	0	3	5	5	5	3	3	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante Segura & Sánchez Prado, 2014.

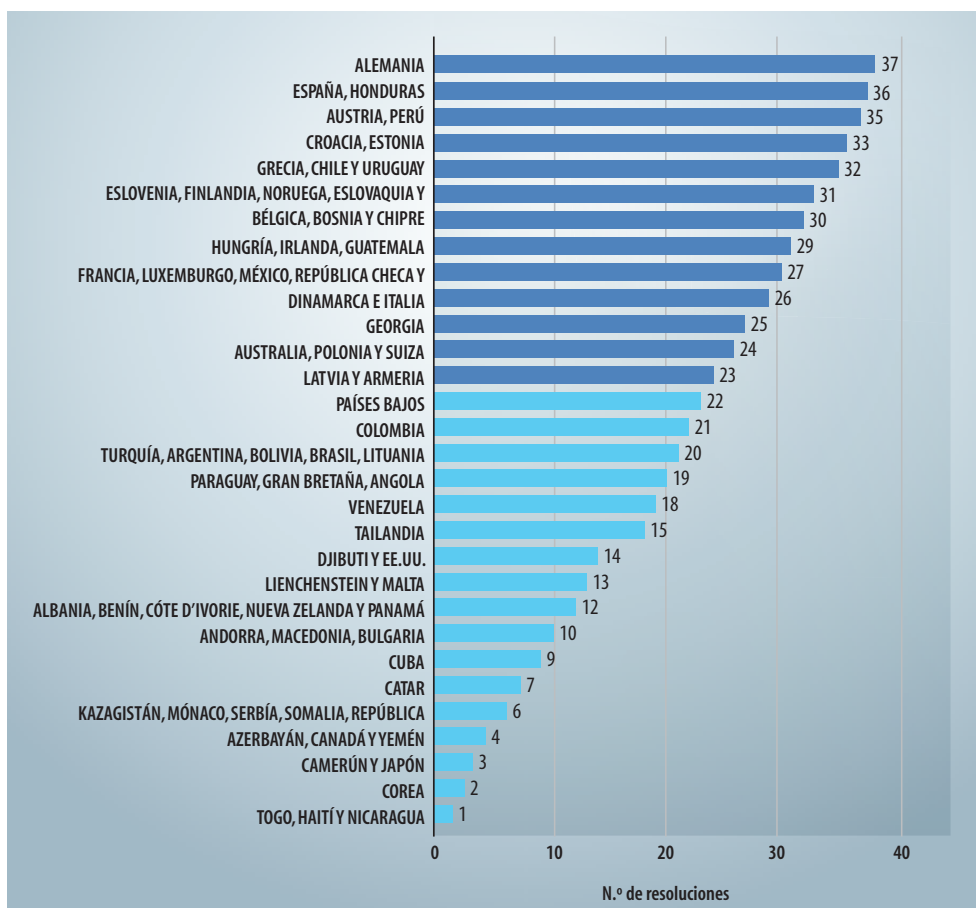
Además, el estudio de las votaciones permite observar una serie de asociaciones estratégicas que el país mantiene en este tema, los cuales pueden servir como el vínculo para desarrollar otras alternativas de cooperación en otros ámbitos. En esta línea, el Cuadro N° 6 presenta de forma descendente los países que junto con Costa Rica patrocinaron resoluciones específicas. Dado que se produce un relevo anual de una tercera parte de los miembros, muchos patrocinios pueden corresponder a textos que se discutieron no en el 2013, sino de años anteriores. En tal sentido, un análisis de mediano plazo podría dar hallazgos más claros y contundentes. A pesar de ello, puede realizarse un ejercicio de clasificación de los países según el nivel de cooperación con la decisión de las autoridades costarricenses, para lo cual se ha realizado un clasificación en cuatro grupos de países: los de alta asociación, aquellos que sobrepasan un 70% de resoluciones compartidas; los países de asociación media alta, que se encuentran entre el 70% y 50% de resoluciones compartidas; los países de asociación media baja, que se encuentran entre 50% y 30% de resoluciones compartidas; y los países de baja asociación.

Como puede observarse en el Gráfico N° 6, el grupo de alta asociación cuenta con diez países, con seis europeos (Alemania, España, Austria, Croacia, Estonia y Grecia), dos de los cuales guardan otros lazos importantes en otras variables; tres sudamericanos (Perú, Chile y Uruguay) y un centroamericano (Honduras). En el nivel de asociación media alta se encuentran 24 países, 20 de los cuales son europeos, un país del Asia –Pacífico (Australia), un país centroamericano (Guatemala) y México.



Gráfico 4

Países copatrocinantes junto con Costa Rica de resoluciones en el Consejo de Derechos Humanos (2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante Segura & Sánchez Prado, 2014.

Por otra parte en el nivel de asociación media baja se encuentran 14 países, cuatro europeos, seis son latinoamericanos, dos africanos, un asiático y los Estados Unidos. La composición de ese grupo permite asegurar la existencia de una autonomía relativa en relación con esta materia tanto de los Estados Unidos, como del grupo latinoamericano. Por último, en el grupo de asociación baja se encuentran 26 países, ocho europeos, cinco africanos, dos centroamericanos, tres caribeños, seis países del Asia y el Asia-Pacífico (entre ellos Japón y Corea tradicionales socios de Costa Rica en otros campos); así como Canadá.



Recuadro N° 3

El análisis de los “valores” o del “pragmatismo” en la política exterior

A la hora de analizar el rol de Costa Rica en sus relaciones internacionales surge la inquietud académica y política sobre qué se debe priorizar, los “valores” que representan el deber ser y una identidad, o el sacar provecho de las coyunturas internacionales en función de “intereses” nacionales que se desean realizar. La discusión debe plantearse en el nivel normativo, en la medida que cualquiera de las dos elecciones se ubica en el plano deontológico.

En la teoría de Relaciones Internacionales existen tesis que tratan de dar explicaciones a esta discusión, podrían resumirse en la “lógica de las consecuencias” y la “lógica de lo apropiado” (Erskine, 2010). La primera de ellas asume que los Estados son actores racionales y consistentemente aplican un análisis de costos-beneficios a la hora de participar en sus interacciones internacionales. Es decir, si una medida genera más réditos que costos, es la opción que debe seguirse, un ejemplo sería la decisión de establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China en el año 2008.

Esta decisión fue cuestionada en la opinión pública costarricense, un sector importante de la academia y el servicio exterior. La tesis contrapuesta consiste en señalar que el país posee una identidad, una serie de valores declamados al mundo con los cuales se debe ser consistente, aunque esto se contraponga con los réditos políticos, económicos o comerciales que se puedan obtener. Los países al poseer identidades actúan en función de normas que aceptan por válidas y que desean proyectar en el mundo; la consistencia entre esa identidad y la toma de decisiones generaría confianza y legitimidad, pues hace el comportamiento más previsible para los socios, dando garantías. Un ejemplo podría ser la negativa del país en firmar un Acuerdo Bilateral de Inmunidades con Estados Unidos, aunque ello implicó sanciones en la cooperación internacional percibida desde este país.

Ninguna de las dos posibilidades debe pensarse como la única o infalible, pues ello depende de las posturas que los líderes en cada momento histórico asuman, y sus sociedades respalden. Los países no siempre se guían por el rédito político y comercial, usualmente tienden a establecer alianzas con las naciones con que se compartan valores, ideologías e instituciones; los Estados no siempre actúan apegados a valores -que se suponen erróneamente- universales, pues se incurre en la falacia de asumir que ideas institucionalizadas por las elites son las que deben guiar una nación, o bien, porque esos valores pueden cambiar en el tiempo.

En el caso costarricense esta disyuntiva debe ser ampliamente discutida en la medida en que el país viene tomando decisiones de política exterior que retan ese rol proclamado al mundo: evaluar sus implicaciones en su contexto histórico, y repensar si esos valores dados por válidos, efectivamente lo siguen siendo; o bien, qué pasos deben darse para su renovación.



Los datos recolectados permiten observar como el discurso del país en el ámbito de los Derechos Humanos no necesariamente se encuentra concatenado con sus relaciones bilaterales. Sin embargo, no se cuenta aún con instrumentos que permitan medir el costo o beneficio que una posición en esa línea puede causar para los intereses costarricenses.

c. Costa Rica en la Organización de Estados Americanos

Durante el periodo que cubre esta investigación las autoridades costarricenses se concentraron gran parte de su trabajo en la Organización en el fortalecimiento de los Derechos Humanos. En tal sentido, durante el 44° Asamblea General Extraordinaria de la OEA, celebrada en marzo de 2013, Costa Rica propugnó por un fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en especial, mediante la dotación de mayor autonomía a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en especial, a la Relatoría para la Libertad de Expresión (Castillo Barrantes, 2014, p. 18).

Esta línea, durante la 43° Asamblea General Ordinaria, Costa Rica se abocó a defender la propuesta de la “Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y otras formas de Intolerancia”, en la cual participó activamente en su negociación. Además, el país expresó junto con otros estados el llamamiento a la firma del “Protocolo a la Convención Interamericana de Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte” (Castillo Barrantes, 2014, p. 20).

Finalmente, como parte de la búsqueda por ampliar las fuentes de cooperación, mediante modelos triangulares, se firmó un memorando de entendimiento con la Secretaría General. Mediante este la Secretaría en enlazaría al país dentro de las redes de recepción y transmisión de capacidades técnicas y asistencia financiera para proyectos de índole triangular (Castillo Barrantes, 2014, pp. 20-21).

2.3 COMEX, la consolidación de un actor en la política exterior costarricense

Como se estudiará con detenimiento más adelante conforme han pasado los años la labor de COMEX y PROCOMER en materia de política exterior se ha ampliado. En este apartado se analizarán tres elementos la labor de esta institución: los procesos de ampliación de la plataforma comercial del país; los



procesos de participación de Costa Rica en el sistema multilateral del comercio y el proceso de ingreso a la OCDE.

a. Acciones para la consolidación de la plataforma comercial del país

En la actualidad, Costa Rica cuenta con 12 tratados de libre comercio y 14 tratados de protección recíproca de inversiones (COMEX, 2014c). Durante el 2013 las acciones emprendidas por COMEX se concentraron en avanzar en el proceso de integración económica centroamericana, concretar el proceso de adhesión a la Alianza Pacífico (AP) y continuar con el proceso de inserción en dos espacios del Asia: por un parte el cercano oriente y por otro la región Asia Pacífico.

Es así como tras la incorporación de Panamá al subsistema de integración económica, el esfuerzo de COMEX se concentró en una renovación de la normativa técnica de la región, así como la modernización del sistema aduanero, mediante el cambio de formato de declaración de mercancías y los requisitos necesarios para esta. Igualmente, Costa Rica apoyó la candidatura de Carmen Gisela Vergara, de Panamá, para asumir la Secretaria General de SIECA. Este nombramiento representaba un traslado del peso del subsistema del triángulo norte de Centroamérica al sur, donde para Costa Rica era relevante contar un aliado.

En ámbito latinoamericano, COMEX siguió liderando el proceso de adhesión a la AP, iniciativa conformada por México, Colombia, Perú y Chile. La AP, según la declaración de la I° Cumbre de ministros tiene como objetivo:

“Establecer la Alianza del Pacífico para la conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías. A tal efecto, expresamos nuestro firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.”

Durante este año, en la VII Cumbre presidencial de ese grupo se tomó la decisión de invitar a Costa Rica a formar parte del proceso, que como se señaló anteriormente motivo una intensa actividad desde la Presidencia de la República (COMEX, 2014b). Asimismo, se integró el grupo de trabajo para la incorporación



definitiva al proceso. Precisamente, esta iniciativa motivo la negociación y firma de tratados de libre comercio con Perú (que entró en vigencia el 1° de junio de 2013) y Colombia (aprobado por la Asamblea Legislativa el 24 de abril de 2013) (COMEX, 2014b). Empero, resulta importante resaltar que dicho proceso no solamente implica un componente económico, sino que el discurso de la AP ha sido interpretado como un mecanismo de competencia contra la “Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América”, de forma que deben existir consideraciones políticas que deben establecerse en torno a este objetivo de la política exterior costarricense.

Por otra parte, COMEX continuó su proceso de expansión de actividades en Asia. En tal sentido, la agenda con China continuó como un componente preponderante de ese proceso, como lo demuestran la realización de la Cumbre Empresarial China - América Latina, las negociaciones para la instalación de una zona económica especial y un parque industrial. Además, se realizaron procesos de negociación con la India, Catar (entro en vigencia el tratado de protección recíproca de inversiones) y Kuwait (Ibíd.).

b. Costa Rica en la Organización Mundial del Comercio

La participación de Costa Rica en la OMC a lo largo del 2013 se enmarcó dentro de dos procesos relevantes: la candidatura de la ministra Anabel González a la Dirección General de la OMC y la presentación del examen de políticas comerciales de Costa Rica.

En enero del 2013, el gobierno declaró de interés nacional la candidatura de la ministra González al cargo de Directora General de la OMC, que había sido presentada a finales del 2012. Este acto dio paso a un intenso trabajo de cabildeo que puede apreciarse la gran cantidad de visitas que realizó la ministra González a diversas regiones geográficas, tanto con las cuales Costa Rica mantiene estrechos lazos, como otras en que prácticamente las relaciones son inexistentes.

Junto con la candidatura costarricense se presentaron ocho candidaturas más, procedentes de Ghana, Kenia, Indonesia, Nueva Zelanda, Jordania, la República de Corea, México y Brasil. De acuerdo con el procedimiento seguido por dicha organización, la elección consta de dos procesos de consulta y una recomendación final, dicho pasos son dirigidos por una junta ad hoc, integrada por el presidente del Consejo General, el presidente del Órgano de Solución de



Controversias y presidente del Órgano de Examen de Políticas Comerciales. El proceso en cuestión pretende establecer un consenso en torno a la figura electa, por lo que en las consultas se solicita a los miembros indicar las preferencias que tienen en torno a los candidatos, indicación a partir de la cual se eliminan los candidatos con menor cantidad de posibilidades de alcanzar el consenso. El resultado de la primera consulta fue la exclusión de la candidata costarricense del proceso, debido a que no se encontraba dentro de las preferencias de los miembros de la Organización.

Este año Costa Rica recibió su examen de políticas comerciales. Este documento constituye una evaluación por parte de la OMC de los avances y retrocesos que el país ha seguido en materia de libertad comercial, competitividad y seguridad jurídica para la inversión.

c. El proceso de incorporación a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo

Una de las metas más relevantes que se impuso la administración Chinchilla Miranda fue el ingreso a la OECD, la cual fue anunciada en junio de 2012. En mayo de este año, el Consejo de Ministros de dicha organización señaló que Costa Rica podía prepararse en diversas áreas para, en el 2015, iniciar las negociaciones para el proceso de adhesión. Es así como el proceso de preparación se constituyó en uno de los componentes más relevantes de la agenda de dicho Ministerio. En efecto, la ministra Anabel González realizó cuatro viajes a París, para cumplir con compromisos vinculados con el proceso de inclusión de Costa Rica en la OECD (Cascante & Fernández, 2013). Además, con tal motivo, en julio de 2013, mediante el artículo 5 de la Ley N° 9154 creó la representación permanente ante la OECD, la cual quedó adscrita al COMEX y no al MRREE.

Debe sumarse a estas acciones constantes, la visita en octubre de 2013 del secretario de la OECD, junto con la suscripción de una serie de documentos; la presentación del plan de acción en octubre; y la visita en noviembre de 2013 de la presidente Chinchilla a París, con motivo de la reunión del Consejo de Ministros (COMEX, 2014a: 17).



Cuadro 6

Plan de acción para el ingreso a la OECD

Participación en comités en las siguientes áreas	Análisis y suscripción de instrumentos	Revisión de políticas públicas
<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente • Anti-corrupción • Asuntos fiscales • Cadenas globales de valor • Competencia • Comercio • Educación y capacitación vocacional • Estadísticas • Gobernanza corporativa • Información, computación y comunicación • Innovación y tecnología • Inversión • Mercados financieros • Pensiones privadas • Políticas del consumidor • Químicos • Seguros 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración sobre el Futuro de la Economía de Internet (suscrito 30 de setiembre) • Declaración sobre la Corrección, la Integridad y la Transparencia • Equidad de Género en Educación, Empleo y Emprendedurismo • Plan para la Juventud • Políticas sobre Información, Computación y Comunicación • Competencia • Políticas del Consumidor • Manejo de desechos • Manejo de químicos • Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza Pública • Educación y Capacitación Vocacional • Apertura Comercial • Política de Innovación • Política de Competencia • Agricultura • Política económica • Estadísticas

Fuente: COMEX, 2014a.

La incorporación de COMEX como director de este proceso implica, como puede apreciarse en el Cuadro N° 6, la conversión de esta institución en un actor de influencia en los ámbitos de mayor relevancia en el quehacer estatal. Además, al asumir la representación del país en este foro facilita que dicha influencia pase de lo coyuntural al mediano y largo plazo. A partir de esta situación puede concluirse que el COMEX se ha convertido en un actor principal para la definición de la política exterior del país. Los efectos de esta situación se analizarán con mayor detalle en la tercera parte de esta ponencia.



III. EL CONSTANTE RETO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2006-2012)

En este apartado se realizará un estudio de mediano plazo de uno de los aspectos de mayor relevancia de la política exterior: la cooperación internacional. Para ello, se tomó un periodo comprendido por los últimos seis años, en los cuales se analizarán tres componentes. En el primero, se revisarán las tendencias, variables, actores y políticas públicas vinculadas. En el segundo y tercero, se consideran dos casos particulares: el impacto en la cooperación israelí de dos importantes decisiones en política exterior tomadas por las Administración Arias respecto a Medio Oriente y una valoración de la cooperación recibida por los Estados Unidos en materia de seguridad a la luz del principio de responsabilidad compartida. Con el fin de evaluar los impactos que ciertas decisiones políticas pueden generar en otros componentes del accionar internacional del Estado costarricense.

a. El panorama de la cooperación internacional hacia Costa Rica

La cooperación internacional recibida en Costa Rica en el periodo (2006-2012), alcanzó un total de US\$4.302.8 millones, de los cuales US\$3610,4 correspondieron a cooperación financiera de carácter reembolsable (83,9% del total), mientras que US\$691,8 millones fueron recursos de cooperación técnica y financiera no reembolsable, que representó el restante 16,1%, como puede observarse en el Cuadro N° 7 y el Gráfico N° 5.

Cuadro 7

Cooperación por fuente: bilateral y multilateral (2006-2012)

Fuente de Cooperación	Tipo de Cooperación		Total en millones US\$	Porcentaje
	Técnica y financiera no reembolsable*	Financiera reembolsable **		
Total general	691,8	3610,4	4302,3	
Total porcentaje General	16,1	83,9	100	100



Fuente de Cooperación	Tipo de Cooperación		Total en millones US\$	Porcentaje
	Técnica y financiera no reembolsable*	Financiera reembolsable **		
Cooperantes bilaterales				
Japón	63,7	161,3	225,0	30,0
China	159	40	199	26,5
Alemania	63,3	70,8	134,1	17,9
España	84,5	0	84,5	11,3
Estados Unidos	68,7	0	68,7	9,2
Países Bajos	15,9	0	15,9	2,1
Francia	8,8	0	8,8	1,2
Canadá	6,0	0	6,0	0,8
Suiza	2,1	0	2,1	0,3
Italia	1,6	0	1,6	0,2
Corea	1,5	0	1,5	0,2
Bélgica	0,9	0	0,9	0,1
República Checa	0,6	0	0,6	0,1
Gran Bretaña	0,3	0	0,3	0,0
Otros	1,0	0	1,0	0,1
Sub total bilateral	477,9	272,1	750,0	
Porcentaje bilateral	63,7	36,3	100,0	17,4
Cooperantes multilaterales				
BID	44,2	2294,0	2338,23	65,8
BM	0	727,5	727,5	20,5
BCIE	6,7	264,0	270,7	7,6
PNUD	76,1	0	76,1	2,1
CAF	0,9	52,8	53,7	1,5
UE	31,1	0	31,1	0,9
GEF/PNUMA	14,5	0	14,5	0,4
OIT	8,2	0	8,2	0,2
OMS/OPS	4,3	0	4,3	0,1
OIM	5,8	0	5,8	0,2
IICA	3,0	0	3,0	0,1



Fuente de Cooperación	Tipo de Cooperación		Total en millones US\$	Porcentaje
	Técnica y financiera no reembolsable*	Financiera reembolsable **		
UNESCO	3,5	0	3,5	0,1
FAO	1,3	0	1,3	0,0
OEA	6,3	0	6,3	0,2
ILANUD	2,0	0	2,0	0,1
Otros	6,1	0	6,7	0,2
Sub total multilateral	214	3338,3	3552,3	
Porcentaje multilateral	6,0	94,0	100	82,6

* La cooperación técnica es la adaptación y adopción de capacidades, habilidades y experiencias que un cooperante brinda a un país, mediante becas, pasantías, pago de expertos, entre otros.

** La cooperación financiera abarca la dotación de recursos económicos, mediante mecanismos de pago blandos (en razón de los intereses y los plazos por pagar).

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN, 2012a; MIDEPLAN, 2012b; MIDEPLAN, 2013).

Como lo han venido mostrando las estadísticas de los últimos años, la tendencia de la cooperación técnica y financiera no reembolsable, presenta un constante decrecimiento desde el año 1990. La condición de Costa Rica como una nación de renta media por su nivel de desarrollo humano, la coloca en una situación difícil en el plano global, pues ha dejado de ser un país prioritario para la obtención de cooperación internacional. Ya en el documento *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005*, elaborado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se advertía sobre una tendencia constante a la disminución de los recursos no reembolsables, en comparación con los años noventa (MRREE, 2008: 121).

Desde 1993 no se había obtenido un monto superior a los US100 millones de dólares anuales, lo cual cambió en 2007 con la incorporación de la República Popular China al conjunto de países cooperantes con Costa Rica. Los aportes

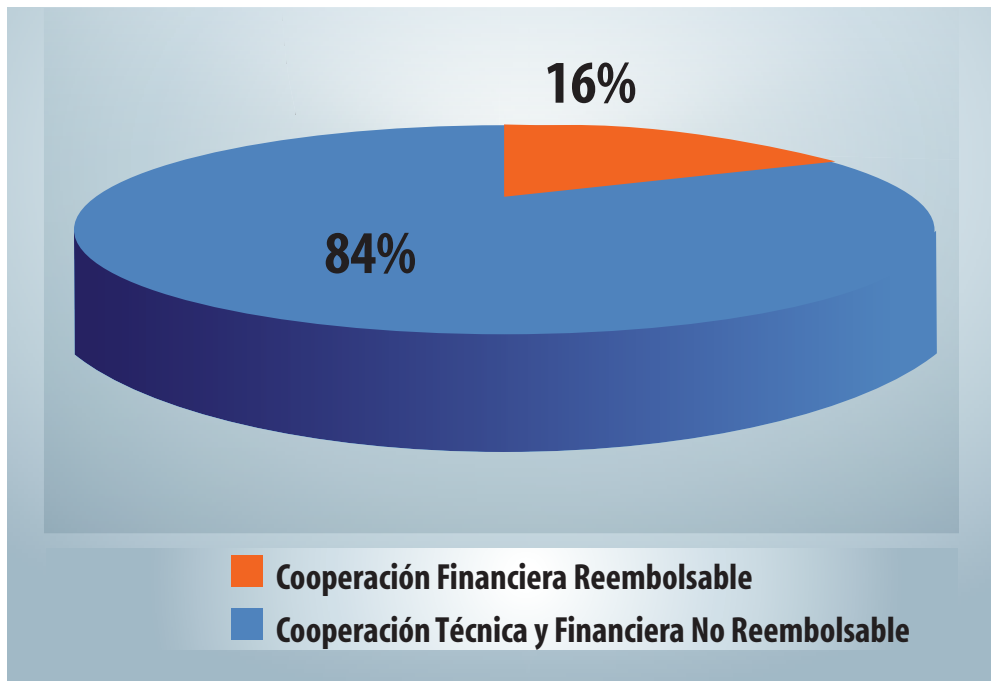


no reembolsables provenientes de China lograron superar la barrera que desde hacía 14 años no se lograba romper (Méndez, 2012: 8). Otra situación particular se verificó en los años 2010 y 2011 cuando *-de forma consecutiva y por primera vez en tres quinquenios-*, se logró superar la barrera de los US\$100,0 millones anuales captados por el país en este tipo de cooperación. No obstante, la tendencia general sigue apuntando a un decrecimiento y no se puede inferir que a corto o mediano plazo dicha tendencia pueda revertirse.

En el año 2010 sobresalieron los recursos provenientes del Gobierno de Japón y del Gobierno de Alemania, así como del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, que representaron casi el 80% de los recursos recibidos. Por su parte, en el año 2011 los aportes más significativos correspondieron a Estados Unidos de América y el PNUD con el 77% de los fondos.

Gráfico 5

Cooperación reembolsable y no reembolsable 2006-2012 En porcentajes



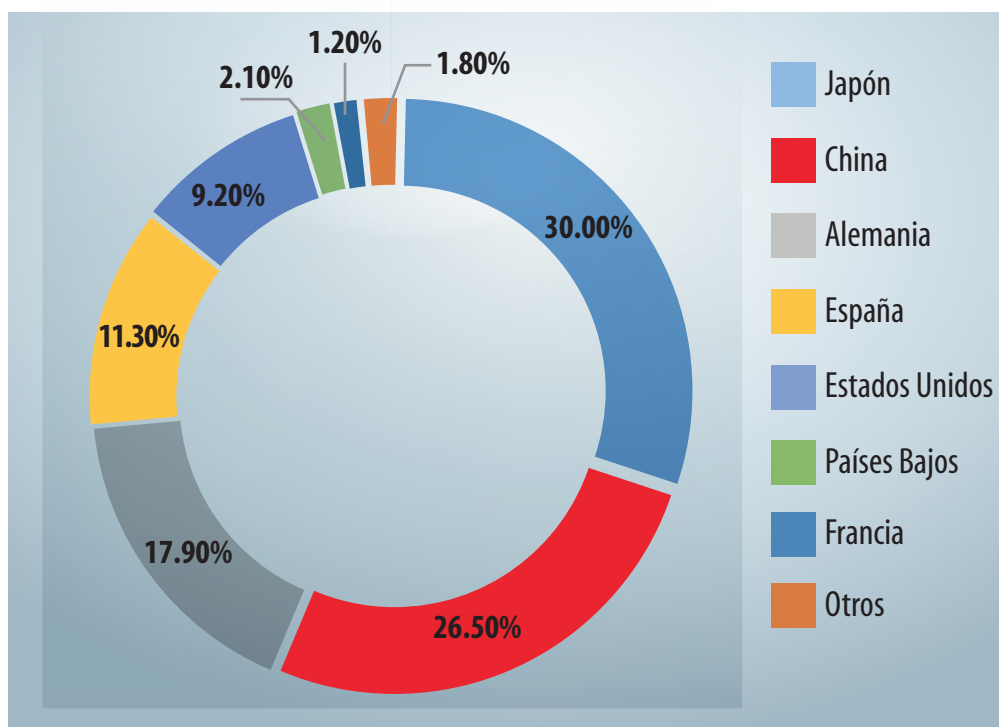
Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Planificación y Política Económica, Área de Cooperación Internacional.



El BID se convirtió *-nuevamente-* en el principal “socio financiero” de Costa Rica, luego de que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ostentara ese papel durante el lustro 2000-2005. En el periodo en estudio, el BID colocó en el país el 65,82% del total, seguido del Banco Mundial (BM) con el 20,5% y del BCIE (7,6%), respectivamente. A nivel bilateral, después de que la República Popular China llegara a ser el principal cooperante de Costa Rica en el 2011, Japón se convirtió nuevamente en el principal socio de Costa Rica (30% del total de la cooperación bilateral), seguido de China (26,51%) y Alemania con el 17,9% del total de recursos percibidos. Les siguen España y Estados Unidos.

Gráfico 6

Principales cooperantes bilaterales 2006-2012
En porcentajes



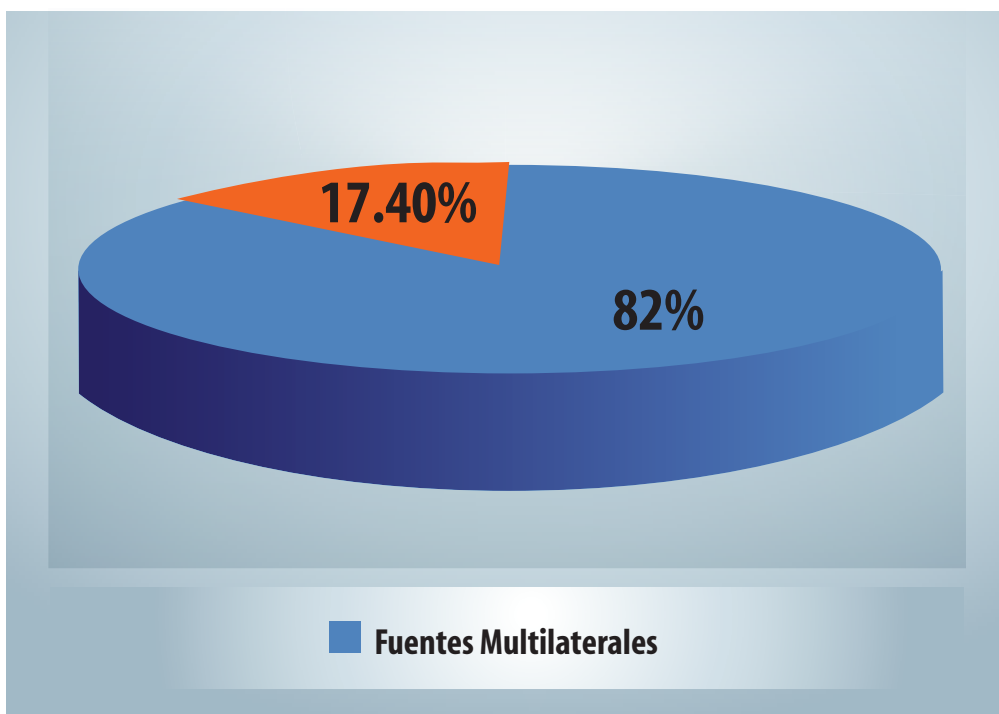
Fuentes: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Planificación y Política Económica, Área de Cooperación Internacional.



Como puede observarse en el Gráfico N° 7, el origen de los recursos, la proporción entre las fuentes multilaterales y las fuentes bilaterales, continúa siendo muy semejante a la presentada en los últimos años.

Gráfico 7

Cooperación por fuentes 2006-2012 En porcentajes



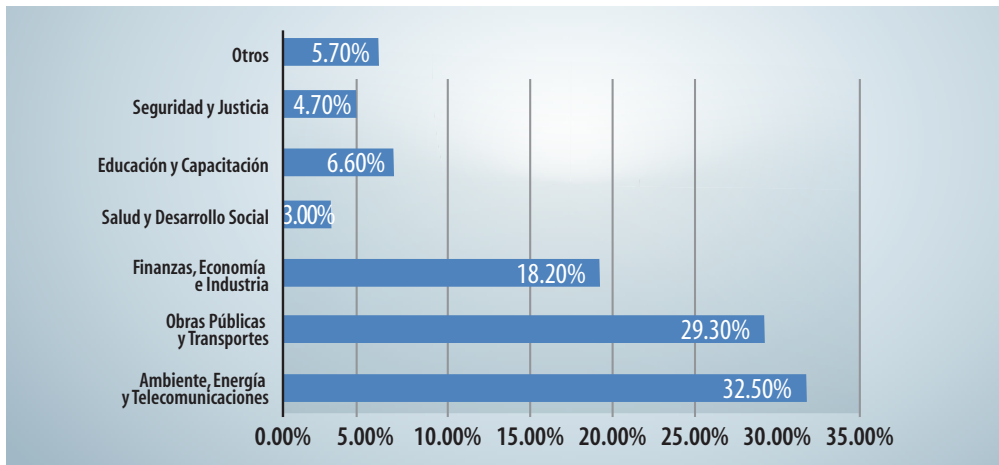
Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Planificación y Política Económica, Área de Cooperación Internacional.

Respecto a los sectores de desarrollo a los que se dirigieron los recursos de cooperación del período 2006-2012 en Costa Rica (US\$3.529,8 millones), como puede observarse en el Gráfico N° 6, se destaca que el 80% del total se concentró básicamente en tres sectores: 1. Ambiente, Energía y Telecomunicaciones con el 32,5% (US\$ 1396,5 millones), 2. Obras Públicas y Transportes (Infraestructura) con el 29,3% (US\$1.262 millones), y el 3. Finanzas, Economía e Industria con el 18,2% (US\$783,4 millones).



Gráfico 8

Cooperación por sector de desarrollo 2006-2012 En porcentajes

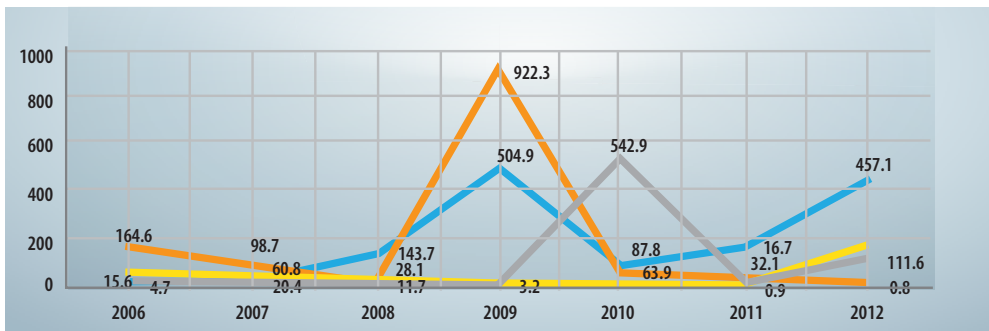


Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Planificación y Política Económica, Área de Cooperación Internacional.

La cooperación por sectores de desarrollo presenta fluctuaciones importantes en el periodo en estudio, como se muestra en el Gráfico N° 9. Los repuntes más notorios se dan en Obras Públicas - Transportes y Ambiente, Energía y Telecomunicaciones en el año 2009, para descender a los niveles similares a los de los tres años anteriores y, en el caso del segundo, volver a crecer de manera significativa a partir de 2011.

Gráfico 9

Variación en los principales sectores de desarrollo 2006-2012



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Planificación y Política Económica, Área de Cooperación Internacional.



b. La cooperación con Israel a partir de los cambios implementados por la Administración Arias Sánchez

Una de las interrogantes planteadas dentro del ámbito de la cooperación internacional percibida por el país en los últimos años, ha sido la incidencia de decisiones político-diplomáticas que han alterado la relación con cooperantes tradicionales. Uno de estos casos fue la suspensión de la ayuda de Taiwán a partir del rompimiento de relaciones con este país y el establecimiento de lazos con la República China Popular. Evidentemente, en este caso se produjo una suspensión total del cooperante. El otro caso similar es el de las relaciones con Israel, sometidas a una gran tensión a partir de la decisión de la Administración Arias Sánchez de trasladar la Embajada de Jerusalén a Tel-Aviv en agosto de 2006 y reconocer al Estado Palestino en febrero de 2008.

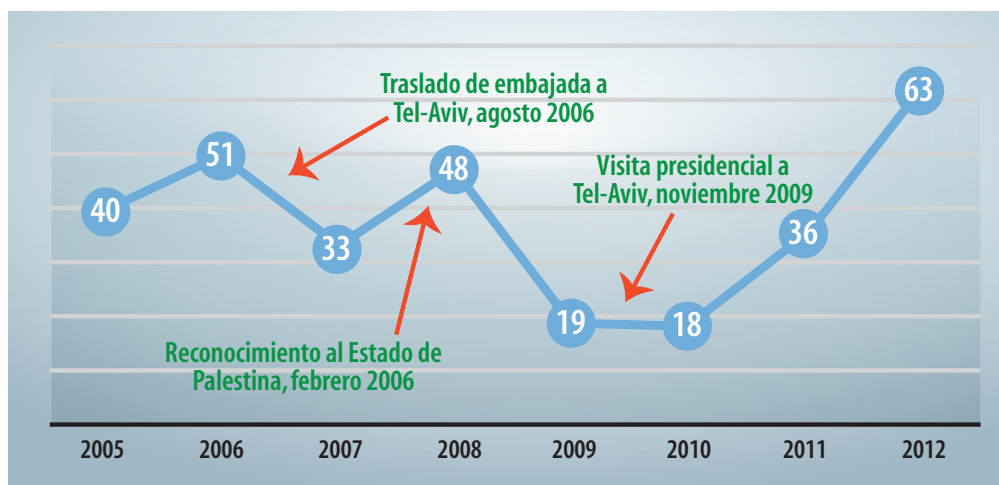
En efecto, estos dos cambios en nuestra política exterior hacia Israel y en general hacia el conflicto árabe-israelí, afectaron las tradicionalmente estrechas y fraternas relaciones entre los dos países. Aunque Israel no ha sido ni es uno de los principales cooperantes del país y nuestra relación comercial es poco significativa, sí hubo un impacto en cuanto a las becas, otorgadas a través de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo MASHAV, que constituyen uno de los rubros más significativos de la cooperación israelí.

Una revisión del número de funcionarios capacitados en Israel en el periodo 2005-2012 permite corroborar que, tanto el traslado de la embajada, como el reconocimiento del Estado de Palestina, supusieron reducciones considerables del número de becas otorgadas. Las becas otorgadas en el 2007 *-un año después del traslado-* pasaron de 51 a 33, mientras que las del 2009 *-un año después del reconocimiento-* se redujeron a 19, frente a 48 un año antes y a 18 en el 2010 (ver tabla No. 2). Es a finales de 2009 cuando, a partir de la visita del Presidente Arias a Israel, se verifica una recomposición de la cooperación en materia de becas hasta llegar en el 2012 a 63 becas otorgadas (ver gráfico N° 10).



Gráfico 10

Participantes costarricenses en actividades de capacitación en Israel 2005-2012



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Israel's Agency for International Development Cooperation.

Las variaciones en el otorgamiento de las becas del MASHAV refleja con nitidez las “tensiones” diplomáticas generadas entre ambos países a partir del traslado de la embajada y el reconocimiento al Estado Palestino. Se confirma entonces un impacto (disminución) en la cooperación internacional israelí, que parece revertirse a partir de tres causas: la visita del presidente Arias a Israel, en un clásico ejercicio de diplomacia presidencial; el cambio de gobierno en el 2010, y el nombramiento de un embajador con una larga carrera diplomática (Rodrigo Carreras Jiménez), quien incluso ocupó el cargo de ex vicescanciller (Cascante Segura & Sáenz Carbonell, 2006: 57); así como la visita del canciller Enrique Castillo a Israel en el 2012 (MRREE, 2013c: 179). Este repunte ha sido posible, pese a que, se ha seguido un patrón de votación adverso a los intereses israelíes en la Asamblea General de Naciones Unidas (Cascante & Delgado, 2013).

c. La cooperación de los Estados Unidos en materia de seguridad: el déficit de la responsabilidad compartida

Debido al carácter transnacional de las amenazas a la seguridad y el limitado éxito de los esfuerzos no concertados, la cooperación internacional en



materia de seguridad se ha venido constituyendo en un factor imprescindible para combatir desafíos como la criminalidad organizada y especialmente el narcotráfico. Teniendo en cuenta que aproximadamente el 86% de la cocaína que se trafica a los Estados Unidos se traslada a través del Corredor Mesoamericano, es evidente que el combate efectivo de dicha actividad delictiva transnacional hace que la comunidad internacional -y *en especial los grandes consumidores de drogas y productores de armas*- tenga una gran responsabilidad con los países centroamericanos en el combate al crimen organizado.

Sin embargo, esta responsabilidad compartida, que constituye un principio de derecho internacional que se aplica en muchas esferas de cooperación, se presenta como muy limitada si se toma en cuenta que, por cada dólar de cooperación aportado al combate al narcotráfico, los países de la región invierten US\$40. En ese sentido, la Administración de la presidenta Laura Chinchilla inició su gestión demandando a los grandes países consumidores de drogas y productores de armas, que “asumieran plenamente, y sin más retraso, las responsabilidades que les correspondía” (Chinchilla, 2011). La mandataria, afirmó que los recursos económicos y logísticos que debería aportar la comunidad internacional no podían verse como una simple ayuda, sino como “una compensación moralmente ineludible y pragmáticamente indispensable para que podamos asumir, al menos en parte, la inversión necesaria para impulsar la paz, la estabilidad y la seguridad” (Chinchilla, 2011).

A partir de esta perspectiva, desde inicios del 2011 el Gobierno impulsó varias iniciativas, como la creación de un Fondo de compensación para combatir el narcotráfico y la delincuencia internacional (FONDECA). Esta propuesta, presentada en el marco de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que se realizó en Guatemala en julio de 2011, funcionaría como un fondo de inversión paralelo y complementario a los esfuerzos de cooperación no reembolsable que brindan los países y organismos internacionales a la región centroamericana. Se planteó también la constitución de un Centro Regional para la Cultura de la Legalidad con el fin de capacitar a policías, jueces y fiscales de la región. Esta iniciativa se inspiraba en la experiencia italiana del *Proceso de Palermo* en la década de los ochentas.

En el plano de la diplomacia preventiva se demandó un mayor involucramiento de las Naciones Unidas en el apoyo de opciones no-militares de lucha contra la criminalidad en la región y se promovió el Tratado sobre el Comercio de Armas, capaz de controlar con eficacia los flujos de armas que atizan todo tipo de conflictos. Salvo



la aprobación del Tratado en abril de 2013, ninguna de las otras iniciativas recibió un impulso significativo durante el resto de la Administración Chinchilla.

La cooperación de los Estados Unidos

Costa Rica mantiene diversos mecanismos de cooperación con varios países: donación de infraestructura y equipo con China, adiestramiento policial e inteligencia con Colombia, Brasil o España, entre otros. Sin embargo, son los EE.UU. el principal cooperante en materia de seguridad. Con este país existe un extenso historial de cooperación en materia de seguridad, suspendido únicamente por un breve periodo entre el 2004 y el 2006, como “castigo” por la negativa de Costa Rica a firmar un acuerdo que garantizara inmunidad a soldados y ciudadanos estadounidenses.

La cooperación desde los EE.UU. en materia de seguridad discurre a través de varios programas, como el *International Military Education and Training* (IMET), el *International Narcotics Control and Law Enforcement* (INCLE) o el *Foreign Military Financing* (FMF). Sin embargo, el marco de cooperación más relevante en los últimos años es el *Central America Regional Security Initiative* (CARSI), programa concebido como complemento y equivalente de otras iniciativas como el *Plan Colombia* y la *Iniciativa Mérida* y diseñado para prevenir la entrada y distribución de drogas ilícitas, la violencia y las amenazas transnacionales a los países de la región y los EE.UU. Esta dispersión de la ayuda hace su canalización hacia la región se caracterice por una gran opacidad y falta de transparencia (Isacson, 2013).

Centroamérica es la única región del hemisferio donde la asistencia de seguridad de los EE.UU. expresada en términos monetarios, realmente se está incrementando. Se estima que la asistencia combinada a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá llegará a los US\$415 millones de dólares en 2014, 34% de la cual (US\$143 millones) está destinada a las fuerzas de seguridad de estos países (Isacson, 2013: 12).

Es en el marco de estos mecanismos que se ha canalizado buena parte de la cooperación hacia Costa Rica en los últimos años. En agosto de 2012 el gobierno de EE.UU. donó US\$2.5 millones de dólares a para mejorar la capacidad de respuesta de sus entidades judiciales frente al narcotráfico y otras formas del crimen organizado. Estos recursos serían invertidos en cinco programas encaminados a lograr que el sistema judicial sea más eficiente. Otras propuestas



apuntan a la capacitación de jueces, fiscales y otros funcionarios judiciales a cargo de hacer frente al tráfico de drogas y la delincuencia organizada, el diseño e implementación de un plan de lucha contra la corrupción del Poder Judicial y la creación de una base de datos de inteligencia sobre la delincuencia organizada, bajo la dirección de la Organismo de Investigación Judicial, que comenzaría el 1 de enero de 2013.

Sin embargo, si se toma en cuenta que los EE.UU. son el principal destino de la cocaína que circula por Centroamérica y es además el principal proveedor de armas usadas por las organizaciones criminales ligadas al tráfico de drogas, es evidente que la política de responsabilidad compartida está lejos todavía de presentar avances sustantivos. En el caso de Costa Rica, parece evidente que la cooperación estadounidense sigue siendo poco significativa e insuficiente. Si bien el país es uno de los países de la región que más droga incauta anualmente, segundo después de Panamá e incluso más que México (*ver Cuadro N° 8*); paradójicamente, es uno de los países que recibe menos cooperación de los EE.UU. para combatir al narcotráfico (*ver Cuadro N° 9*).

Cuadro 8

Decomisos de clorhidrato de cocaína 2010-2013 (en kilos)

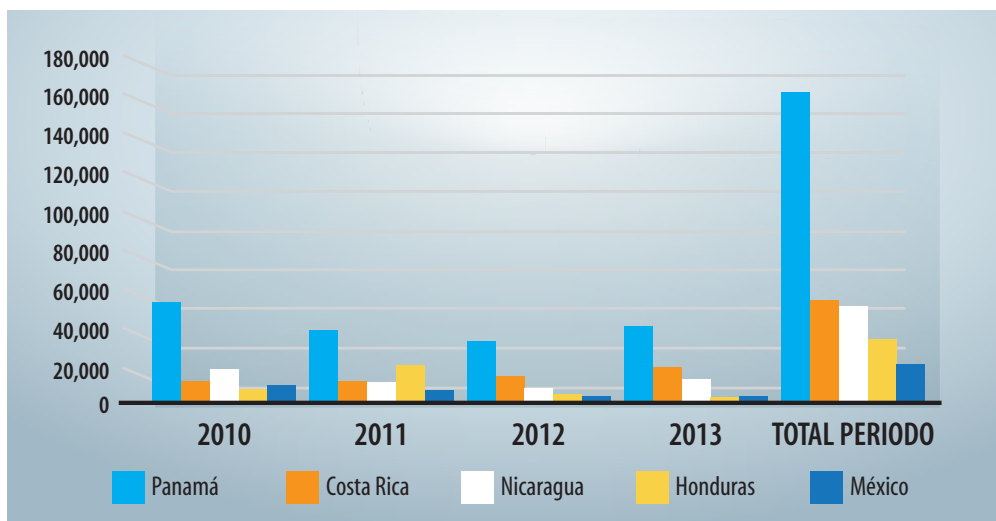
País	2010	2011	2012	2013	Total	Porcentaje de decomisos por país en periodo
Costa Rica	11.286	9.609	14.730	19.800	55.425	16.7%
México	9.893	6.982	2.167	2.500	21.542	6.5%
Panamá	52.695	39.000	34.000	41.000	166.695	50.3%
Honduras	6.134	22.600	5.000	1.700	35.434	10.6%
Nicaragua	17.500	12.000	9.300	13.370	52.170	15.7%

Fuentes: Elaboración propia con base a datos de: The State Department's International Narcotics Control Strategy Report (2011-2014); La Tribuna; Secretaría de la Defensa Nacional (México); InSighthCrime.com; El Tiempo; El Mundo; Secretaría de la Defensa Nacional (México).



Gráfico 11

Decomisos de clorhidrato de cocaína 2010-2013 (en kilos)



Fuentes: elaboración propia con base en fuentes citadas en el Cuadro 8.

Cuadro 9

Estados Unidos. Ayuda en materia de seguridad (militar y policial) (en miles de U.S. dólares)

País	2010	2011	2012	2013	Total	% ayuda
Costa Rica	3,096,292	3,735,380	4,732,556	5,244,556	16.811.784	1.6
México	507,794,694	130,233,892	160,998,748	130,147,197	929.174.890	89.3
Panamá	7,907,833	11,597,176	8,026,386	8,238,386	35.769.781	3.4
Honduras	5,152,457	11,067,673	10,389,253	12,089,253	38.698.636	3.7
Nicaragua	3,390,228	4,724,584	5,950,546	5,950,546	20.015.904	1.9
Ayuda total					1.040.470.995	100

Fuente: *Just the Facts*. A project of the Latin America Working Group Education Fund in cooperation with the Center for International Policy and the Washington Office on Latin America. Consultado el 14 de marzo de 2014.



En el periodo comprendido entre los años 2010 y 2013, Costa Rica incautó el 16.7% de toda la cocaína decomisado entre los países de la muestra, pero recibió apenas el 1.6% de la cooperación en seguridad de los EE.UU. En contraste, México recibió casi el 90% de la ayuda, pero incautó apenas el 6.5% de la cocaína, como puede verse en los Cuadros N° 8 y 9. En esta relación deben tenerse en cuenta dos consideraciones, Costa Rica no recibe ayuda militar y no se toman en cuenta los costos del patrullaje conjunto, financiados por los Estados Unidos.

Cuadro 10

Porcentaje de decomisos de clorhidrato de cocaína en relación a ayuda de los EE.UU. 2010-2013

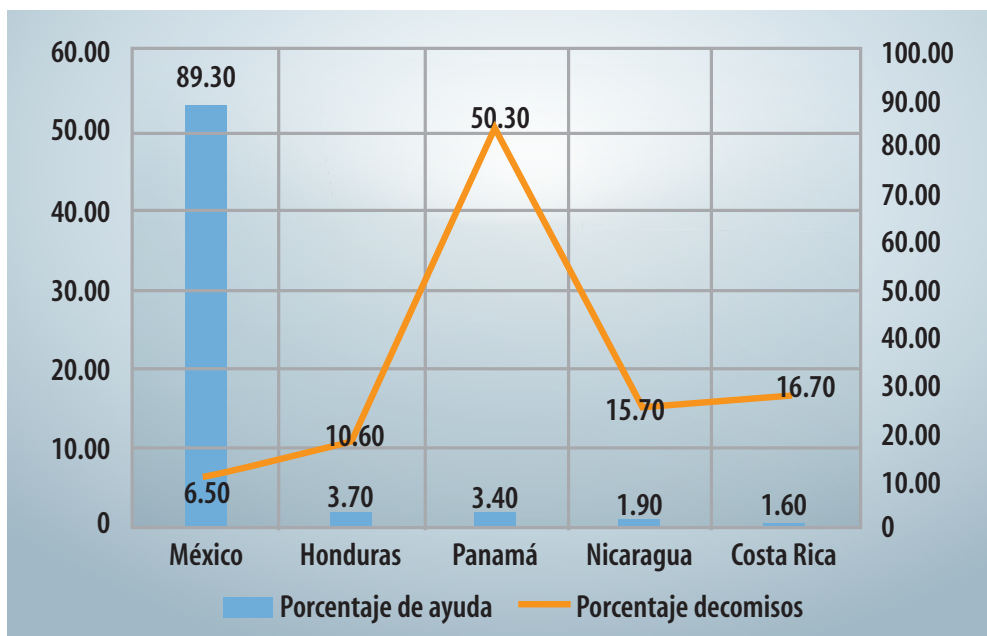
País	Porcentaje de decomisos	Porcentaje de la Ayuda
México	6.5%	89.3%
Honduras	10.6%	3.7%
Panamá	50.3%	3.4%
Nicaragua	15.7%	1.9%
Costa Rica	16.7%	1.6%
	100%	100%

Fuentes: elaboración propia con base en fuentes citadas en el Cuadro 8.



Gráfico 12

Porcentaje de decomisos de clorhidrato de cocaína en relación a ayuda de los EE.UU. en materia de seguridad 2010-2013



Fuentes: elaboración propia con base en fuentes citadas en el Cuadro N° 8.

Ciertamente los criterios para otorgar ayuda en materia de seguridad responden a muchas motivaciones. Es evidente que, en cuanto a la ayuda suministrada a México (*US\$935 millones de dólares equivalentes a casi el 90% de la ayuda dada a los países de la muestra*) pesa fundamentalmente una cuestión de vecindad: este país es la puerta de entrada de la droga a los EE.UU. y la mayoría de los grandes cárteles son mexicanos. Sin embargo, si se toma en cuenta la ubicación estratégica de países como Costa Rica o Panamá dentro del *Corredor Mesoamericano* de la droga, es claro que existe una desproporción en cuanto a los esfuerzos de interdicción e incautación realizados por los países de la región y la ayuda recibida de los EE.UU.

Atender los problemas de la seguridad de manera estructural exige concertación regional y una responsabilidad compartida. Lo anterior parece más evidente si se toma en cuenta que, tanto Costa Rica como Panamá no cuentan con fuerzas armadas, que en el caso de todos los demás países de la región, participan activamente en la lucha contra el tráfico de drogas.



IV. CONSTANCIA DE ACTORES, AGENDAS COMPARTIDAS Y RETOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR COSTARRICENSE

En el Informe Estado de la Nación del año anterior surgió un interesante cuestionamiento sobre las distintas instancias que participaban en la política exterior. El dilema de la coordinación de la política exterior y de la relación del Ministerio de Relaciones Exteriores con otros entes del Estado en esta materia no constituye una característica propia de la administración pública costarricense, sino que se ha tornado una situación de debate en torno a la reforma de las estructuras de gestión de muchos otros países. Es decir, la idea tradicional de que la cartera de Relaciones Exteriores debe monopolizar toda la gestión de la política exterior se encuentra cuestionada por el surgimiento de nuevas entidades con funciones internacionales y con metas propias, lo que ha llevado a un proceso de redefinición de funciones, que ha tenido resultados diversos según el país que se estudie (Rana, 2004 y Rana, 2011: 16, 116-129).

El objetivo de este apartado consiste en profundizar sobre las distintas formas de relación que existe entre tres instancias del Estado costarricense: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Comercio Exterior. Con tal fin se estudiarán las causas que han producido la conformación de agendas diversas de política exterior en el Estado costarricense, como componente fundamental para valorar beneficios y costos de esta situación se revisarán los diversos casos acontecidos durante la administración Chinchilla Miranda. De tal manera este apartado se encuentra compuesto por tres acápite. En el primero, se establecen los problemas del sistema formal – normativo para regular las relaciones en las diversas instancias de política exterior. El segundo, se dirige a establecer cómo se han distribuido los diversos componentes de la agenda de política exterior en dos de sus actores principales: la Cancillería y COMEX. Por último, el tercero, pretende establecer ejemplos específicos de las consecuencias que producen las descoordinaciones en esta materia.



a. La compleja regulación jurídica del manejo y control de la política exterior en Costa Rica

En la normativa costarricense (Constitución Política y normas inferiores) no existe una clara definición de rectoría de la política exterior. Por el contrario, desde el ordenamiento jurídico la conceptualización de política exterior constituye un componente con un alto grado de fragmentariedad; donde se confunden los procesos de formulación, ejecución y control. En tal sentido, la regulación fundamental de los poderes del gobierno ligados con la política exterior se establece en el artículo 142 de la Constitución Política. De acuerdo con los incisos (10), (12) y (13) de dicha norma, corresponde al presidente de la República junto con el ministro de Relaciones Exteriores:

“[...] 10) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución; [...]

[...] 12) Dirigir las relaciones internacionales de la República; [...]

13) Recibir a los Jefes de Estado así como a los representantes diplomáticos, y admitir a los Cónsules de otras naciones; [...]

[...] 16) Disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país;”

Por otra parte, el nombramiento de embajadores fue reservado al Consejo de Gobierno (artículo 147-3). Mientras que otras potestades de propias de la ejecución de las relaciones exteriores y la política exterior fueron otorgadas al Poder Legislativo, entre ellas se encuentra la aprobación de los tratados internacionales (artículo 121-4), la aprobación de los empréstitos internacionales (artículo 121-15), la aprobación del ingreso de tropas o naves militares extranjeras en el territorio nacional (artículo 121-5); así como autorizar el estado de defensa nacional y concertar la paz (artículo 121-6).

Es así como hasta 1962, la amplitud de la “frase dirigir las relaciones exteriores de la República” puede hacer referencia a la elaboración de la política exterior. Este componente fue esclarecido, al menos en ordenamiento jurídico



costarricense, con la promulgación de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, que definió como función fundamental de dicha cartera:

“[...] colaborar con el Presidente de la República, bajo la dirección del Ministro nombrado al efecto, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio por el cual el Estado realiza todos sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras”.

Es así como, hasta ese momento el sistema formal – normativo, la política exterior aparece como una serie de decisiones, que se formulan por medio de un proceso sistematizado dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. En tal sentido, desde esa base jurídica, durante la década de 1970, la Cancillería realizó esfuerzos por centralizar el ejercicio de la actividad del Estado que tuviese algún efecto en el ámbito internacional (Facio Segreda, 1976). No resulta factible determinar en este estudio el impacto de esta perspectiva, sin embargo, si se produjo un crecimiento del personal tanto de la sede central de Ministerio como de las misiones en el exterior (Cascante Segura, 2012: 202-205). Este intento de “monopolización” sería cuestionado casi inmediatamente por el surgimiento de dos pilares fundamentales de toda política exterior: la política comercial y la política de cooperación internacional.

La búsqueda de nuevas fuentes de cooperación internacional en la segunda mitad de la década de 1970 y la tecnificación de esta materia durante la década de 1980 cambió significativamente el panorama jurídico inicial. Esta situación ha ampliado la cantidad de procesos en razón del tipo de cooperación (técnica, financiera con fondos públicos y financiera con fondos privados – reembolsable o no reembolsable), como de los actores que intervienen; de forma que no existe el país una normativa general sobre la materia (Solano Murillo, 2010: 60).

Dado que en esta ponencia el estudio se concentra en la coordinación del proceso en relación con la política exterior del país, se enfocará el estudio en la relación jurídica existente entre el MIDEPLAN y el MRREE. Así, con la Ley de Planificación Nacional (N° 5525, reformada por la ley 6812 de 1982), se estableció el principio de que la rectoría en los procesos de formulación, coordinación, negociación, aprobación y evaluación de la asistencia técnica internacional correspondía al Ministerio de Planificación Nacional. Mientras



que se dejaba al Ministerio de Relaciones Exteriores la obligación de “*establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes*” (artículo 11).

En 1999, el esquema funcional descrito se complicó con la creación de la Dirección de Cooperación en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este hecho generó una clara fricción en torno a qué entidad correspondía la coordinación de este componente de la política exterior. Incluso, se produjo una oposición de los servicios técnicos del Ministerio de Planificación, que argumentaba la duplicación de funciones que se produciría con la creación de dicha dependencia. No obstante, la creación de la Dirección de Cooperación fue aprobada por el ministro de Planificación de ese entonces (MIDEPLAN, 2007: 17-25). Con el fin de subsanar la posible duplicación se creó mediante el decreto N° 28177 el Consejo Consultivo de Cooperación Internacional, cuya presidencia quedó a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

No obstante, ese proceso – al parecer - nunca resultó del todo satisfactorio. Incluso durante los primeros años de la administración Arias Sánchez se conjeturó y expresó el interés en crear una agencia que manejase tanto la búsqueda de cooperación como la administración interna de esta. Por ello, se mencionó la posibilidad de contar con funcionarios de esa agencia acreditados en las embajadas costarricenses (Solano Murillo, 2010: 68). La idea no prosperó, sin embargo, poco tiempo después, en 2006, se creó mediante el decreto N° 33206 el Área de Cooperación Internacional dentro del Ministerio de Planificación, cuya función consiste en

“Apoyar al Despacho para que la asignación de los distintos tipos de recursos externos que se canalizan hacia el Sector Público, o por medio de él, sean utilizados en forma eficiente y respetando las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Ningún Ministerio ni organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener cooperación internacional, sin la autorización previa de MIDEPLAN, de manera que se garantice desde el inicio, que la cooperación se dirija hacia esas prioridades. La aprobación definitiva de los proyectos deberá contar también con la aprobación de MIDEPLAN” (artículo 14 del Reglamento del MIDEPLAN).



Asimismo, se decretó el Reglamento del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, dirigido a regular el componente de cooperación. Este establecía como ente rector general de la materia al MIDEPLAN (artículo 3), además, eliminaba al Consejo Consultivo de Cooperación Internacional y creaba al Consejo Técnico de Cooperación Internacional, coordinado por el MIDEPLAN y cuya sede alternarían ambas carteras. Este ente debe reunirse al inicio de cada Administración y año para alcanzar “[...] una acción coordinada entre MIDEPLAN y el MRREE con respecto a las acciones de sus competencias, relacionadas con la Cooperación Internacional, para alcanzar su óptimo aprovechamiento”. Esta regulación nuevamente fue reformada a principios del 2010, cuando se estableció que la “rectoría interna” de la Cooperación Internacional corresponde al MIDEPLAN, mientras que la “rectoría internacional” corresponde al MRREE.

Cuadro 11

Funciones del MIDEPLAN, el MRREE y del Consejo Técnico de Cooperación Internacional de acuerdo con la actual regulación jurídica

MIDEPLAN	MRREE	CTCI
Elaborar periódicamente la Agenda Sectorial de Cooperación Internacional, con base en la información que proveerá el Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional sobre sus necesidades, y mediante la elaboración de otros estudios que permitan la toma de decisiones efectivas en la materia.	Identificar las Fuentes de Cooperación Internacional para el país, mediante las misiones diplomáticas de Costa Rica acreditadas ante gobiernos extranjeros u organismos internacionales, u otros medios idóneos.	Lograr una acción coordinada entre MIDEPLAN y el MRREE con respecto a las acciones de sus competencias, relacionadas con la Cooperación Internacional, para alcanzar su óptimo aprovechamiento.
Participar activamente en el proceso de negociación a nivel nacional e internacional, en estrecha coordinación con el MRREE, institución encargada de la negociación en el ámbito internacional.	Comunicar la información sobre ofertas de Cooperación Internacional, así como otras acciones relacionadas a MIDEPLAN.	Asegurar que la Cooperación Internacional que reciba u otorgue el país, tenga coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y la política exterior del país.



MIDEPLAN	MRREE	CTCI
Coordinar el proceso de gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable concertando los medios y esfuerzos necesarios para la consecución de los recursos, según las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Para realizar esta labor contará con la colaboración del MRREE y del Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional.	Negociar la Cooperación Internacional con gobiernos y organismos internacionales, de lo cual informará y participará a MIDEPLAN.	Conformar los comités técnicos o grupos de trabajo que sean necesarios para las distintas modalidades de la Cooperación Internacional, que recibe u otorga el país o que podría recibir u otorgar.
Asesorar a las entidades públicas en la formulación de las propuestas de Cooperación Internacional y en todo el proceso de gestión.	Canalizar las solicitudes de Cooperación Internacional de instituciones costarricenses, debidamente aprobadas por MIDEPLAN, hacia gobiernos y organismos internacionales.	
Aprobar los proyectos y programas elaborados por los integrantes del Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional, así como otras instituciones públicas y privadas, según lo establece la Ley.	Presidir las Reuniones Binacionales y Comisiones Mixtas que deban realizarse, con participación de cooperantes internacionales.	
Evaluar los proyectos y programas, tomando como punto de referencia el Plan Nacional de Desarrollo y la contribución del proyecto o programa a su cumplimiento.		

Fuente: elaboración propia a partir del Reglamento al artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional.

De acuerdo con información suministrada por la Dirección de Cooperación del Ministerio de Planificación:

*El Consejo Técnico de Cooperación Internacional, no está activo. Sin embargo, las coordinaciones y reuniones entre el Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN y la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, son periódicas, pero es imposible llevar ac-
tas porque el trabajo es diario y no tiene sentido en una dinámica permanente y habitual, llevar este tipo de seguimiento.*



Las relaciones de coordinación y reuniones, son de toda índole: presenciales, virtuales, por correo electrónico, Skype y vía telefónica) y se dan entre los encargados de fuentes de cada una de las dos instituciones. Luego, las reuniones entre las Directoras de ambas entidades también son frecuentes.

Con lo anterior lo que pretendo explicar es que esta figura resulta inoperante: las dos instituciones siendo rectoras de la gestión de la Cooperación Internacional en Costa Rica, con ámbitos de competencia bien definidos, requieren coordinarse a diario y para cada tema se llevan archivos y registros especializados temáticamente y por fuente (Rodríguez Steichen, 2014).

A pesar de ello, en aras de tener un proceso ordenado, coordinado, seguro y transparente de la gestión de la cooperación internacional se han llevado a cabo diversas acciones gubernamentales. Por primera vez en la historia del país, el MIDEPLAN, atendiendo el mandato legal que le confieren leyes como la Ley de Planificación Nacional, No. 5525 (entre otras), asumió en el segundo año de la Administración Chinchilla el reto de estructurar la política de cooperación internacional para Costa Rica, para un periodo de 10 años (2012-2021). De cara a esta meta, el Área de Cooperación Internacional (ACI) del MIDEPLAN llevó a cabo, conjuntamente con la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (DCI) y el Sistema Nacional de Enlaces del sector público (SINECI), un conjunto de talleres interinstitucionales e intersectoriales, durante los meses de agosto, setiembre y octubre de 2012, cuyo fin fue generar insumos estratégicos necesarios que servirán de plataforma para el proceso de construcción de la política (Ministerio de Planificación, 2012: 4). Ambos ministerios han desarrollado una estrategia de vinculación de las agendas de cooperación con Asia, Medio Oriente y Brasil, en función de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de las condiciones de los respectivos contextos, que se plasmó en la elaboración de dos informes de base para la formulación del plan de acción para las relaciones que mantiene Costa Rica con países de estas regiones (Japón, Corea, China, Singapur, India, Catar y Brasil).

Aunque, de acuerdo con el MIDEPLAN, actualmente, todos los proyectos, programas y acciones de Cooperación internacional que pasan y se aprueban por dicho ministerio, están en concordancia con las líneas estratégicas del PND vigente y pese a que se ha avanzado en la disminución de la atomización y dispersión de la



cooperación internacional en Costa Rica (Ministerio de Planificación, 2013: 44), es evidente la persistencia de políticas no coordinadas entre las distintas ramas del Gobierno.

Por otra parte, el manejo de las relaciones comerciales se constituye en un componente fundamental tras el final de la Segunda Guerra Mundial, en especial con el acelerado crecimiento de la economía internacional durante el periodo comprendido entre 1945 y 1980. En ese contexto, en Costa Rica se había constituido un órgano especializado el CENPRO, creado en 1968, mediante la Ley 4081, que tenía como objetivo la “[a]sesoría al Gobierno en materia de política comercial”; y “[l]a actividad propiamente de promoción de las exportaciones.” La junta directiva de este se encontraba integrada por el ministro de Industria y Comercio; el director de la Oficina de Planificación, el gerente del Banco Central de Costa Rica; un representante nombrado por la Cámara de Agricultura; un representante nombrado por la Cámara de Industrias; un representante nombrado por la Cámara de Comercio; el director ejecutivo del Centro; y el Ministro de Relaciones Exteriores. Posteriormente, con los procesos de apertura económica cercanos al final de la Guerra Fría, mediante la ley N° en 1981 y con el propósito de fomentar los procesos de inversión extranjera directa se constituyó una empresa de carácter público, denominada la Corporación de la Zona Franca de Exportación, S.A.; cuyo objetivo consistía en fomentar e iniciar la construcción de zonas francas en el país.

Ambos entes se mantuvieron activos hasta 1996, cuando se crea el Ministerio de Comercio Exterior, mediante la ley N° 7638. Con la creación de COMEX se deslindó y estableció una rectoría en la determinación y el manejo de la política comercial del país. Así, se le brindaron funciones propias de conducción y ejecución de los componentes comerciales de la política exterior, para lo cual se atribuyó al nuevo ente la potestad de coordinar y negociar los tratados internacionales relativos a comercio e inversión internacional. Asimismo, se le brindaron potestades diplomáticas, como la representación en la Organización Mundial del Comercio. Además, estableció la obligación de procesos de coordinación, para que los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que ejerciesen funciones propias de promoción comercial siguieran programas diseñados por COMEX.

En la misma ley se creó PROCOMER, como ente especial de apoyo temático y financiero de COMEX. El nuevo ente unificó a CENPRO, la Corporación de la Zona Franca de Exportación S.A. y del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones. La junta directiva se encuentra presidida por



el ministro de dicha cartera. En este ente colegiado se encuentran representantes del sector productivo nacional, pero existe una participación del MRREE. Adicionalmente, la ley estableció el Consejo Consultor de Comercio Exterior, cuyo fin consiste en “*promover mecanismos de coordinación y cooperación entre el sector público y el sector privado, para la debida ejecución de las políticas y las negociaciones internacionales sobre la materia*” (artículo 4). El Consejo Consultor se encuentra presidido por el ministro de Comercio Exterior y dentro de sus integrantes se encuentra el ministro de Relaciones Exteriores.

Consultado sobre la operación de este ente de coordinación, la señora Marcela Chavarría, directora general del Ministerio de Comercio Exterior, informó que este en órgano se reunió en siete ocasiones el año anterior. Asimismo, trató algunos de los puntos más relevantes de la política exterior del país, tales como la Alianza Pacífico, la presidencia pro-témpore de Costa Rica en el SICA, la marca país, el proceso de incorporación a la OECD; así como las negociaciones de los tratados con Colombia, Canadá, Perú y a la Asociación Europea de Libre Comercio (Chaverri, 2014).

Como puede apreciarse, este esquema de gestión, a diferencia del esquema institucional de la cooperación internacional, ha tenido pocas variaciones normativas desde esa fecha (SCIJ, 2014).

b. La segmentación de temas y agendas

La construcción normativa descrita ha establecido a lo largo de los años un proceso de segmentación y división de funciones en materia de política exterior, que fue señalado en el Informe del Estado de la Nación para el 2012. Con el fin de dimensionar esta situación se procedió a realizar una recopilación de notas periodísticas publicadas por el diario La Nación, desde mayo de 2010 hasta diciembre de 2013. El objetivo de este ejercicio fue determinar las áreas de trabajo que dentro del manejo de la política exterior han asumido la Presidencia de la República, MRREE y COMEX; así como la forma en que se trabaja la imagen de coordinación entre estos. Se tomaron estos tres actores en razón del mayor peso noticioso que han tenido en los últimos años.



Cuadro 12

Identificación de actores en política exterior e indicación de participaciones conjuntas entre estas en el periódico la Nación (2010-2013)

Actor/año	2010	2011	2012	2013
Registro de noticias vinculadas con política exterior	63	68	84	89
Presidencia	12	8	6	29
Comex	15	26	42	21
Cancillería	25	22	14	27
Presidencia-Cancillería	1	1	2	8
Presidencia-Cancillería-Comex	2	0	1	0
Presidencia-Comex	1	1	2	4
Comex – Cancillería	2	1	1	0
Otros	7	9	16	0

Fuente: elaboración propia a partir de Cascante & Delgado, 2013.

Como puede verse en el cuadro N° 11, la aparición y el manejo de información del MRREE y COMEX se encuentra claramente dividida, no se da una imagen de coordinación. Por el contrario, la información que proviene de estos entes y que se refleja en la prensa muestra un alto grado de aislamiento en sus funciones. De tal forma, el MRREE conserva dentro de sus funciones el manejo de los conflictos de índole político, en especial la conducción de la relación y los procesos abiertos con Nicaragua; la agenda de derechos humanos; así como la representación en dos grandes foros internacionales: la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

COMEX, por su parte, se ha concentrado no solo en componentes puramente comerciales y de inversión, sino que también ha abordado un espacio importante en los procesos de coordinación dentro de relaciones complejas como Unión Europea (donde el cargo de embajador fue ocupado por un ex ministro de Comercio Exterior – Tomás Dueñas), China (donde el actual embajador fue ministro de Comercio Exterior – Marco Vinicio Ruíz -).

Asimismo, resulta importante señalar que en dos de los procesos de mediano plazo más importantes de la política exterior de la administración Chinchilla fueron



entregados para su coordinación al COMEX: Alianza del Pacífico y OECD. En esta línea, un estudio de los viajes realizados en el transcurso del 2013, demuestra como la agenda del ministerio de Comercio Exterior tubo una importante orientación a estos objetivos. Igualmente, es sintomático que la representación ante la OCDE quedase bajo la esfera de COMEX y que en el documento titulado “Costa Rica en camino a la OECD” no se haga mención dentro de las instituciones participantes al MRREE (COMEX, 2014a: 18).

c. La agenda de conflictividades compartidas

Sin pretender arribar a resultados absolutos en esta materia, si se puede realizar un recuento de zonas de conflictividad, especialmente, entre Cancillería y COMEX, entidades que tiene más presencia en los medios de comunicación. En tal sentido, durante esta administración han existido tres situaciones importantes que ejemplifican problemas de comunicación y coordinación: la elección del secretario general de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana; la candidatura de la ministra Anabel González a y la dirección de la Organización Mundial del Comercio; así como el viaje de la presidenta Laura Chinchilla al Perú.

El primer caso, acaecido a finales del 2010 y principios del 2011, fue el más claro ejemplo de falta de coordinación entre la Cancillería y el COMEX. En esa ocasión se produjo un conflicto en el seno de la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica, con motivo de la destitución de la, hasta ese momento, secretaria general, Yolanda Mayora de Gavidia, y el nombramiento de Ernesto Torres Chico. De acuerdo con las informaciones periodísticas que se presentaron a la opinión pública, inicialmente, este proceso fue aprobado por el entonces ministro René Castro, el 17 de diciembre de 2010. No obstante, pocos días después la decisión de ministro Castro fue cuestionada y cambiada por la ministra de Comercio Exterior, quien inició un proceso para revertir la decisión tomada dentro SIECA. En relación con esta situación, la ministra González indicó: *“Al canciller le remitieron el documento al día siguiente (17 de diciembre) haciéndole creer que este era un procedimiento de mero trámite, cuando en realidad se está frente a un asunto muy serio”*. Repreguntada sobre si hubo consultas al respecto, la ministra agregó: *“[n]o, no hubo consulta antes de la firma. El tema le fue presentado al canciller de Costa Rica por parte del canciller de otro país como un asunto de trámite. Por lo general, es mejor consultar antes de firmar”* (Arce, 2011).



El segundo caso corresponde al proceso seguido por la ministra González y la aspiración de ocupar la dirección de la Organización Mundial del Comercio. Según se desprende del estudio de viajes oficiales realizados por el jerarca de COMEX, este se convirtió en un eje fundamental de la política exterior del país durante la primera parte del el año anterior. Así de un total de 22 países visitados entre enero y junio, en 16 se encontraban dirigidos a conseguir votos para dicha candidatura (Cascante & Fernández, 2013). La aspiración concluyó en mayo de 2013, cuando se anunció la ministra González no había logrado pasar la primera ronda de selección (OMC, 2013).

Tradicionalmente, el manejo de candidaturas de importancia para el país se ha realizado desde el ministerio de Relaciones Exteriores; lo que en principio debería brindar experiencia para la gestión estratégica de este proceso. No obstante, en la memoria institucional de 2013 de esta cartera se indicaba que:

“En el caso de la candidatura de la Ministra de Comercio Exterior, Anabelle González, para ocupar la Dirección General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), anunciada el 19 de diciembre de 2012 por la Presidencia de la República, fue la Presidencia de la República y el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) los que diseñaron y condujeron la estrategia de dicha candidatura. El Ministerio de Relaciones Exteriores brindó apoyo por medio de la Embajadas de Costa Rica en el exterior. En este sentido, la Dirección General de Política Exterior (DGPE), en coordinación estrecha con COMEX ha efectuado un trabajo cercano con las Embajadas y Misiones de Costa Rica para obtener valiosa retroalimentación para el monitoreo del proceso (sic) (MRREE, 2013c: 57)”.

El tercer caso, demuestra la ausencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en torno a un proyecto clave para la residencia de la República: la Alianza Pacífico. En mayo de 2013, la presidenta Chinchilla, junto su ministro de Comunicación de ese momento, Francisco Chacón, y la ministra de Comercio Exterior, Anabel González, utilizaron un avión privado para realizar un viaje corto al Perú, para reunirse con el presidente de ese país, Ollanta Humala, y, posteriormente, participar en la boda de un hijo del vicepresidente Luis Libermann. En el transcurso de los días siguientes, la prensa costarricense reveló los supuestos ligámenes del empresario dueño del avión con el lavado de dinero producto del narcotráfico. La noticia igualmente fue difundida por la prensa internacional.



El incidente costó la salida del ministro Chacón, el viceministro de Seguridad, Mauricio Boraschi (quien se encontraba a cargo de la seguridad y el narcotráfico) y la señora Irene Pacheco, quien se desempeñaba como asistente personal de la presidenta (Murillo, 2013).

Al producirse tales acontecimientos, la Cancillería informó que desconocía por completo del viaje, asimismo, indicó que no se había realizado ninguna consulta sobre la pertinencia de este o las condiciones para abordar el tema de la reunión con el presidente peruano (Murillo, Francisco Chacón: 100 horas entre nubes, 2013). Más adelante, en una entrevista más extensa concedida al grupo La Nación, el ex ministro Chacón indicaría que la reunión con Humala tenía como objeto facilitar el proceso de Costa Rica para ingresar a la Alianza del Pacífico, dado que el mandatario peruano consideraba que el proceso de aprobación del tratado de libre comercio se había extendido excesivamente. Además, reveló que la cita con el presidente Humala había sido solicitada por COMEX y no por el ministerio de Relaciones Exteriores. Repreguntado de la razón por la cual la cita no fue pedida por el canciller Castillo indicó que este no se encontraba en el país y que la señora Irene Pacheco había decidido no consultar en Cancillería sino consultar a la ministra González (Pérez, 2013). En esta línea de análisis, la Cancillería no había sido considerada para una visita que, a pesar de haber sido calificada como de cortesía por a las autoridades peruanas, implicaba un viaje al exterior de la presidenta de la República.

Los casos descritos evidencian que existen temas dentro de la política exterior costarricense en que parecen no existir vasos comunicantes, que permitan evitar contradicciones que al hacerse públicas pueden generar la imagen de un completa falta de coordinación, pese a que se alegue que esta exista en diversos niveles. Asimismo, son signos – no totalmente determinantes – pero sí preocupantes de cómo las agendas no siempre se encuentran coordinadas y las funciones claramente definidas.



V. HALLAZGOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez concluida esta investigación pueden establecerse los siguientes hallazgos:

1. Durante el 2013, las líneas generales de la política exterior costarricense no sufrieron mayores variantes. En el ámbito bilateral, se mantiene la línea de socios y relaciones que han caracterizado al país en las últimas décadas, encabezadas por los vínculos con los Estados Unidos, Nicaragua y la Unión Europea, lo cual puede apreciarse claramente en la distribución del personal costarricense en el exterior.
2. Centroamérica, pese a la importancia que se brinda en el discurso, continua siendo una región a la que se destina poco recurso humano. Con la excepción de Nicaragua, las oficinas en Centroamérica cuentan con una cantidad de personal similar al resto de América Latina y Europa. Para el caso de América Latina se presenta, igualmente, dos focos de atracción Colombia y México, cuya relación se ha visto incentivada por los procesos migratorios, comerciales y con el proceso de integración a la Alianza del Pacífico.
3. El impacto de la región Asia-Pacífico, que se intensificó con el interés costarricense por la APEC y la apertura de relaciones con China en el 2006, sigue su ascenso relativo en las relaciones exteriores del país. En tal medida, la distribución de recursos a dicha región refleja que aún esta no asume la importancia que tienen los socios y ejes principales tradicionales como los Estados Unidos, Nicaragua o la Unión Europea. Asimismo, la distribución de recursos establece que este proceso se ha concentrado en fortalecer la relación con China, mientras que otros socios no tienen la misma importancia relativa.
4. Durante este año las relaciones con Nicaragua mantuvieron momentos de tensión. Costa Rica mantuvo la estrategia de judicialización del conflicto, incluso incluyó el tema de los límites marinos dentro de esta lógica de acción. Existe un debate en torno a las ventajas y desventajas de la judicialización. Por una parte, el proceso es defendido como el único medio de enfrentar un vecino agresivo, mediante las armas del derecho internacional. Sin embargo, no se toma en cuenta las consecuencias de una derrota judicial o la pérdida de capacidades de negociación en estos procesos.
5. En el plano multilateral, los estudios realizados en torno a las actuaciones de Costa Rica durante el 2013 revelan que durante este periodo el país siguió patrones diferenciados de sus grandes socios bilaterales, de acuerdo con el tema discutido. Este fenómeno se repite tanto en el ámbito de la Asamblea General de la Naciones Unidas, como en el Consejo de Derechos Humanos. No obstante, faltan datos para definir si ese posicionamiento político afecta otros ámbitos de



la acción internacional del país. Este hallazgo suscita un interesante campo de estudios que debe ser retomado en próximos trabajos.

6. El proceso de ingreso a la Alianza Pacífico y la OECD ha consolidado el rol fundamental del COMEX dentro de la definición y ejecución de la política exterior costarricense, más allá de las ya relevantes funciones en las áreas de promoción del comercio exterior e inversión extranjera.

Por otra parte, en los campos de mediano y largo plazo estudiados en este trabajo se destacan:

7. El panorama de la cooperación internacional sigue siendo negativo. En este sentido, continúa decrecimiento de la cooperación técnica y financiera no reembolsable.
8. En los últimos seis años, se ha consolidado la preeminencia de la “cooperación asiática” (China y Japón) en el plano bilateral. Aunque la mayor parte de la cooperación proviene de fuentes multilaterales, en la cual el BID se consolida como el principal cooperante. Este elemento debería constituirse un elemento a tomar en cuenta en los procesos de distribución del personal en las representaciones del país.
9. Como casos de estudio de los efectos de decisiones políticas sobre la cooperación internacional las relaciones con Israel y los Estados Unidos exponen escenarios diversos. Por un lado, la cooperación con Israel a partir de los cambios implementados por la administración Arias Sánchez se vio claramente afectada, así el otorgamiento de becas del MASHAV, evidenció con nitidez “tensiones” producidas por los cambios en política exterior del país hacia Medio Oriente. La diplomacia presidencial, el cambio de gobierno y otras acciones diplomáticas propiciaron recuperación de niveles de cooperación tradicionales.
10. Por otra parte, la cooperación de Estados Unidos en materia de seguridad demostró que pese a que Costa Rica realiza un significativo esfuerzo en materia de interdicción e incautación en comparación con los países de la muestra, esto no implicó un aumento de la cooperación estadounidense en dicha materia. Es así como, pese a sus éxitos en estas materias, Costa Rica es el país que menos cooperación en materia de seguridad recibe de uno de sus tradicionales socios bilaterales.
11. En otra línea de análisis, el estudio de la institucionalidad jurídica referente a la política exterior del país parece mostrar un rompecabezas, que surgió de procesos de complejidad y tecnificación, en el cual se prefirió un esquema de descentralización del manejo de los temas vinculadas con la política exterior del país, cuyas causas deben ser estudiadas. Esa descentralización se realizó sin establecer un ente superior colegiado que enfrentase el proceso de discusión y definición de grandes ejes y posturas específicas claves, salvo por la participación que puedan tener dentro del Consejo de Gobierno. Desde esta perspectiva, funciones que tradicionalmente correspondía coordinar al Ministerio



- de Relaciones Exteriores se han dispersado, lo cual no parece ser un problema costarricense, sino de los ministerios de relaciones exteriores en general.
12. Así las cosas, desde el sistema puramente formal, cada componente cuenta con un ente colegiado de coordinación. Es así como se estableció un ente máximo de coordinación, tanto en el ámbito de cooperación internacional como de comercio exterior, los procesos de ejecución han llevado a situaciones contradictorias: un órgano inerte en el primero y uno con mayor actividad en el segundo. De igual forma, resulta revelador la necesidad existente en la década anterior para regular vía reglamento la relación entre MIDEPLAN y Cancillería; mientras que este proceso no fue necesario en la relación Cancillería COMEX. Sin embargo, sería necesario realizar estudios de mayor profundidad para comprender mejor las incidencias de ambos mecanismos de gestión en ambos componentes de la política exterior. Por otra parte, resulta evidente que dentro del esquema de construcción y ejecución de la política exterior costarricense no existe un ente que reúna a los tres entes con mayor participación en este proceso.
 13. Como pudo observarse en los casos de estudio seleccionados, por sí misma, la imagen de descoordinación termina por producir una pérdida de legitimidad en el proceso de toma de decisiones y de ejecución, cuyas consecuencias son el desgaste de la presidencia y de los entes vinculados al proceso.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Arce, S. (17 de marzo de 2011). Comex critica al Canciller por avalar destitución en la Sieca. *La Nación*.
- Barquero, M. (27 de febrero de 2012). Costa Rica explora participación en alianza comercial TransPacífico. *La Nación*.
- BCCR. (23 de abril de 2014). *Estadísticas de inversión extranjera directa por economía declarante*. Obtenido de Banco Central de Costa Rica: <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%202185>
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Editorial Ceura.
- Cascante Segura, C. H. (2012). *Partidos políticos y clientelismo burocrático: el caso del servicio exterior de Costa Rica (1940-1990)*. San José: Tesis para optar por el grado de MSc en Historia, UCR.
- Cascante Segura, C. H., & Sáenz Carbonell, J. (2006). *Diccionario biográfico de la diplomacia costarricense*. San José: Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Cascante Segura, C., & Delgado Fernández, S. (2013). Base de datos de votación de Costa Rica durante el 68° periodo de sesiones de la AGNU. Heredia, Costa Rica: Escuela de Relaciones Internacionales, UNA.



- Cascante Segura, C., & Fernández, D. (2014). Base de datos de visitas oficiales de altas autoridades desde y hacia Costa Rica. 2013. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional.
- Cascante Segura, C., & Sánchez Prado, K. (2014). Base de datos de votación de Costa Rica en los periodos 22°, 23° y 24° del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, UNA.
- Castillo Barrantes, E. (2014). Informe de Labores 2011-2013. San José: MRREE.
- Castillo Barrantes, E., Roverssi Rojas, C., Fonseca Ramírez, W., & Obaldía González, R. (2013). *La Costa Rica que queremos. Una propuesta de política exterior hacia el Bicentenario*. San José: UCR-MRREE.
- CGR. (2013). Informe de los resultados de la auditoría de carácter especial sobre la rendición de cuentas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. San José, Contraloría General de la República.
- Chacón Araya, K., & Corrales Gómez, F. (2013). *Accionar de la política exterior costarricense en 2012*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Chaverri, M. (2014). *Informe Comex DGCE-00157-2014*. San José.
- Chinchilla, L. (2011). *Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*.
- Chino Latin Network Ltd. (2013). Perfil país: Invierta en Costa Rica. [pdf]. Recuperado de http://www.chinagoabroad.com/sites/v2/files/guide/attachment/PP_Costa_Rica.pdf. Revisado 25 abril 2014.
- COMEX. (2014a). *Costa Rica en camino a la OECD. Informe de ejecución del plan de acción*. San José.
- COMEX. (2014b). *Informe de labores 2013*. San José.
- COMEX. (2014c). *Tratados*. Recuperado el 20 de abril de 2014, de Ministerio de Comercio Exterior: <http://www.comex.go.cr/tratados/>
- DGME. (2014). *Movimientos migratorios por país de origen 2013*. Recuperado el 23 de abril de 2013, de Dirección General de Migración y Extranjería: http://www.migracion.go.cr/institucion/estadisticas_%20documentos/estadisticas/2013/Movimientos%20migratorios%20por%20nacionalidad%20y%20puesto%202013.pdf
- Dyer, Z. (2014). Costa Rica, Nicaragua on opposite sides of UN resolution on Crimea. *The Tico Times*.
- Embajada de Costa Rica en México, (28 de noviembre de 2013). *Costa Rica y México ratifican estrechan lazos de cooperación*. Recuperado el 25 de abril de 2014, de Embajada de Costa Rica en México: <http://embajada.decostaricaenmexico.org/costa-rica-y-mexico-ratifican-estrechan-lazos-de-cooperacion/>
- Erkine, T. (2010). Normative IR Theory. En: Dunne, T.; Kurki, M. & Smith, S. *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Segunda edición. New York: Oxford University Press.



- Facio Segreda, G. (1976). Respuesta del Lic. Gonzalo Facio al interrogatorio que remitió el editor del periódico “Excelsior”. (E. Obregón, Entrevistador).
- Fernández, E. (2014). Cooperación internacional en Costa Rica creció más de cuatro veces. San José, 23 de mayo, en http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Cooperacion-internacional-aumento-Costa-Rica_0_520147987.html.
- Haugaard, L. al. (2011). Un relato aleccionador: Las Lecciones del Plan Colombia para la Política Exterior Estadounidense hacia México y Otros Países. Washington: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).
- Isacson, A. et al. (2013). *Hora de Escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe*. Informe conjunto del Centro para Políticas Internacionales (CIP), Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF), y WOLA.
- Los Tiempos. (5 de mayo de 2013). *Obama cierra visita a Costa Rica sin importantes logros*. Recuperado el 4 de marzo de 2014: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20130505/obama-cierra-visita-a-costa-rica-sin-importantes_211856_455062.html. Revisado 25 de abril de 2014.
- Méndez, O. (2012). La cooperación internacional en Costa Rica 2006-2011. Boletín de Cooperación Internacional. No. 5.
- Menjivar J. (2012). Las compras de armamento más importantes de Latinoamérica. Fuerzas de Seguridad y Defensa, No, 407, marzo.
- MIDEPLAN. (2007). *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica*. San José: Ministerio de Planificación y Política Económica.
- MIDEPLAN. (2010). Información general de las metas de las acciones estratégicas del PND 2011-2014. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIDEPLAN. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. “María Teresa Obregón Zamora”*. San José.
- MIDEPLAN. (2012). Informe anual de cumplimiento de metas PND 2011. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIDEPLAN. (2012). *Memoria Institucional 2011-2012*. San José.
- MIDEPLAN. (2013). *Memoria Institucional 2012-2013*. San José.
- MIDEPLAN. (Diciembre de 2012). Boletín de Cooperación Internacional. N° 5. San José.
- MIDEPLAN. (2013). Informe anual de cumplimiento de metas PND 2012. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MRREE. (2011). *Memoria Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2010-2011)*. San José: Imprenta Nacional.



- MRREE. (2012). Costa Rica y Federación Rusa estrechan relaciones. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=930/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Canciller Enrique Castillo resalta la relación de socio estratégico privilegiado con México. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1277/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Chinchilla y Peña consolidan nueva etapa en relaciones entre Costa Rica y México. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1288/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Comunicado Conjunto Costa Rica - México. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1292/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Comunicado Conjunto SICA-México Recuperado de / <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1289/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Comunicado Conjunto SICA-México. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1289/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Costa Rica aloja Cumbre de Presidentes del SICA y recibe histórica visita del Presidente de México, Enrique Peña Nieto. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1283/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Costa Rica aloja Cumbre de Presidentes del SICA y recibe histórica visita del Presidente de México, Enrique Peña Nieto. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1283/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Costa Rica recibe la histórica visita del señor Xi Jinping, Presidente de la República Popular China. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1387/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Costa Rica y la República Popular China profundizan relación de socios estratégicos y la cooperación. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1394/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Durante Presidencia Pro Témpore del SICA Costa Rica dará prioridad al fortalecimiento institucional y a la seguridad regional. Recuperado de: <http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1249/>. Revisado el 25 de abril de 2014.



- MRREE. (2013). Presidenta Laura Chinchilla lanza nueva etapa de relaciones con la República Popular China. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1396/>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). Visita a Costa Rica del Presidente de la República Popular China, Xi Jinping, es un mensaje al mundo de la importancia que atribuye a las relaciones con nuestro país. Recuperado de <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1393>. Revisado 25 abril 2014.
- MRREE. (2013). *Informe de candidaturas patrocinadas por Costa Rica*. San José.
- MRREE. (2013). *Informe de sobre la labor de Costa Rica en la Iera. Comisión de la AGNU*. San José.
- MRREE. (2013). *Memoria Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2012-2013)*. San José: Imprenta Nacional.
- MRREE. (2013a). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Bélgica (Unión Europea). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2013b). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica ante el Reino de Bélgica y el Ducado de Luxemburgo. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2013c). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Qatar. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2013d). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en la República Popular China. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2013e). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en El Salvador. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2013f). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Nicaragua. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2013g). Informe de Gestión Misión permanente de Costa Rica en la Organización de Estados Americanos (OEA). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2013h). Informe de Gestión Misión permanente de Costa Rica en la Organización de Naciones Unidas (ONU). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2013i). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Singapur. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2013j). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Estados Unidos de América. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.



- MRREE. (2014). Misión diplomática de Costa Rica en Qatar. Doha, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.
- MRREE. *Representaciones de Costa Rica en el extranjero*. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.rree.go.cr/?sec=relaciones%20bilaterales&cat=representaciones%20de%20cr%20en%20extranjero>. Revisado 23 de abril de 2014.
- Murillo, Á. (16 de mayo de 2013). Francisco Chacón: 100 horas entre nubes. *La Nación*.
- Murillo, Á. (22 de diciembre de 2013). Chinchilla, en avión sospechoso. *La Nación*.
- Murillo, C. (2008). *Decisiones de política exterior de países pequeños en contextos hegemónicos. Una propuesta de análisis*. San José: Tesis para optar por el grado de doctor en Gobierno y Políticas Públicas, UCR.
- Murillo, C. (2012). Política exterior: formulación e implementación, en *Revista Costarricense de Política Exterior*, vol. XI, n°1. San José, Instituto del Servicio Exterior Manuel María Peralta, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.
- Murillo, C. (2014). Costa Rica y el recurso a la inteligencia, en *La Nación*. San José, 23 de mayo, en http://www.nacion.com/opinion/foros/Costa-Rica-recurso-a-inteligencia_0_1416258380.html.
- Noticias 24/7: <http://www.crhoy.com/construccion-de-escuela-nacional-de-policia-iniciaria-en-primer-trimestre-del-2014/>. Revisado 25 de abril de 2014.
- OMC. (12 de abril de 2013). *Selección del Director General: cinco candidatos pasan a la segunda ronda*. Obtenido de Organización Mundial del Comercio: http://www.wto.org/spanish/news_s/news13_s/dgssel__12apr13_s.htm
- Pérez, A. (23 de junio de 2013). Exministro Francisco Chacón: ‘Uno nunca debe decir nunca más’. *Revista Dominical*.
- Presidencia República de Costa Rica. (2013). Costa Rica y China reafirman sólidos vínculos de amistad y cooperación, destacando inicio de una segunda etapa de las relaciones bilaterales. Recuperado de <http://www.presidencia.go.cr/prensa/prensa-presidencia/1729-costa-rica-y-china-reafirman-solidos-vinculos-de-amistad-y-cooperacion-destacando-inicio-de-una-segunda-etapa-de-las-relaciones-bilaterales/>. Revisado 25 abril 2014].
- PROCOMER. (2012). *Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica*. San José.
- Programa Estado de la Nación. (2013). XIX Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humanos Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rana, K. (2004). *Foreign Ministries: Change and Reform*. Montreal: DiploFoundation.
- Rana, K. (2011). *21th Century Diplomacy. A Practitioner's Guide*. Nueva York: Continuumbooks.



- RECOPE. (2012). Modernización de Refinería. Un proyecto de vital importancia.[pdf] Recuperado de https://www.recope.go.cr/wp-content/uploads/2012/11/Proyecto_descriptivo_Modernizacion_Refineria.pdf/. Revisado 25 abril 2014.
- Rivera, E. (2013). Xi dejó saldo de negocios, visas y una refinería en llamas. Semanario Universidad. Recuperado de <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/component/content/article/2147-Pa%C3%ADs/10273-xi-dejo-saldo-de-negocios-visas-y-una-refineria-en-llamas.html> / [Revisado 25 abril 2014].
- Rivera, E. (2013). Xi, Una visita de \$2.000 millones. Semanario Universidad. Recuperado de <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/index.php/noticias/2143-Hoy%20en%20la%20U/10226-xi-una-visita-de-2000-millones-.html> / [Revisado 25 abril 2014].
- Rodríguez Steichen, S. (20 de marzo de 2014). Consulta sobre el Consejo Técnico de Cooperación. (D. Chacón Murillo, Entrevistador).
- Rodríguez, A y Castañeda, R. (2012). Memorias documentales: Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua .[pdf] Recuperado de http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/memorias/3_md_tlc_mexico_centroamerica_sce.pdf. Revisado 25 abril 2014.
- Rodríguez, A. (2013). Intercambio comercial entre Costa Rica y México crece en los últimos diez años. La Nación. Recuperado de http://www.nacion.com/economia/Intercambio-comercial-Costa-Rica-Mexico_0_1362863886.html /. Revisado 25 abril 2014.
- SCIJ. (30 de marzo de 2014). *Sistema Costarricense de Información Jurídica*. Obtenido de <http://www.pgr.go.cr/Scij/>. Revisado 25 de abril de 2014.
- SICA. (2013). Declaración de San José. XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericano. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dcam/dv/03_reunion_jefes_est_gob_sica_/03_Reunion_Jefes_Est_Gob_SICA_ES.pdf. Revisado 25 de abril de 2014.
- Siu, M. (4 de julio de 2013). *Construcción de Escuela Nacional de Policía iniciaría en primer trimestre del 2014*. Recuperado el 6 de marzo de 2014, de CRhoy.com
- Solano, H. (Julio - diciembre 2010). El sistema para la administración de la cooperación Internacional en Costa Rica. *Revista Nacional de Administración*. Año 1. N° 2, 55-78.
- SRE. (2012). *Memoria documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Acuerdos de Asociación Estratégica con los países de América Latina*. México D.F.
- Stagno, B. (2013). Los caminos menos transitados: la administración Arias Sánchez y la redefinición de la política exterior de Costa Rica 2006-2010. EUNA. Heredia.



AGENDA DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS COSTARRICENSES EN EL EXTERIOR



2

Karen Chacón Araya
con el apoyo de Daniela Chacón Mendez
y Steffan Gómez Campos



AGENDA DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS COSTARRICENSES EN EL EXTERIOR

I. RESUMEN EJECUTIVO

La lectura de la gestión en política exterior durante el año 2013 precisa la incorporación del accionar por parte de las misiones diplomáticas costarricenses. Por ello esta investigación tiene como objetivo conocer y evaluar la agenda de política exterior propuesta por la administración Chinchilla-Miranda para sus representaciones en el exterior, así como las acciones desarrolladas por estas misiones y su aporte para el desarrollo humano sostenible del país.

Con ese propósito, y con base en lo reportado en los Informes de Gestión de un grupo de diez embajadas, se ofrece un balance general –como un primer esfuerzo de evaluación- de las principales actividades llevadas a cabo en 2013 por las embajadas a partir del cumplimiento o no de las metas establecidas en el Plan Anual de Trabajo.

Costa Rica sigue dando muestras positivas en la agenda de derechos humanos, desarme y desarrollo sostenible, en particular con nuevas propuestas en la promoción y defensa de los DD.HH, pero también registra resultados dispares en otros frentes: relaciones con Centroamérica y cooperación internacional. Por tanto, el país tiene desafíos que requieren esfuerzos para minimizar sus impactos sobre la agenda de política exterior.

Descriptorios: misiones diplomáticas, política exterior, Plan Anual de Trabajo, Informe de Gestión, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, agenda, política, derechos humanos, desarrollo sostenible, desarme, Asia-Pacífico, Centroamérica, Sica, ONU, OEA.

II. HALLAZGOS RELEVANTES

- En 2013 se documentaron 1276 actividades llevadas a cabo por las misiones diplomáticas costarricenses en materia de política exterior. Más del 69% correspondieron al área de acción política.
- Únicamente el 6,66% de las actividades desarrolladas por las embajadas estuvieron relacionadas con los objetivos transversales o prioritarios del gobierno de turno.
- De un conjunto de diez misiones diplomáticas, la representación en El Salvador es la que más acciones realizadas registra (23,82%). Seguida por la misión permanente ante la Unión Europea (12,70%) y la embajada en la República Popular China (12,23%).
- Entre los objetivos prioritarios definidos por la administración Chinchilla-Miranda, las tareas en medio ambiente fueron las que más concentraron la atención del Servicio Exterior costarricense. De un total de 85 actividades el 49,40% figuran en esta categoría.
- En sentido estricto, solamente el 2,35% de las acciones estuvieron orientadas a acercar a Costa Rica con Centroamérica. Pese a esto el país participó en más de una decena de reuniones oficiales en el seno del Sistema de Integración Centroamericana (Sica).
- En una tipología de seis categorías creada para calificar el tipo de actividad desarrollada por las misiones diplomáticas, el 36,31% se ubicó en las denominadas “actividades de alto nivel”.

III. INTRODUCCIÓN

La política exterior como política pública *sui generis* responde a un conjunto de factores y aspectos que escapan del escenario nacional, y que por tanto involucran la participación de diferentes agentes y actores que en el desempeño de sus funciones transitan por niveles distintos y complejos de las relaciones internacionales (Murillo, 2012). Por tanto, en su formulación e implementación las misiones diplomáticas (instituciones de las relaciones internacionales) se constituyen, además de la representación oficial y permanente de un Estado ante otro



Estado u organismo internacional, en canales privilegiados para el cumplimiento de las metas y objetivos definidos por un Estado o gobierno para el alcance de su interés nacional.

Así, la diplomacia se institucionalizó en un instrumento permanente al servicio de los gobiernos y sus pueblos, que ante determinadas acciones y decisiones hace de las misiones diplomáticas un recurso básico del Estado en su participación en el escenario internacional y por consiguiente en la conducta externa de un país.

Desde esta perspectiva fue que se planteó la necesidad e importancia de conocer y evaluar el accionar de las misiones diplomáticas costarricenses. En el tanto, las mismas resultan fundamentales en la implementación de la política exterior. Sobre todo en el caso de países como Costa Rica que, además de ser pequeño en términos geográficos y económicos, no posee ejército, elemento clave para su supervivencia en un mundo interdependiente y en el que las fronteras son cada vez más porosas.

Por tanto, esta investigación evalúa si la agenda de política exterior de las misiones diplomáticas de Costa Rica fue, por un lado, congruente con los lineamientos estratégicos definidos desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto durante la administración Chinchilla-Miranda, y por otro, si reafirmó y promovió los valores y principios acordes con la convivencia democrática del país.

Para tratar de dar respuesta a estas dos interrogantes se consideró los Informes de Gestión enviados por un grupo de diez embajadas estratégicas (ver apartado metodológico) a la Dirección del Servicio Exterior de Costa Rica durante el año 2013. Asimismo, se revisó el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y el documento “Principales lineamientos estratégicos de la política exterior costarricense”.

IV. APARTADO METODOLÓGICO

Con el fin de conocer y evaluar el desempeño de las misiones diplomáticas costarricenses en el exterior, para esta investigación se seleccionó una muestra de diez misiones¹, de un total de 47, con base en tres criterios: a) ubicación geográfica, b) importancia política, económica y geoestratégica del país e c) interés

1 Reino de Bélgica (representación ante el gobierno de Bélgica y ante la Unión Europea), Catar, República Popular China, El Salvador, Nicaragua, Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de Naciones Unidas, Singapur y Estados Unidos de América.



nacional de Costa Rica. En este primer ejercicio se consideraron dos instrumentos: el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón” y los Informes de Gestión semestrales enviados por las embajadas a la Dirección del Servicio Exterior de la Cancillería en el año 2013.

La información sobre los Informes de Gestión fue brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. El propósito de dichos informes es notificar “acerca del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el Plan Anual de Trabajo”. Al tiempo que dan “cuenta de cómo se aplican los recursos humanos y materiales disponibles” (CGR, 2013).

El paso inicial fue identificar en el PND 2011-2014 y en los Informes de Gestión los temas definidos en la agenda de política exterior por la administración Chinchilla-Miranda. A partir de los cuales se definieron tres categorías de análisis: i) objetivos, ii) actividades y iii) resultados (Anexo 2). En el primer caso se identificaron un total de diecisiete objetivos entre generales y prioritarios para las cuatro áreas de acción (política, promoción, consular y cooperación internacional).

La segunda categoría, denominada actividades, corresponde a las acciones desarrolladas por las embajadas. Entre estas se incluyen aquellas en las que la embajada participó a raíz de una invitación o como parte de sus funciones de representación, y aquellas que responden a actividades organizadas por la embajada con el fin de llevar a cabo el/los objetivo/s planteado/s. Por tanto, esta categoría evalúa el número de actividades efectuadas por la representación diplomática, así como el tipo de actividad. En este sentido, se definieron seis tipos de actividades: a) actividades de alto nivel, b) actividades diplomáticas, c) actividades de promoción, d) actividades de inteligencia, e) promoción, gestión y seguimiento de candidaturas e f) identificación y búsqueda de nuevos cooperantes.

Por último, la categoría resultados considera las gestiones realizadas por los funcionarios diplomáticos que tuvieron un resultado tangible o concreto: la firma, depósito o ratificación de un acuerdo, convenio o memorándum; la presentación de un proyecto de resolución o iniciativa; el patrocinio de un proyecto o propuesta; la organización de una actividad o evento y la promoción de candidaturas.

Una vez definidas las categorías se procedió al análisis de la información mediante el software ATLAS.ti. Este software es una herramienta para el análisis cualitativo de datos e información que permite explorar, codificar y analizar distintos formatos y materiales de texto.



4.1 Limitaciones

Inicialmente se definió como objetivo la evaluación de los Informes de Gestión del período 2011-2013, sin embargo, los tiempos de respuesta así como la burocracia en el procedimiento de solicitud dificultaron cumplir con dicho objetivo.

Además, ante la imposibilidad de estudiar la totalidad de las representaciones diplomáticas del país fue necesario definir una muestra con base en los criterios señalados. Por tanto, se advierte que los mismos pueden no apearse a los parámetros establecidos por el propio Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para priorizar la distribución de recursos humanos y financieros para una embajada.

Por otro lado, la inexistencia de estudios en esta línea así como de investigaciones en materia de política exterior en general no permite contrastar la información oficial con otras fuentes. Por tanto, se considera necesario que las universidades y centros de investigación del país incluyan este tema en su agenda de investigación.

Ante las limitaciones señaladas es preciso profundizar en esta investigación, así como implementar al estudio otras metodologías y variables que posibiliten un análisis completo e integral del desempeño de las misiones diplomáticas así como de su contribución al desarrollo humano sostenible del país.

V. AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS COSTARRICENSES: UNA COMBINACIÓN ENTRE FACTORES DOMÉSTICOS E INTERNACIONALES

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 “María Teresa Obregón” la política exterior aparece junto con la modernización del Estado como un eje transversal, para el cual se definió cuatro metas sectoriales y siete acciones estratégicas con un costo por acción de 146 millones de colones para un total de 1.025 millones de colones. Lo que en términos porcentuales no representa ni el 1% del total del presupuesto estimado para el cumplimiento del PND. Pese a lo anterior, el nivel de avance, de acuerdo con el Ministerio de Planificación y



Política Económica (Mideplan), en el cumplimiento de estas metas y acciones para el año 2013 fue satisfactorio.

En términos generales, las acciones estratégicas definidas por la administración Chinchilla-Miranda en el PND 2011-2014 fueron:

- Fortalecer las relaciones con Centroamérica, mediante comisiones binacionales y acuerdos alcanzados en las Cumbres Presidenciales del Sica.
- Establecer un marco de cooperación mesoamericano contra el crimen organizado, incluyendo el tráfico internacional de drogas.
- Promover acuerdos comerciales y de cooperación en la región de Asia Pacífico.
- Implementar por primera vez el voto en el exterior.
- Apoyar iniciativas de otras entidades gubernamentales: desarrollo de la industria aeroespacial, carbono neutralidad, multilingüismo y cambio climático.

Por su parte, en los Planes Anuales de Trabajo (PAT) e Informes de Gestión de las misiones diplomáticas costarricenses, del año 2013, además de los objetivos generales (ver Anexo 1) se establecieron como objetivos transversales o prioritarios de la política exterior los siguientes:

- a. Posicionar a Costa Rica como un país responsable con el medio ambiente.
- b. Fortalecer la relación de Costa Rica con Asia-Pacífico.
- c. Acercar a Costa Rica con Centroamérica.
- d. Promover la candidatura de Costa Rica al Consejo de Derechos Humanos para el 2011.
- e. Informar sobre el Tratado sobre la Transferencia de Armas.
- f. Derechos Humanos y Desarme.

Por consiguiente, al comparar las acciones estratégicas planteadas en el PND 2011-2014 con los objetivos prioritarios puntualizados en los PAT e Informes de Gestión de las misiones diplomáticas se observa que ambas corresponden a los lineamientos de política exterior del gobierno de turno y que además, se engloban en los temas que históricamente han conducido el accionar de la política exterior costarricense: derechos humanos, desarrollo sostenible, desarme, fortalecimiento del derecho internacional, defensa de la democracia y promoción de la paz.

Por tanto es posible señalar que, ambas agendas en términos formales responden a los mismos intereses. No obstante, tomando en cuenta que en la construcción de dichas agendas influyen factores causales procedentes de dos ámbitos distintos



(nacional e internacional) y que en muchas ocasiones “las cuestiones coyunturales tienden a dominar la toma de decisiones” (Murillo, 2012) resulta conveniente evaluar si efectivamente las acciones y actividades emprendidas por las misiones diplomáticas costarricenses en el exterior (la muestra definida) se enmarcaron en las aspiraciones previamente definidas por el Poder Ejecutivo (Presidenta y Ministro del ramo).

5.1 Gestión y funcionamiento de las misiones diplomáticas costarricenses

El trabajo de las embajadas de Costa Rica en el exterior se enmarca en tres tipos de objetivos: generales, transversales o prioritarios y específicos. Los primeros corresponden a las áreas de acción propias del funcionamiento de una embajada o misión diplomática, mientras que los segundos hacen referencia aquellos temas de agenda definidos como prioritarios por el gobierno o administración de turno, los cuales generalmente son coincidentes con los valores y principios tradicionales de la política exterior del país. Finalmente, los objetivos específicos corresponden a las metas que la misión tiene interés en desarrollar y por tanto, son previamente incluidos en el PAT de la embajada o misión diplomática.

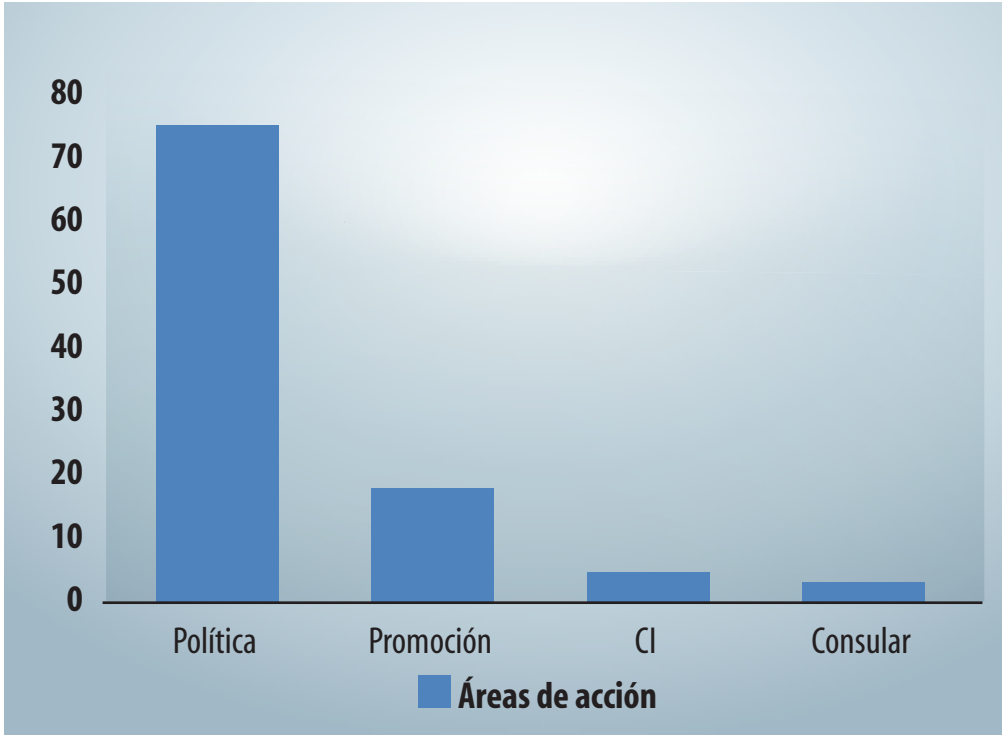
Las funciones de una misión, según lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) y en el Estatuto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1965), y su Reglamento, se clasifican en cuatro áreas de acción: política, promoción (general, turística, comercial, cultural y en educación), consular y cooperación internacional. A partir de estas cuatro áreas se definen –para el caso de Costa Rica- trece objetivos generales que las embajadas deben llevar a cabo y desde los cuales informan a la Cancillería sobre su desempeño (a través de los Informes de Gestión).

En el año 2013 las diez embajadas seleccionadas, en conjunto, llevaron a cabo 1.191 actividades para el cumplimiento de los objetivos generales. Por áreas, la que mayor número reporta es la política con un total de 890 (74,7%), le siguen el área de promoción con el 17,6% y cooperación internacional con 4,4% del total. El porcentaje restante (3,3%) hace referencia a las tareas consulares (gráfico 1).



Gráfico 1

Porcentaje de objetivos desarrollados por las embajadas según área de acción, 2013



Fuente: elaboración propia con base en MRREE, 2013.

Mientras que, a nivel de objetivos, los dos que más actividades documentaron para su cumplimiento por parte de las misiones diplomáticas fueron la *representación del Estado costarricense en todas las actividades convocadas por el Estado receptor, organizaciones o empresas privadas* y la *asistencia a reuniones multilaterales de alto nivel* con el 19,3% y el 33,9% respectivamente. Por el contrario, el objetivo que menos actividades registra fue la promoción de la educación con tan solo el 1,7% del total.

En el área acción política la representación oficial del Estado y la participación en reuniones de alto nivel sumaron en conjunto 634 actividades desarrolladas. Mientras en el área promoción el 13,3% de las actividades se orientaron a promocionar la cultura, el turismo y las inversiones costarricenses.



La cooperación internacional sigue siendo uno de los intereses principales del país, sin embargo, únicamente el 4,4% de las gestiones registradas por las misiones diplomáticas en 2013 estuvieron ligadas a este objetivo. Pese a lo anterior, “según datos del estudio “Sostenibilidad de Organizaciones de Sociedad Civil; antiguos retos esperan por cambios impostergables” elaborado por Culturas y Desarrollo en Centroamérica (Cudeca) la ayuda oficial para el desarrollo en Costa Rica creció más de cuatro veces con respecto al resto de Centroamérica en la primera década del 2000, pues aunque es el país que menos cantidad de dinero percibió del 2000 al 2009, fue el único que aumentó en cinco puntos porcentuales los ingresos por este tipo de ayuda” (El Financiero, 2013).

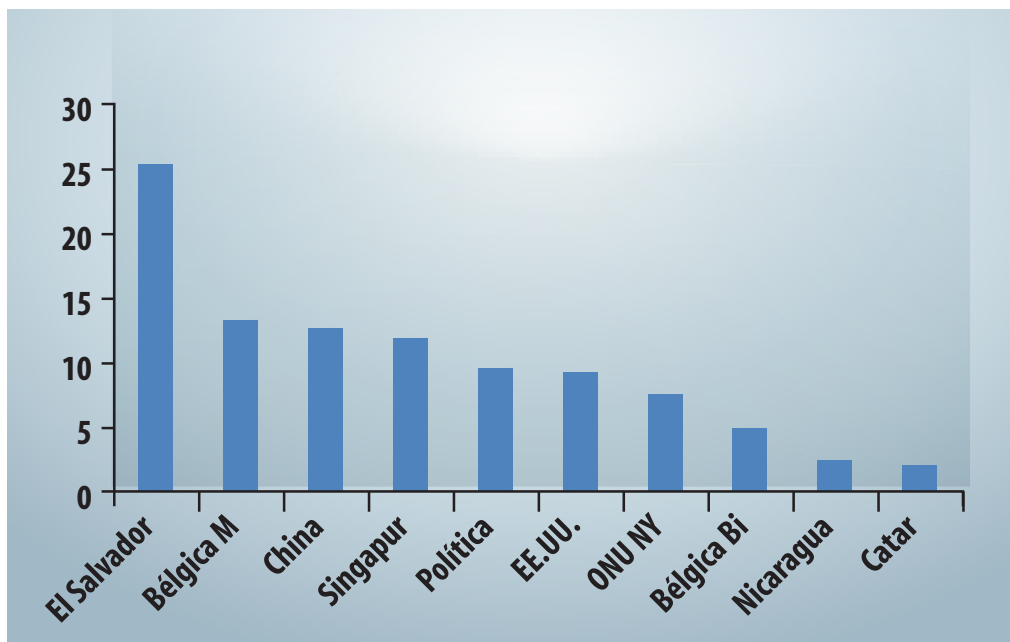
En otro orden de cosas, si bien la información disponible no permite medir con exactitud el porcentaje de recursos orientados al monitoreo, por parte de las embajadas, del acontecer político/económico/diplomático en el país receptor o lo que es lo mismo el desarrollo de las actividades de inteligencia llevadas a cabo por las misiones diplomáticas, vale la pena destacar la inclusión de esta temática entre las funciones de estas instituciones en el tanto “el Servicio Exterior, es decir, los diplomáticos costarricenses acreditados alrededor del mundo, son piezas vitales en materia de inteligencia para países sin instituciones militares permanentes, como Costa Rica” (Murillo, 2014). En este escenario, se registra el envío por parte de las embajadas de informes políticos quincenales que provee información al gobierno costarricense “de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor” (Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 1961) para que con base en estos “las autoridades políticas tomen las decisiones apropiadas” (Murillo, 2014).

Por destino, la que mayor número de actividades registra para el cumplimiento de los objetivos generales es la embajada en El Salvador con el 25,4% del total. Seguida por la misión diplomática ante la Unión Europea (Bélgica) con 159 acciones (13,3%) y la representación de Costa Rica en la República Popular China con 149 actividades, es decir, el 12,5% (gráfico 2).



Gráfico 2

Porcentaje de objetivos desarrollados según misión diplomática, 2013



Fuente: elaboración propia con base en MRREE, 2013.

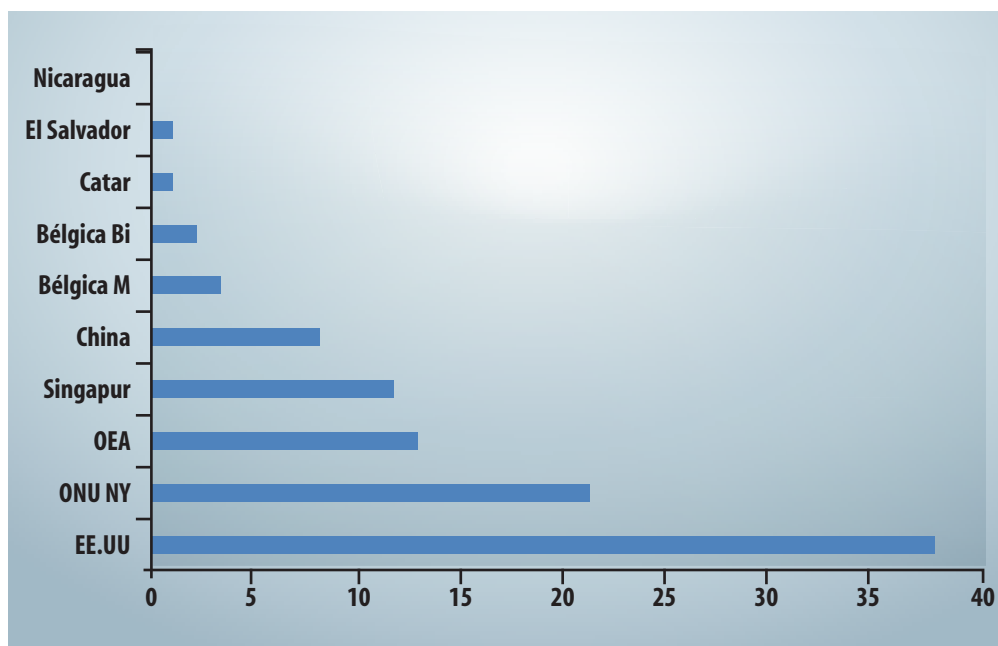
En el caso de los objetivos transversales o prioritarios (mencionados en el apartado anterior), se emprendieron en total 85 actividades para su cumplimiento. Entre estas se incluyen aquellas en las que la Embajada participó a raíz de una invitación o como parte de sus funciones de representación, y aquellas que responden a actividades organizadas por la embajada con el fin de llevar a cabo el/los objetivo/s planteado/s.

Del total de las actividades desarrolladas para el cumplimiento de los objetivos prioritarios el 49,4% estuvieron orientadas a posicionar a Costa Rica como un país responsable con el medio ambiente. Mientras que el 30% y el 17,6% fueron dirigidas a la defensa y promoción de los derechos humanos y el desarme, y al fortalecimiento de la relación de Costa Rica con Asia Pacífico, respectivamente. Por consiguiente, menos del 3% en sentido estricto se encaminaron a acercar a Costa Rica con Centroamérica, las cuales mayoritariamente se concentraron en la Embajada de El Salvador pues además de su ubicación geográfica esta misión es el punto de enlace con el Sistema de Integración Centroamericana (Sica).

Ahora bien, del conjunto de misiones estudiadas la Embajada de Costa Rica en Estados Unidos de América fue la que más actividades emprendió (37,6%) para el cumplimiento de los objetivos transversales o prioritarios de la política exterior en el año bajo estudio. Seguida por las misiones permanentes en Naciones Unidas –sede Nueva York- con un 21,2% y en la Organización de Estados Americanos (OEA) con un 12,9%. Por el contrario, la que menos ejecutó actividades –en realidad no se documenta ninguna en esta línea- fue la Embajada de Cota Rica en Nicaragua.

Gráfico 3

Porcentaje de actividades emprendidas para el cumplimiento de los objetivos prioritarios por misión diplomática, 2013



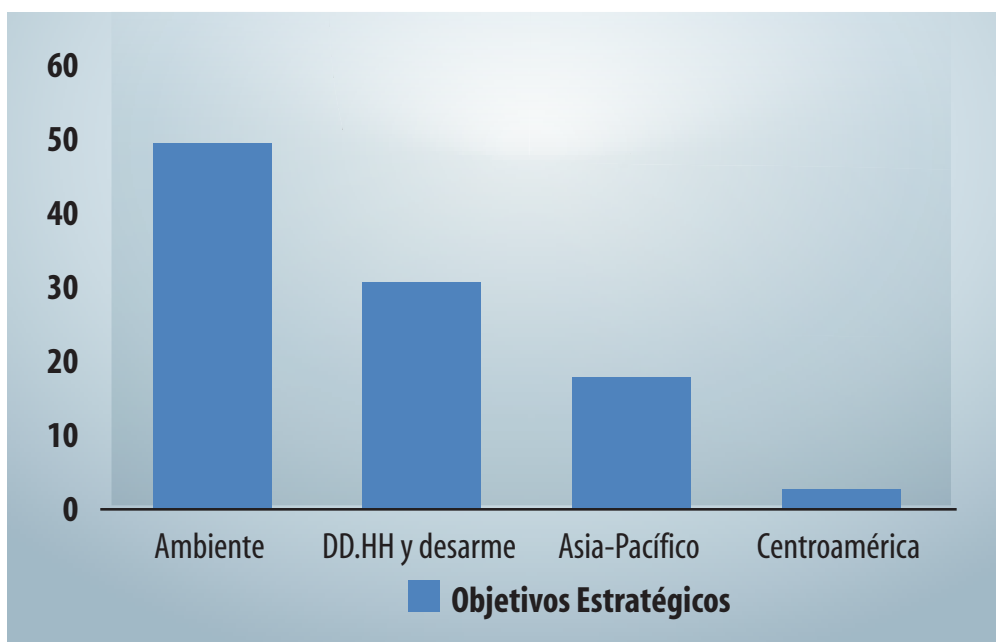
Fuente: elaboración propia con base en MRREE, 2013.

En suma, cerca del 80% de las actividades desarrolladas por las embajadas para el cumplimiento de los objetivos prioritarios (el grupo seleccionado para el estudio) fueron en materia de ambiente, derechos humanos y desarme. Coincidiendo los tres temas no solo con los establecidos en la agenda de política exterior de la administración Chinchilla-Miranda sino además con tres áreas que tradicionalmente han sido prioritarias en la política exterior costarricense.

En lo concerniente al objetivo *acercar a Costa Rica a Centroamérica*, si bien este fue ampliamente difundido durante la campaña electoral de la entonces candidata Laura Chinchilla Miranda y se incluyó no solo en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, sino además en los lineamientos de política exterior definidos por la administración fue notoria la dificultad para alcanzar dicho objetivo. A las condiciones estructurales *per se* se sumó el más reciente conflicto entre Costa Rica y Nicaragua producto, en un primer momento, de la presunta invasión de Nicaragua a Isla Portillos-Isla Calero (territorio costarricense).

Gráfico 4

Porcentaje de actividades por objetivos prioritarios, 2013



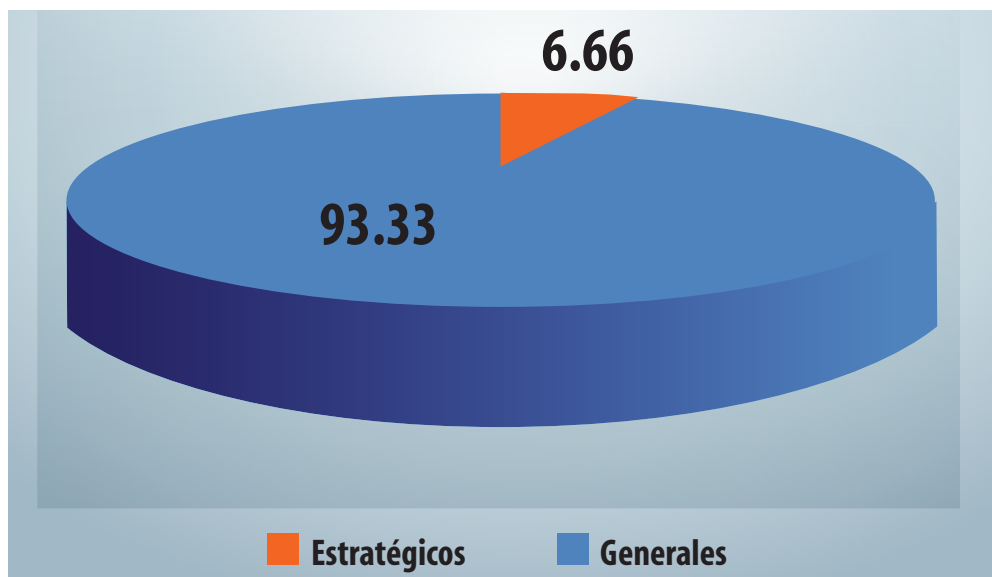
Fuente: elaboración propia con base en MRREE, 2013.

En términos generales, se observa que en mayor medida las actividades que llevan a cabo las embajadas costarricenses en el exterior están asociadas a los objetivos generales y áreas de acción propias de su funcionamiento (gráfico 5) y que los Estados partes convinieron en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas en 1961 como las funciones principales de una misión diplomática.



Gráfico 5

Porcentaje de actividades según tipo de objetivos, 2013



Fuente: elaboración propia con base en MRREE, 2013.

Las actividades desarrolladas por las misiones diplomáticas, de acuerdo con los objetivos definidos en el PAT, se pueden clasificar para los fines de esta investigación, en seis tipos: a) actividades de alto nivel, b) actividades diplomáticas, c) actividades de promoción, d) actividades de inteligencia, e) promoción, gestión y seguimiento de candidaturas e f) identificación y búsqueda de nuevos cooperantes.

Teniendo en cuenta esta clasificación, en el año objeto de estudio se contabilizaron un total de 862 actividades. De las cuales el 36,3% correspondieron a actividades de alto nivel. Es decir, actividades en las que los miembros de la misión participaron en su calidad de representantes oficiales del Estado acreditante y por tanto su actuar comprometió con sus decisiones y actividades la voluntad y responsabilidad estatal. El segundo grupo de actividades que más demandó el accionar de los funcionarios diplomáticos en 2013 fueron las denominadas actividades diplomáticas (25,6%) y son aquellas en las que se representa al Estado acreditante y que en su mayoría responden a una invitación extendida por el Estado receptor, organizaciones y/o empresas privadas, son de carácter oficial y cuentan con la participación de funcionarios públicos, cuerpo diplomático, representantes de organizaciones, entre otros. Por último, las actividades de promoción (general, cultural, turística, comercial y en educación) representaron cerca del 22% (gráfico 6).



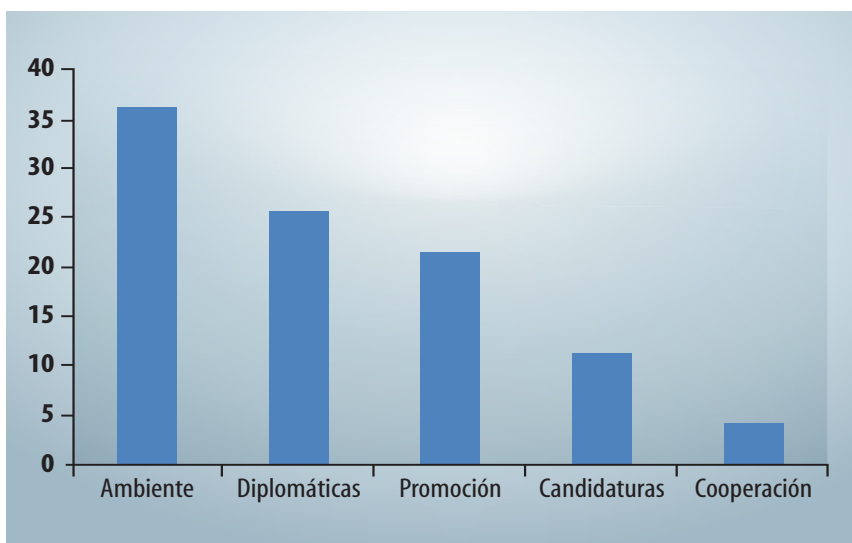
Por embajada, la que más actividades llevó a cabo fue El Salvador con un 30,7% (265) seguida de la representación permanente en la Organización de Estados Americanos (OEA) con 11,5% y la misión diplomática en Singapur con 11,2%. Por el contrario, entre las que menos actividades desarrollaron están Nicaragua (16), Catar (18) y Bélgica (38).

En cuanto a promoción, gestión y seguimiento de candidaturas la misión ante la Unión Europea, la embajada en Estados Unidos de América y la representación en la OEA fueron las que más actividades desarrollaron para un total en conjunto de 64, es decir, 7,4%. Mientras que en materia de cooperación internacional las embajadas en Bélgica y Estados Unidos de América ejecutaron el 62% del total de actividades desarrolladas por las diez representaciones para la identificación y búsqueda de nuevos cooperantes.

En síntesis, las actividades de representación diplomática y de alto nivel fueron las que predominaron en la agenda de trabajo de las embajadas en 2013, correspondiendo estas al 62% del total. Por ende, fueron las que más recursos consumieron y más tiempo demandaron. No obstante, muchas de las metas que pretendían alcanzar las misiones diplomáticas a través de estas actividades se vieron obstaculizadas por las limitaciones –principalmente económicas, de personal y de coordinación- que debieron enfrentar durante el año.

Gráfico 6

Tipo de actividades desarrolladas por las embajadas para cumplir los objetivos, 2013



Fuente: elaboración propia con base en MRREE, 2013.



En el ámbito de los resultados se ofrece a continuación un balance general, por embajada, que tiene por objetivo identificar las acciones concretas desarrolladas desde las principales representaciones diplomáticas del país y a su vez evaluar si estas acciones reafirmaron los grandes ejes de la política exterior costarricense.

VI. AGENTES Y ACTORES: LA FUNCIÓN DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS

6.1 Misión de Costa Rica en Bélgica: entre el comercio y la agenda de cooperación

La embajada de Costa Rica en Bélgica tiene un carácter especial en el tanto desempeña funciones a nivel bilateral y multilateral. Pues además de ostentar la representación oficial del Estado costarricense ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, lo hace ante la Unión Europea.

A nivel multilateral, en 2013 la misión se concentró en su totalidad en atender aquellos objetivos de índole político-diplomático. Es decir, sus actuaciones estuvieron orientadas principalmente a cumplir con la representación y participación en nombre del Estado costarricense en eventos y reuniones de alto nivel (69,2%). Mientras que únicamente se documentaron tres actividades en pro de la consecución de los objetivos transversales o prioritarios. Dos para el tema ambiental y una en materia de desarme relativa a la promoción del Tratado de Comercio de Armas.

En este sentido, conviene destacar que un gran número de las acciones reportadas por esta misión estuvieron focalizadas en tres temas: promoción de la candidatura de la ministra de Comercio Exterior, Anabel González, para el cargo de Directora General de la Organización Mundial del Comercio (OMC); impulso al interés de Costa Rica de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e implementación del pilar comercial del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica.

Otro de los frentes que se buscó desarrollar desde esta misión fue la cooperación internacional. Sin embargo, Costa Rica como país de renta media fue recalificado por la cooperación europea y quedó excluido de la cooperación



tradicional. Este nuevo contexto lo ubica, junto a nueve países más de la región, como potencial beneficiario en otros esquemas de cooperación temática (MRREE, 2013a).

Por su parte, la gestión bilateral básicamente se focalizó en el trabajo ante la Organización Mundial de Aduanas, cuya sede está en Bruselas, las gestiones de cooperación ante las regiones y las reuniones sostenidas con las autoridades belgas en razón de su decisión de cerrar su Embajada en Costa Rica. En relación con este último punto, no se indica en el Informe de Gestión si finalmente este cierre se llevó a cabo y a la fecha de edición de esta investigación aún se incluía a la Embajada del Reino de Bélgica en el listado de misiones destacadas en Costa Rica.

Del mismo modo que sucede con la Unión Europea (UE), el país no es prioridad para la firma de acuerdos o convenios en materia de cooperación internacional con Bélgica. En este contexto, los diplomáticos y diplomáticas costarricenses optaron por desarrollar gestiones que les permita identificar y explorar posibilidades de cooperación con el gobierno Flandes y sus instituciones. En el informe respectivo no se registraron resultados para estas gestiones.

Al igual que en otras misiones diplomáticas tanto al gobierno belga como al luxemburgués se les remitieron los correspondientes documentos de posición nacional en relación con el conflicto con Nicaragua por Isla Portillos-Isla Cale-ro. Además, se destaca que ante la presencia de un funcionario del Ministerio de Comercio Exterior (Comex) adscrito a esta Embajada las labores de promoción comercial y gestión de política comercial fueron tramitadas directamente por este (MRREE, 2013b).

6.2 Embajada de Costa Rica en Catar: ampliando fronteras y consolidando vínculos

La decisión de establecer relaciones diplomáticas con Catar se enmarcó en el interés del país por ampliar sus fronteras diplomáticas hacia los países “árabes moderados” y la región Asia Pacífico, atendiendo no solo la creciente incidencia de estas regiones en los asuntos globales sino también la importancia de consolidar o establecer vínculos comerciales y de cooperación con otros actores.

Pese a lo anterior, menos del 3% de las actividades emprendidas por las diez misiones diplomáticas (elegidas como muestra) en el exterior fueron ejecutadas



por la Embajada en Catar. De este porcentaje aproximadamente el 61% correspondió actividades de promoción cultural, turística y comercial. Por su parte, los objetivos prioritarios no alcanzaron a sumar ni el 2% de dichas actividades.

En materia de cooperación las acciones reportadas son casi nulas, en razón de que Catar enfoca su cooperación a los países del Medio Oriente. En este sentido, es importante resaltar que si bien Catar ofrece cooperación especialmente en temas culturales, ellos esperan un aporte de la contraparte. En el caso de otras Embajadas, el país beneficiario pone parte de los gastos o al menos consigue patrocinios que para el caso de Costa Rica están prohibidos. En parte por esta razón no se logró concretar varios de los proyectos planteados (MRREE, 2013c).

Por otro lado, entre las tareas efectuadas por esta Embajada se dio seguimiento a la implementación del Acuerdo de Protección Recíproca de Inversiones y al Acuerdo de Servicios Aéreos firmados en 2010 y 2012 respectivamente. Asimismo, se llevaron a cabo gestiones con el propósito de impulsar un acuerdo entre ambos países para evitar la doble imposición a las inversiones.

En relación a las tareas consulares, destaca la creación de un manual de procedimientos consulares con el objetivo de establecer procedimientos estandarizados en todos los temas consulares, basándose en la normativa consular pero también aplicándole las realidades que este consulado debe enfrentar al encontrarse como único en Medio Oriente (MRREE, 2013c).

Por último, se documentaron las actuaciones por parte de los miembros de la representación diplomática para informar “oportunamente a las autoridades cataríes sobre la posición de Costa Rica respecto a los conflictos con Nicaragua” (MRREE, 2013c).

6.3 Misión Diplomática de Costa Rica ante la República Popular China: desafíos e impactos

La agenda de política exterior entre la República Popular China y Costa Rica, desde el establecimiento de relaciones diplomáticas, ha estado definida por la promoción de inversiones, turismo y cultura, así como la identificación y búsqueda de nuevas fuentes de cooperación internacional (reembolsable y no reembolsable). Por consiguiente, el mayor número (48,3%) de las actividades reportadas por los funcionarios diplomáticos en esta Embajada, a través de sus



informes de gestión, apuntaron al cumplimiento de dichos objetivos.

En el área de turismo, tras la visita de Allan Flores, Ministro de Turismo de Costa Rica, a China se firmó con la Autoridad de Aviación Civil de este país un Memorando de Entendimiento en donde se autoriza el doble código para la operación de rutas China-Costa Rica a través de un tercer país (MRREE, 2013d). Esta acción responde, entre otras cosas, al interés de las autoridades costarricenses por agilizar los flujos e intercambios que se dan producto del aumento en las interacciones entre ambas naciones.

Llama la atención que entre las gestiones de alto nivel desarrolladas por esta Embajada estuvieron el asunto de la refinería (proyecto impulsado en el marco de un acuerdo de cooperación entre Recope y la empresa China National Petroleum Corporation (CNPC)), los créditos para infraestructura (Ruta 32 Limón-San José) y reuniones con la empresa China Harzone Industry Co, fabricante de puentes Bailey. Todos temas que a nivel nacional resultaron polémicos.

En cuanto a la promoción y defensa de los derechos humanos, aunque se incluye dentro de los objetivos prioritarios de política exterior, dados por la Dirección General de Política Exterior (DGPE) de la Cancillería, no se registran acciones por parte de esta misión para su consecución. Si bien en el informe se hace mención de la palabra derechos humanos en tres ocasiones, la única indicación al respecto señala que “los temas de Derechos Humanos han sido monitoreados y reportados a la DGPE a través de los informes políticos” (MRREE, 2013d). Lo anterior resulta congruente con lo señalado por el XIX Informe Estado de la Nación en su capítulo político al indicar que “la vinculación con China le ha generado al país ventajas en materia de cooperación, comercio e inversiones. No obstante, también han dejado entrever la prioridad de los asuntos económicos y comerciales sobre la defensa de los derechos humanos y la democracia” (Programa Estado de la Nación, 2013).

Dada la relevancia otorgada por parte de la República Popular China a la relación China-Celac, se consideró como de vital importancia la participación y el liderazgo de Costa Rica en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) para aprovechar y gestar ventanas de oportunidades en esta nueva relación” (MRREE, 2013d). Pese a esto, en el Informe de Gestión de esta representación diplomática no se documentan acciones en esta dirección.



La visita del presidente de China, Xi Jinping, a Costa Rica fue uno de los acontecimientos que implicó un amplio despliegue de acciones y recursos tanto por parte de la Embajada costarricense en el país asiático, como de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en 2013. Esta visita se sumó a las realizadas por los presidentes de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América en ese mismo año. La agenda de este encuentro tuvo un viraje, pues las conversaciones se centraron en los créditos con condiciones blandas que ofrece China a Costa Rica.

En los temas consulares destacó la redacción de una nueva directriz, que al trasladar a Beijín del segundo grupo de países al tercero –según la clasificación de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)-, flexibilizó la entrega de visas a ciudadanos chinos que viajen a Costa Rica en calidad de turistas o como empresarios. Esta normativa entró en vigencia en noviembre de 2013.

Finalmente, como parte del proceso emprendido por el país en defensa de su soberanía e integridad territorial se documentó la visita de funcionarios diplomáticos (el embajador Marco Vinicio Ruíz y la Ministro Consejera y Cónsul General) al Ministerio de Relaciones Exteriores chino para explicar la posición de Costa Rica en relación con el conflicto con Nicaragua (MRREE, 2013d).

6.4 Embajada de Costa Rica en El Salvador: múltiples frentes, una agenda

La Embajada costarricense en El Salvador además de ser el punto de enlace entre ambos países, desde el año 2012 también desempeña esta función ante el Sistema de Integración Centroamérica (Sica). En este sentido, las acciones e interacciones en los ámbitos bilateral y multilateral estuvieron determinadas, durante el primer semestre del 2013, por el ejercicio efectuado por Costa Rica frente a la Presidencia Pro Tempore (PPT) del Sica.

Las actuaciones de Costa Rica al asumir la PPT se vincularon al interés del país por reformar y fortalecer el sistema institucional del Sica. Cabe destacar las reuniones coordinadas por esta misión para la elaboración de “*La propuesta de fortalecimiento para la discusión de acciones y directrices en el proceso de reforma y fortalecimiento institucional del SICA (2013-2018)*” y lo concerniente a la evaluación profunda y exhaustiva de todos los Órganos, Consejos y Secretarías. En este escenario, en la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones



Exteriores en febrero de 2013 (preparatoria a la Cumbre del Sica) se revisó un borrador con propuestas concretas de modificación de la cúpula de ocho secretarías y órganos principales (MRREE, 2013e).

En el marco de las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado se suscitó la visita de los mandatarios Enrique Peña Nieto (Estados Unidos Mexicanos) y Barack Obama (Estados Unidos de América) a Costa Rica. En la visita del Presidente de México se destacó la posibilidad de realizar trabajos conjuntos (México- Sica) en temas como seguridad, migración, inclusión social, lucha contra la pobreza, cambio climático, vulnerabilidades naturales y desarrollo transfronterizo, al tiempo que se acordó estudiar un posible Acuerdo de Asociación México- Centroamérica y se propuso que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destine recursos para proyectos de integración física, interconexión eléctrica y de telecomunicaciones, bajo un enfoque regional. Por su parte, la agenda con el Presidente Obama incluyó además de su participación en la Cumbre extraordinaria del Sica, una reunión bilateral con la mandataria Laura Chinchilla Miranda y su visita a un Foro Empresarial (MRREE, 2013e).

Entre las acciones concretas desarrolladas por esta representación están: el depósito por parte de Costa Rica del Reglamento Regional OSP-06-13, sobre el “Uso Adecuado de Dispositivos Excluidores de Tortugas Marinas (DETs)”, ante el Secretario General del Sistema, y la participación –en la figura del Viceministro de Hacienda de Costa Rica- en el primer ejercicio de Rendición de Cuentas de la Cooperación del Sica 2008-2013. Costa Rica insistió en la importancia de “realizar la actividad y en que se institucionalice anualmente, por la salud del Sistema y en cumplimiento del principio de transparencia” (MRREE, 2013e).

En el ámbito bilateral, la mayoría de las acciones ejecutadas por esta Embajada (214) se asociaron al cumplimiento de los objetivos generales: representación del Estado costarricense y participación en reuniones de alto nivel, y entre las temáticas tratadas estuvieron: derechos humanos, cooperación sur-sur, género y seguridad. Por tanto, se impulsó en el marco del Sica un conjunto de programas para afrontar la violencia contra las mujeres, así como acciones para hacer frente al crimen organizado y el narcotráfico, la seguridad alimentaria, la seguridad del transporte de mercancías y el resguardo de las fronteras (E: Coto, 2013 citado por Chacón y Corrales, 2013).

Pese a que no se llevó a cabo la reunión binacional entre Costa Rica y El Salvador (objetivo establecido en el PAT de la Embajada de Costa Rica en



El Salvador y en el PND 2011-2014), se dio seguimiento a la agenda de trabajo con la Unidad de Cooperación Sur-Sur de la cancillería salvadoreña y a los doce proyectos en ejecución en distintas áreas: agricultura, transporte, educación, gobernabilidad democrática, cultura, turismo, protección social, y la generación y suministro de energía (MRREE, 2013e).

Como se reportó por parte de las Embajadas anteriores, en el caso de la representación en El Salvador también se realizaron gestiones para informar a las autoridades sobre “la situación y la posición de nuestro país con respecto al conflicto con Nicaragua, así como sobre la incursión y violación a la integridad territorial en desacato a las medidas provisionales de la Corte Internacional de Justicia” (MRREE, 2013e).

6.5 Embajada de Costa Rica en Nicaragua: alto impacto, escasa gestión

Las discordias con Nicaragua suscitadas en 2010 producto de la invasión y ocupación de Isla Portillos-Isla Calero (la isla más grande de Costa Rica), extendieron sus secuelas a lo largo del ejercicio de la administración Chinchilla-Miranda, el 2013 no fue la excepción. En primer lugar, obligó a las autoridades costarricenses a “reprogramar, sobre las base de reacciones e improvisaciones, su política hacia Nicaragua” (Stagno, 2013). Al tiempo que le representó al país un alto costo económico, político y diplomático. De tal modo que el accionar de los funcionarios diplomáticos designados en este país se vio más que limitado.

No solo disminuyó la frecuencia y número de invitaciones formales para asistir o participar en actividades a nivel político-diplomático, sino que además no se logró llevar a cabo aquellas actividades propias de las relaciones entre ambos países. Por tanto, no se consiguió reactivar las comisiones binacionales ni fue posible realizar gestiones en pro de identificar y promover la cooperación internacional. En este último caso se indica en el informe que “como una norma institucional, según instrucciones recibidas de la Dirección de Cooperación Internacional (DCI) se mantuvo la política de abstenemos de toda clase de cooperación con Nicaragua en el tanto el gobierno de ese país siga violando las medidas cautelares de la Corte Internacional de Justicia” (MRREE, 2013f).

En cuanto a la puesta en práctica de actividades concernientes a los objetivos transversales o prioritarios (derechos humanos, seguridad, democracia,



derecho internacional, desarrollo humano, promoción de la paz, seguridad) se informó por parte de la Embajada en Nicaragua que

“en vista de la difícil situación por la que pasan las relaciones bilaterales Costa Rica-Nicaragua y tomando en cuenta que estos temas (...) tienen una interpretación *sui generis* (...) según sean los intereses del régimen, la Embajada tiene un margen prácticamente nulo para accionar en estos temas. Lo único que podemos hacer en las circunstancias actuales es participar en aquellos foros que la oficialidad decida promover” (MRREE, 2013f).

Pese a lo anterior, se documentó el desarrollo de actividades para la promoción del país como destino turístico y para inversiones, y a nivel cultural, así como la ejecución de las tareas consulares. En síntesis, se mantuvo en 2013 la “Sanjuanización” de las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua trascendiendo del escenario internacional al doméstico al punto de que se convirtió en un asunto de seguridad nacional.

6.6 Misión permanente de Costa Rica ante la OEA: entre deudas y aspiraciones

Además de cumplir con las obligaciones de representación y de participación que se disponen en los objetivos generales y en las actividades y metas, la Misión Permanente de Costa Rica ante la OEA, atiende las actividades de los organismos comprendidos en el Sistema Interamericano, previstos en el artículo 53 de la Carta de la OEA, o incorporados con fundamento en esa disposición (MRREE, 2013g).

Con base en esta estructura, la evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos de política exterior por parte de la representación diplomática en la OEA durante el 2013 arroja resultados disimiles en cuanto al número de actividades efectuadas para la observancia de los objetivos generales, y aquellos denominados como prioritarios por el gobierno de turno.

En el primer caso, se contabilizaron 115 actividades efectuadas (9,6% del total llevadas a cabo por las diez embajadas estudiadas). Mientras que a nivel de objetivos prioritarios únicamente once de las actividades desarrolladas (por el mismo grupo de Embajadas) fueron promovidas por la representación ante la OEA.



Los principales esfuerzos estuvieron orientados a trabajar temas de género, seguridad, derechos humanos, cultura y desarrollo sostenible. En este sentido, se reportaron entre las acciones concretas desarrolladas por el país la presentación del proyecto de cuestionario del comité jurídico interamericano para los estados miembros de la OEA sobre la inmunidad de jurisdicción de los Estados y de las organizaciones internacionales, la selección del proyecto “Capacitación y fortalecimiento en la implementación de cuentas satélite de cultura”, presentado por el Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica, para ser incluido en una misión de asistencia técnica financiada por la OEA, así como la firma de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia siendo Costa Rica uno de los primeros cuatro países firmantes junto con Argentina, Brasil y Antigua y Barbuda (MRREE, 2013g).

En materia de derechos humanos destacan el llamado de Costa Rica a promover la ratificación y adhesión, según sea el caso, del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte y del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, asimismo sobresalen la presentación junto a las delegaciones de Chile, Colombia y Guatemala de dos proyectos, en la Comisión General de la OEA, para la promoción de los derechos humanos de la mujer y para la erradicación de la violencia contra la mujer². No obstante, el desempeño del país en esta temática se ve disminuido por su poca capacidad para garantizar a los pueblos indígenas costarricenses el goce de sus derechos. De tal modo que en 2013 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) convocó a una audiencia temática en la que, entre otras cosas, se discutió la omisión del Estado costarricense al no hacer la consulta sobre el proyecto hidroeléctrico Diquis. También se revisó lo referente a la seguridad territorial y la gobernabilidad de los territorios indígenas.

Siempre en el seno de la OEA, se realizaron bastos esfuerzos por conseguir el apoyo por parte de los Estados miembros de dicha organización a las candidaturas,

2 Proyectos presentados por CR de manera conjunta en la Comisión General: Promoción de los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género y fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Mujeres, presentado por las delegaciones de Colombia y Costa Rica y copatrocinado por las delegaciones de Canadá, Chile, Haití, Panamá y Perú y el proyecto Implementación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belem do Pará” presentado por las delegaciones de Chile, Colombia, Costa Rica y Guatemala y copatrocinado por las delegaciones de Haití y Panamá (MRREE, 2013).



entre otras, de Costa Rica ante la Asociación Regional IV (ARIV) de la Organización Meteorológica Mundial³, la Organización Mundial del Comercio⁴ y la Comisión de Geofísica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia⁵ (IPGH). Al mismo tiempo, se solicitó por parte de las representaciones oficiales de países como México, Perú y Honduras el apoyo por parte de Costa Rica a sus candidaturas (se contabilizan más de una decena de gestiones en esta dirección).

6.7 Misión permanente de Costa Rica ante la ONU⁶: entre agendas y actores

En lo que concierne a la Organización de Naciones Unidas (ONU) el balance es positivo: en 2013 cerca de un 22% de las actividades realizadas por el conjunto de las representaciones diplomáticas, para alcanzar las metas fijadas en el marco de los objetivos transversales, fueron ejecutadas por esta misión. Dichas actividades estuvieron orientadas a posicionar a Costa Rica como un país amigable con el medio ambiente, a defender y promocionar los derechos humanos (DD.HH) y a promover el desarme.

En materia de medio ambiente, Costa Rica y Alemania realizaron un evento con el objetivo de discutir la propuesta de proteger algunas especies de tiburones en el marco de la Convención CITES, al tiempo que se participó en las reuniones del “Grupo de Amigos del Transporte sostenible” y el “Grupo de Amigos de

- 3 Proyectos presentados por CR de manera conjunta en la Comisión General: Promoción de los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género y fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Mujeres, presentado por las delegaciones de Colombia y Costa Rica y copatrocinado por las delegaciones de Canadá, Chile, Haití, Panamá y Perú y el proyecto Implementación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belem do Pará” presentado por las delegaciones de Chile, Colombia, Costa Rica y Guatemala y copatrocinado por las delegaciones de Haití y Panamá (MRREE, 2013).
- 4 Mediante nota CROEA-005-13 del 28 de enero de 2013, la Misión solicitó a las Misiones acreditadas ante la OEA el apoyo para la Candidatura de la Ministra de Comercio Exterior, S.E. Sra. Anabel González Campabadal, al cargo de Directora General de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (MRREE, 2013).
- 5 Mediante nota verbal CROEA-069-13 del 12 de agosto de 2013, con instrucciones de la Dirección General de Política Exterior de nuestra Cancillería, se propuso a la delegación de Brasil, un intercambio de apoyos entre la candidatura de la Doctora María Cristina Mineiro Scatamacchia para la Presidencia del Instituto Panamericano de Geografía e Historia y las candidaturas de los costarricenses Walter Fernández y Walter Montero a la Presidencia y a la Vicepresidencia, respectivamente, de la Comisión de Geofísica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) (MRREE, 2013).
- 6 En este caso se trata de la misión permanente de Costa Rica ante la Organización de Naciones Unidas en Nueva York.



las Ciudades Sostenibles” de los que el país forma parte y los cuales se reúnen en Nueva York para coordinar posiciones. También se apoyaron resoluciones relacionadas a la tecnología, la agricultura, la ganadería, los desastres y la sostenibilidad (MRREE, 2013h).

En los temas de desarme y seguridad el país sigue dando buenas señales. Los esfuerzos realizados a favor del Tratado sobre Comercio de Armas fueron reforzados por la presentación por parte de Costa Rica, ya fuera de manera individual o conjunta, de proyectos y propuestas que “se relacionaron con temas como la transparencia en los informes sobre transferencias de armas convencionales; los criterios humanitarios y de derechos humanos vinculantes para denegar una transferencia; el impacto de las transferencias de armas en la corrupción y en el desarrollo socio económico del Estado importador, y la importancia de contar con una Secretaría fuerte para la aplicación del Tratado” (MRREE, 2013h). En este sentido destacan la introducción junto con Malasia de la Convención Modelo sobre Desarme Nuclear, así como la presentación, en nombre de dieciocho países copatrocinadores, de una resolución sobre la promoción de las negociaciones multilaterales en desarme nuclear (Taking forward multilateral disarmament negotiations).

En otro orden de ideas, se efectuó la firma de un comunicado conjunto entre Costa Rica y Kosovo⁷ y otro entre Costa Rica y Fiji⁸ que marcó el inicio de las relaciones diplomáticas con ambas naciones. En medio de estas gestiones, se dio la visita del diputado José Roberto Rodríguez y dos acompañantes, para reunirse con el Embajador de Siria y un representante de la Oficina de Asuntos Políticos de la ONU, con el propósito de presentar un plan personal en torno a la paz en Siria. En relación a este último punto no se registraron resultados.

Acorde con los principios y valores de la política exterior costarricense se votó a favor del ingreso de la Autoridad Nacional Palestina a las Naciones Unidas como miembro observador no permanente, se apoyaron las acciones emprendidas para fortalecer la Corte Penal Internacional (CPI) y se continuó

7 El establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Costa Rica y Kosovo se realiza en el marco del 68 período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (<http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1510>).

8 Costa Rica y la República de Fiji acordaron el establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares con el propósito de fortalecer los lazos de amistad y cooperación bilaterales (<http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1466>).



impulsando la reforma del Consejo de Seguridad, con particular énfasis en lo relativo a los métodos de trabajo (MRREE, 2013h). Finalmente, se informó a la Membrecía, al Consejo de Seguridad y al Secretario General del incumplimiento por parte de Nicaragua de las medidas provisionales impuestas por la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

6.8 Embajada de Costa Rica en Singapur: nuevos destinos mismos temas

Ante el interés por consolidar los nexos con Asia Pacífico, la sede diplomática en Singapur se constituye en un agente estratégico para la política exterior del país. Además de ejercer la representación oficial ante el gobierno de Singapur el jefe de esta misión ostenta el cargo de Embajador concurrente⁹ para Australia. Hecho que se suma a los esfuerzos desplegados por Costa Rica para fortalecer su presencia en esta región.

De acuerdo con el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Enrique Castillo, “en Asia buscamos comercio, inversiones, pero también energías limpias, mediante tecnologías que esos países han desarrollado” (MRRE, 2013i). En este sentido, se otorgó mucha importancia al rol que desempeña la ciudad de Singapur en el seno de organismos multilaterales como el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) y la Alianza del Pacífico. Por tanto, se definió como uno de los objetivos específicos de esta misión el aprovechar la condición de Singapur como sede administrativa de la APEC.

En este contexto, se contabilizan siete actividades emprendidas para fortalecer la relación de Costa Rica con Asia Pacífico (objetivo definido como prioritario por la administración Chinchilla-Miranda). En virtud de lo anterior, esta Embajada asumió la representación estratégica del Gobierno de Costa Rica en muchas de las reuniones de estos foros regionales y multilaterales, como lo fueron las de los grupos de trabajo de la APEC, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), las reuniones de Altos Funcionarios y la VI Ministerial del Foro de Cooperación América-Latina-Asia del Este (Focalae), en coordinación con la Cancillería, aquellas con la Asociación de Naciones del Sudeste asiático (Asean por sus siglas en inglés), en el caso de la Candidatura

9 Jefe de misión que es acreditado como tal ante más de un Estado.



de la Ministra González para la OMC, y el Partenariado Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), entre otros (MRREE, 2013i).

En cuanto a las actividades de promoción se presentó, en coordinación con la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), una propuesta de borrador de convenio de cooperación en materia de cultura, asimismo se inició un cabildeo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Singapur para valorar la posibilidad de firmar un acuerdo de cielos abiertos entre la Autoridad de Aviación Civil de Singapur y la Autoridad de Aviación Civil de Costa Rica. Los dos países han manifestado su interés por avanzar en dicha dirección, y las autoridades respectivas han aprovechado varias reuniones internacionales de aviación civil para intercambiar perspectivas (MRREE, 2013i). Ambas propuestas se encuentran en estudio por parte de las autoridades del país asiático.

Con respecto a las visitas, sobresale la realizada por el Ministro de Comercio de Singapur a Costa Rica. Dicha visita estuvo precedida por la firma del Tratado de Libre Comercio entre ambos países. Aunque no se documentaron resultados tangibles, la misma se constituyó en un espacio para fortalecer los nexos comerciales, culturales y en materia de cooperación, al tiempo que posibilitó el cabildeo de la candidatura para Directora General de la OMC de la Ministra de Comercio Anabel González.

En el área consular, además de atender las consultas y solicitudes de servicios consulares de los costarricenses que residen en el sudeste asiático y los nacionales de los países como Tailandia, Malasia, Indonesia, Vietnam, Filipinas, Hong Kong y Taiwán, se trabajó en la actualización del padrón electoral con miras a facilitar la participación de los costarricenses en este país en el proceso electoral de 2014.

Finalmente, se registró la organización por parte de la Embajada de dos conciertos de piano “Simbiosis” del Ministro de Cultura y Juventud de Costa Rica, Manuel Obregón, como una manera de llevar concientización ambiental, lograr un mayor posicionamiento del país en el ámbito cultural de Singapur y estrechar las relaciones entre ambos países (MRREE, 2013i).



6.9 Embajada de Costa Rica en EE.UU: entre continuismos y prioridades

El 9,2% de las actividades efectuadas por el conjunto de embajadas seleccionadas para la observancia de los objetivos generales, fueron desarrolladas por los funcionarios diplomáticos acreditados ante el gobierno de los Estados Unidos de América. Mientras que a nivel de objetivos prioritarios este porcentaje alcanzó el 37,6%. Siendo esta misión (como se indicó anteriormente) la que mayor número de actividades efectuó en razón de cumplir las metas definidas como transversales por la administración Chinchilla-Miranda.

En cuanto a los objetivos generales, la mayoría de acciones (61,5%) se concentraron en atender visitas, gestionar candidaturas y promocionar al país en distintos ámbitos (inversiones, turismo, cultura, etc.). Entre las visitas sobresale la efectuada por el presidente norteamericano, Barack Obama, a Costa Rica (en un apartado anterior se detalló sobre la misma), así como las efectuadas por los Ministros (as) de Ambiente, Hacienda, Economía e Industria, Relaciones Exteriores y Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica al país receptor. Asimismo, destacan las llevadas a cabo por altas autoridades del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep) para tratar temas vinculados a la integración energética mesoamericana.

El trabajo de la embajada además se orientó a promocionar la candidatura de Anabel González, Ministra de Comercio a Directora de la OMC, la de Juan Carlos Fallas para la Presidencia de la Asociación Regional de la Organización Meteorológico Mundial (2013-2017) y la candidatura de Costa Rica al Comité Ejecutivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para el periodo 2013-2016. Además, se tramitaron las solicitudes de apoyo a las postulaciones de distintas candidaturas por parte de países como Lituania, Jamaica, Bolivia, Afganistán, Senegal, Liberia y Estados Unidos de América. En suma, se contabilizan cerca de una veintena de gestiones en esta dirección durante el 2013.

Para promocionar al país, en las distintas áreas, se asistió a actividades organizadas por instituciones académicas, centros de pensamiento, asociaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales, manteniendo presencia en estos círculos y estableciendo contacto con personal de tales organizaciones. En particular, con el Center for Strategic and International Studies (CSIS por



su siglas en inglés), en la ceremonia de firma del “Acuerdo de Sostenibilidad en las Embajadas de Washington, D.C.”, y en el evento organizado por el CSIS a través de su Proyecto sobre Prosperidad y Desarrollo, en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi), MRREE, 2013j).

Por otra parte, en lo concerniente a los objetivos transversales o prioritarios la representación diplomática en el país norteamericano se enfocó en tres frentes: ambiente, Asia-Pacífico y derechos humanos y desarme. En el primer caso, se realizaron esfuerzos por consolidar la imagen de Costa Rica como un país responsable con el medio ambiente a través de la organización de actividades como la que se llevó a cabo en la residencia de la embajadora, Muni Figueres, para promover el trabajo desarrollado por el Área de Conservación Guanacaste (ACG), la participación en eventos como el organizado de forma conjunta por el BID y el Departamento de Estado de EE.UU. (bajo la iniciativa Connect 2022) para debatir sobre los pasos críticos para la integración y expansión del mercado energético regional en Mesoamérica, en la cual se firmó una Declaración Ministerial y un Plan de Acción para Centroamérica, así como la búsqueda de apoyo para las iniciativas de Costa Rica que pretenden desarrollar el mercado de carbono, mitigar las emisiones y crear mecanismos de adaptación al cambio climático (MRREE, 2013j).

En relación a Asia-Pacífico las acciones se enfocaron en reiterar el interés de Costa Rica por ingresar al Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP por sus siglas en inglés). En ese contexto, se llevó a cabo en Costa Rica la reunión del Diálogo del Pacífico Ampliado y se participó en el foro de diálogo propiciado por el Departamento de Estado bajo el título “Opportunities and Challenges in the Broader Pacific”. Además, durante la reunión bilateral que sostuvo la Presidenta Chinchilla con el Presidente Obama, este fue uno de los temas en agenda (MRREE, 2013j).

Para promover el tema “derechos humanos y desarme” se participó en la charla “Trends and Insights from the 2013 Trafficking in Persons Report”, al tiempo que se informó a las autoridades del Departamento de Estado de la entrada en vigor de la Ley No. 9095 contra la Trata de Personas y se gestionaron quince solicitudes de asilo y documentos de viaje para Costa Rica. Por último, se dio seguimiento al tema de la Convención de La Haya sobre Sustracción Internacional de Menores en virtud de las fricciones que la interpretación y subsecuente aplicación han generado entre autoridades del Departamento de Estado y los aplicadores judiciales costarricenses (MRREE, 2013j).



A la par de las gestiones anteriores, destacan los esfuerzos realizados por esta misión para poner de manifiesto el interés del país de llegar a ser miembro pleno de la OCDE, así como la importancia y la necesidad de contar con el apoyo político de los EE.UU. a esos efectos.

En contraste, no se logró avanzar con la propuesta del país, relacionada al Convenio Bilateral para aplicar la Convención de la UNESCO de 1970, con el fin de que el gobierno norteamericano pueda recuperar piezas precolombinas que han sido exportadas ilegalmente de Costa Rica, o que se venden en subastas. Ni tampoco se logró formalizar la carta de entendimiento que permitirá la creación por parte de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) de un fondo de ayuda económica para los costarricenses deportados de manera que puedan recibir ayuda en el aeropuerto, en vista de que todavía no ha sido posible firmar el memorando de entendimiento de salvoconducto digital con el US Immigration and Customs Enforcement (cuadro 1, ICE, MRREE, 2013j).

Cuadro 1

Principales acciones y resultados, por misión diplomática. 2013

Misión Diplomática	Área temática	Acción o resultado
Bélgica		NRa
Catar	Promoción de inversiones	Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Protección Recíproca de Inversiones y al Acuerdo de Servicios Aéreos
	Promoción de inversiones	Acercamiento con miras a establecer un acuerdo entre ambos países para evitar la doble imposición a las inversiones
	Consular	Creación de un manual de procedimientos consulares, con el objetivo de establecer procedimientos estandarizados
China	Promoción de turismo	Firma del memorando de entendimiento para la autorización del doble código para la operación de rutas China-Costa Rica a través de un tercer país
	Político-diplomáticas	Visita del presidente de China, Xi Jinping, a Costa Rica
	Consular	Redacción de una nueva directriz en materia de migración y extranjería

10 El Gobierno de los EE.UU. apoyó la resolución del Consejo de la OCDE de considerar la invitación a Costa Rica para incorporarse a la OCDE en el 2015 (MRREE, 2013).



Misión Diplomática	Área temática	Acción o resultado
El Salvador	Político-diplomáticas	Elaboración propuesta de fortalecimiento para la discusión de acciones y directrices en el proceso de reforma y fortalecimiento institucional del SICA (2013-2018), en el marco del Sica y el ejercicio de la PPT por parte de Costa Rica
	Desarrollo sostenible	Depósito del Reglamento Regional OSP-06-13 sobre el "Uso Adecuado de Dispositivos Excluidores de Tortugas Marinas (DETs)
Nicaragua		NR
OEA	Político-diplomáticas	Presentación del proyecto de cuestionario del comité jurídico interamericano para los Estados miembros de la OEA sobre la inmunidad de jurisdicción de los Estados y de las organizaciones internacionales
	Promoción de la cultura	Aprobación del proyecto "Capacitación y fortalecimiento en la implementación de cuentas satélite de cultura"
	Derechos humanos	Firma de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia
	Derechos humanos	Presentación junto a las delegaciones de Chile, Colombia y Guatemala de dos proyectos, en la Comisión General de la OEA, para la promoción de los derechos humanos de la mujer y para la erradicación de la violencia contra la mujer
ONU	Desarrollo sostenible	En conjunto con Alemania, desarrollo de un evento para discutir la propuesta de proteger algunas especies de tiburones en el marco de la Convención CITES
	Desarrollo sostenible	Participación en las reuniones del "Grupo de Amigos del Transporte sostenible" y el "Grupo de Amigos de las Ciudades Sostenibles"
	Desarme	Introducción, junto con Malasia, de la Convención Modelo sobre Desarme Nuclear
	Desarme	Presentación, en nombre de dieciocho países copatrocinadores, de una resolución sobre la promoción de las negociaciones multilaterales en desarme nuclear
	Político-diplomáticas	Firma de un comunicado conjunto entre Costa Rica y Fiji para el establecimiento de relaciones diplomáticas
	Político-diplomáticas	Firma de un comunicado conjunto entre Costa Rica y Kosovo para el inicio de las relaciones diplomáticas
	Político-diplomáticas	Apoyo al ingreso de la Autoridad Nacional Palestina a las Naciones Unidas como miembro observador no permanente



Misión Diplomática	Área temática	Acción o resultado
Singapur	Promoción de la cultura	Presentación, en coordinación con la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), de una propuesta de borrador de convenio de cooperación en materia de cultura con Singapur
	Promoción del país	Cabildeo para valorar la posibilidad de firmar un acuerdo de cielos abiertos entre la Autoridad de Aviación Civil de Singapur y la Autoridad de Aviación Civil de Costa Rica
EE.UU	Político-diplomáticas	Visita del presidente Barack Obama a Costa Rica
	Desarrollo sostenible	Organización de actividades para promover el trabajo desarrollado por el Área de Conservación Guanacaste (ACG)

a/ No se registraron resultados en el Informe de Gestión.

Fuete: Elaboración propia con datos del MRREE, 2013.

VII. CONCLUSIONES

Al evaluar las acciones ejecutadas por las misiones diplomáticas costarricenses en el exterior en el año 2013 se identificó un alto nivel de coincidencia con lo planteado por la administración Chinchilla-Miranda tanto en el PND 2011-2014 como en los PAT de dichas representaciones. Sin embargo, para dos de las acciones estratégicas definidas: establecer un marco de cooperación mesoamericano contra el crimen organizado y acercar a Costa Rica con Centroamérica se concluye a partir de lo reportado en los Informes de Gestión de las representaciones y en el informe de cumplimiento de metas elaborado por Mideplan que no se lograron avances significativos. Por el contrario, para el primer caso se reportaba en el informe de Mideplan un atraso crítico en su ejecución. Además, es preciso tener en cuenta que el reportar el cumplimiento de una acción u objetivo no siempre es sinónimo de resultados concretos o beneficios tangibles para el país.

En términos generales, es posible indicar que las distintas actividades y gestiones emprendidas por las embajadas costarricenses en el año bajo estudio promovieron los valores y principios característicos de la democracia costarricense: derechos humanos, desarrollo sostenible, paz, no obstante, también es



posible indicar que las motivaciones que impulsan la conducta externa del país son distintas de aquellas documentadas hace unas décadas. En este sentido, la agenda de desarrollo del país (promovida también desde Cancillería) en algunos momentos ha privilegiado los asuntos comerciales por sobre los temas acordes con la vivencia democrática.

Pese a la coincidencia entre lo planteado y lo desarrollado en política exterior por el Poder Ejecutivo y las misiones diplomáticas, las limitaciones –principalmente- en presupuesto, recurso humano y en materia de coordinación entre la Cancillería y sus representaciones en el escenario internacional evidencian por un lado, los vacíos estructurales del sistema al momento de formular e implementar la política exterior por parte del aparato burocrático y por otro, la importancia de establecer un servicio exterior profesionalizado que cuente con las capacidades y recursos necesarios para su buen desempeño.

Lo registrado por los funcionarios diplomáticos costarricenses en los distintos destinos –en algunos más que en otros- da cuenta de la multiplicidad de factores que intervienen en la ejecución de la política exterior, y como en algunas ocasiones el accionar de las embajadas termina siendo definido por situaciones coyunturales y elementos externos que escapan al control del Estado o gobierno de turno. Ejemplo de ello es lo acontecido en la embajada costarricense en Nicaragua donde a raíz del conflicto suscitado en 2010 las tareas desempeñadas por los diplomáticos costarricenses han sido redefinidas y en algunos casos no se han podido ejecutar.

Ante la importancia de reconocer y evidenciar la relevancia de la política exterior como política pública para el desarrollo humano sostenible del país, de cara a la sociedad civil y los distintos círculos políticos, resulta fundamental dar continuidad al estudio y evaluación del papel que desempeñan las embajadas costarricenses en el exterior mediante análisis más profundos que combinen metodologías e implementen nuevas variables que permitan contrastar la información oficial con otras fuentes. Sin embargo, lo anterior representa un desafío en el tanto el estudio y análisis de la política exterior en Costa Rica es un tema incipiente.



VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CGR. 2013. Informe de los resultados de la auditoría de carácter especial sobre la rendición de cuentas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. San José, Contraloría General de la República.
- Chacón, K. y Corrales, F. 2013. Accionar de la política exterior costarricense en 2012. Ponencia preparada para el XIX Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fernández, E. 2014. Cooperación internacional en Costa Rica creció más de cuatro veces. San José, 23 de mayo, en http://www.elfinanciero.cr/economia-y-politica/Cooperacion-internacional-aumento-Costa-Rica_0_520147987.html.
- Mideplan. 2010. Información general de las metas de las acciones estratégicas del PND 2011-2014. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplan. 2012. Informe anual de cumplimiento de metas PND 2011. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplan. 2013. Informe anual de cumplimiento de metas PND 2012. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MRREE. 2013a. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Bélgica (Unión Europea). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. 2013b. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica ante el Reino de Bélgica y el Ducado de Luxemburgo. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. 2013c. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Qatar. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. 2013d. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en la República Popular China. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. 2013e. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en El Salvador. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. 2013f. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Nicaragua. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. 2013g. Informe de Gestión Misión permanente de Costa Rica en la Organización de Estados Americanos (OEA). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. 2013h. Informe de Gestión Misión permanente de Costa Rica en la Organización de Naciones Unidas (ONU). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

- MRREE. 2013i. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Singapur. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. 2013j. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Estados Unidos de América. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. 2014. Misión diplomática de Costa Rica en Qatar. Doha, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.
- Murillo, C. 2012. Política exterior: formulación e implementación, en Revista Costarricense de Política Exterior, vol. XI, n°1. San José, Instituto del Servicio Exterior Manuel María Peralta, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.
- _____. 2014. Costa Rica y el recurso a la inteligencia, en La Nación. San José, 23 de mayo, en http://www.nacion.com/opinion/foros/Costa-Rica-recursoa-inteligencia_0_1416258380.html.
- Programa Estado de la Nación. 2013. XIX Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humanos Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación,
- Stagno, B. 2012. Los caminos menos transitados. Heredia, Editorial Universidad Nacional.



ACERCA DE LOS AUTORES

Carlos Humberto Cascante Segura

Abogado, M.Sc. en Historia y Máster en Diplomacia por la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (2003-actualidad) y de la Maestría en Diplomacia de la Universidad de Costa Rica. Investigador para el Estado de la Nación. Actualmente, es Director de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Karen Chacón Araya

Encargada e investigadora del capítulo Armonía con la Naturaleza e investigadora del capítulo Fortalecimiento con la Democracia del Programa Estado de la Nación (CONARE). Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Exterior y Diplomacia y Master en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo de la Universidad Nacional (UNA).

Sergio Iván Moya Mena

Doctor en filosofía, licenciado en relaciones internacionales y bachiller en teología. Profesor e investigador de las Escuelas de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Se ha desempeñado como consultor en temas de seguridad, migraciones, políticas municipales e integración regional en entidades como la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia FUNPADEM, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, Estado de la Nación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe FUNDEMUCA, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, entre otras. Autor y co-autor de 17 libros sobre relaciones internacionales.

Marco Vinicio Méndez Coto

Es profesor e investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Tiene una maestría en Derechos Humanos y Educación para la Paz (summa cum laude) y cursa el Doctorado en Estudios Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito. Ha publicado libros y más de una decena de artículos científicos en revistas especializadas. Contacto: marco.mendez.coto@gmail.com. Página web: <https://una-cr.academia.edu/MarcoMendezCoto>

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
CAPIBAYANA



ESTADO
DE LA NACIÓN



9 789968 558358