

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
PROGRAMA DE POSGRADOS

PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS  
CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA ASAMBLEA  
LEGISLATIVA DE COSTA RICA EN MATERIA DE  
POLÍTICA EXTERIOR

**SANDRA JULIETTE HERRERA MORALES**

Proyecto Profesional de Graduación sometido a consideración del Tribunal  
Examinador para optar por el grado de Magíster Scientiae en Relaciones  
Internacionales con énfasis en Política Internacional.

Heredia, Costa Rica

Marzo de 2018



## **DEDICATORIA**

A mis padres, a mi hermana y a mi hermano,  
por su apoyo en todos los procesos de  
superación en la vida, por creer siempre en mí.

A Carlos Ricardo, por ser mi sostén, mi fuente  
de inspiración y mi ayuda.

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios, por permitirme cumplir un sueño más.

A Francisco Flores Zúñiga, por su guía y el tiempo que dedicó a esclarecer el correcto desarrollo de este trabajo. Su apoyo y el tiempo dedicado, fue fundamental para encontrar mi camino en este proyecto profesional.

A Juan Carlos Méndez, quien cultivó siempre la perseverancia para concluir el proyecto de la maestría. Gracias por su consejo.

A mis compañeros y compañeras de maestría, por su apoyo durante este nuevo reto.

# TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA .....	iii
AGRADECIMIENTO .....	iv
TABLA DE CONTENIDO .....	v
LISTA DE BREVIATURAS .....	viii
LISTA DE TABLAS.....	ix
LISTA DE FIGURAS.....	x
RESUMEN .....	xii
CAPÍTULO I.....	1
ANTECEDENTES Y ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	1
1.1 Planteamiento del problema.....	1
1.2 Objetivos.....	9
1.3 Justificación .....	10
1.4 Diseño Metodológico .....	17
1.4.1 Enfoque y tipo de estudio.....	17
1.4.2 Métodos y técnicas de investigación .....	18
CAPÍTULO II .....	21
MARCO CONCEPTUAL REFERENCIAL.....	21
2.1 Aproximación a la comprensión de la base conceptual de las relaciones internacionales en el siglo XXI .....	21
2.2 Relaciones Internacionales y política exterior: elementos para la comprensión de la actividad legislativa en asuntos internacionales .....	26
CAPÍTULO III .....	32
MARCO INSTITUCIONAL COSTARRICENSE: ACTORES ESTATALES QUE TIENEN INCIDENCIA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PAÍS .....	32
3.1 El Poder Ejecutivo.....	32
3.1.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.....	38
3.1.2 El Ministerio de Comercio Exterior .....	44
3.1.3 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.....	53
3.2 La Asamblea Legislativa .....	57

CAPÍTULO IV .....	60
EL DESARROLLO DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y LA PARTICIPACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN LA POLÍTICA EXTERIOR COSTARRICENSE .....	60
4.1 El objetivo de la diplomacia parlamentaria .....	61
4.2 El rol de la Asamblea Legislativa en el control de los lineamientos de la Política Exterior.....	66
4.2.1 La Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior .....	67
a) Atribuciones	69
b) La Unidad de Cooperación Internacional	76
c) Asociaciones o uniones de parlamentos y organismos internacionales en los cuales participa la Asamblea Legislativa	78
i. Unión Interparlamentaria (UIP)	78
ii. Parlamento Latinoamericano (Parlatino)	79
iii. Foro Interparlamentario de las Américas (ParlAméricas)	81
iv. Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras	81
v. Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA)	82
vi. Red Parlamentaria Global de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	83
vii. Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)	83
viii. Grupos de Amistad	84
4.2.3 El Control del Parlamento sobre la Política Exterior .....	85
4.2.4 Mecanismos desde los cuales la Asamblea Legislativa puede ejercer control sobre los lineamientos de la política exterior .....	87
a) Las interpelaciones y el voto de censura	87
b) La concurrencia voluntaria de los ministros a la Asamblea Legislativa	89
c) Las comisiones especiales de investigación	89
d) Los presupuestos ordinarios y extraordinarios	90
e) Informes	90
i. Informe del Presidente de la República	91
ii. La memoria anual de los ministros	91
iii. Informes solicitados por la Asamblea Legislativa al Poder Ejecutivo y a las instituciones del Estado	92
f) La liquidación del presupuesto del Poder Ejecutivo y el dictamen de la Contraloría General de la República	93
g) Comunicación de las salidas del país del Presidente de la República	94

h) La aprobación o improbación de tratados y empréstitos internacionales	95
i) Las excitativas	101
CAPÍTULO V .....	104
FORTALEZAS Y LIMITACIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	
INSTITUCIÓN EN EL CONTROL DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR.....	
5.1. Fortalezas .....	105
5.2 Limitaciones .....	107
CAPÍTULO VI .....	112
ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN EL CONTROL DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA Y EL DESARROLLO DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA .....	
6.1 Política Institucional en Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria .....	114
6.2 Política de Cooperación Internacional de la Asamblea Legislativa.	118
6.3 Creación del Centro Especializado en Relaciones Internacionales (CERI) .....	124
6.3.1 Organización Administrativa .....	128
6.3.2 Funciones .....	130
6.3.3 Estructura Interna .....	132
6.3.4 Los recursos Humanos.....	139
6.4 Propuesta de modificación al Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.....	140
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	144
I. Conclusiones.....	144
II. Recomendaciones.....	149

## **LISTA DE BREVIATURAS**

**CINDE:** Coalición Costarricense de iniciativas de desarrollo.

**COMEX:** Ministerio de Comercio Exterior.

**FOPREL:** Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe.

**IED:** Inversión extranjera directa.

**MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación y Política Económica.

**MRREE:** Ministerio de Relaciones Internacionales y Culto.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

**OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte.

**PARLATINO:** Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

**PEN:** Programa Estado de la Nación.

**PROCOMER:** Promotora de Comercio Exterior.



**LISTA DE TABLAS**

Tabla N. 1- Cantidad de embajadas, consulados y oficinas de Procomer  
por región ..... 50

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura N. 1- Estructura funcional del Poder Ejecutivo de Costa Rica .....	34
Figura N. 2 - Organigrama de la Asamblea Legislativa .....	129
Figura N. 3 - Áreas estratégicas.....	132

PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS  
CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA ASAMBLEA  
LEGISLATIVA DE COSTA RICA EN MATERIA DE  
POLÍTICA EXTERIOR

Proyecto Profesional de Graduación sometido a consideración del Tribunal  
Examinador para optar por el grado de Magíster Scientiae en Relaciones  
Internacionales con énfasis en Política Internacional

Postulante

**Sandra Juliette Herrera Morales**

MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR

---

Máster Raúl Fonseca Hernández  
Coordinador  
Programa de Posgrados

---

Máster Hugo Fonseca Argüello  
Representante de Directora

---

Máster Juan Carlos Méndez  
Barquero  
Asesor especialista

---

Máster Carlos Humberto Cascante  
Segura  
Representante Profesor  
Seminario de Práctica Aplicada

Marzo de 2018

## **RESUMEN**

La Asamblea Legislativa tiene varias delegaciones tanto de orden constitucional como reglamentarias, orientadas en participar activamente en el control de las políticas exteriores elaboradas por el Poder Ejecutivo. En la actualidad, la Asamblea Legislativa se ha abocado a la aprobación o no de los convenios y tratados internacionales, dejando de lado las potencialidades que tienen los legisladores en su carácter individual y a través de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, para determinar la clase de compromisos a nivel global que compromete el Gobierno de turno.

En este contexto, el proyecto procuró determinar ¿Cómo podría la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica fortalecer sus competencias constitucionales y reglamentarias en materia de política exterior y asuntos internacionales?

Para ello, el trabajo analiza el marco institucional costarricense, las competencias constitucionales de política exterior, la función de las delegaciones que se le realizan a la Asamblea Legislativa en este tema, las fortalezas y limitaciones para desarrollar lo que le corresponde.

Producto de este análisis, se presenta una propuesta que pretende mejorar el desarrollo lo dispuesto tanto en la Constitución como en el Reglamento Interno, y se renueva la orientación en materia internacional del Parlamento mediante la incorporación del concepto de diplomacia parlamentaria. Esto no solo aclara el rol de los diputados y las diputadas, sino que acerca el control parlamentario con la demanda ciudadana, les permite apropiarse de la labor de ejercer un control político más detallado y de participar

activamente en la modernización del Estado, como actor primario, de manera que se asegure que el Poder Ejecutivo desarrolle políticas asertivas que incidan en el bienestar de los costarricenses.

El documento se compone de seis capítulos. El primero aborda los antecedentes y los aspectos metodológicos. Expone que existe poco reconocimiento al trabajo internacional en foros y organizaciones parlamentarias de carácter regional y mundial. Evidencia la necesidad de que la Asamblea Legislativa participe como actor primario en la modernización del Estado y en los esfuerzos por elaborar políticas asertivas que incidan en el bienestar de los costarricenses. Para llevarlo a cabo, se analiza el desempeño interno del Parlamento, las atribuciones conferidas y si estas se están desarrollando a cabalidad.

En el segundo capítulo se plantea el marco conceptual referencial, el cual indica que desde la segunda mitad del siglo XX las relaciones internacionales se han transformado, presentando en la actualidad una agenda internacional muy variada. Además, surgen múltiples actores que intervienen en los asuntos del Estado y con ello aumentan las relaciones de interdependencia. Debido a esto, no es posible tratar las vinculaciones externas del Estado sin tomar en cuenta los intereses internos de la sociedad.

El tercer capítulo explica el marco institucional del Estado costarricense, específicamente los actores estatales que tienen incidencia en la política exterior del país y a los que constitucionalmente se le delegan funciones: el Poder Ejecutivo (el Presidente de la República y el Consejo de Gobierno), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y la Asamblea Legislativa.

El cuarto capítulo se refiere a la diplomacia parlamentaria y cómo puede favorecer la armonización de las políticas nacionales. Para ello, se debe contar con objetivos claros que permitan a los legisladores saber con antelación cuál debería ser el resultado deseable de su trabajo en el exterior. Además explica las atribuciones del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, las asociaciones, los organismos internacionales y los grupos de amistad en los que participa, y se aborda con amplitud los mecanismos existentes para el control del parlamento sobre la política exterior.

El quinto capítulo analiza las fortalezas y las limitaciones que tiene la Asamblea Legislativa de Costa Rica para replantear lo su estructura y forma de trabajo que ha tenido hasta el momento.

Finalmente, el sexto capítulo, plantea una estrategia para mejorar la participación de la Asamblea Legislativa en el control de los lineamientos de la política exterior de Costa Rica y el desarrollo de la diplomacia parlamentaria. Para ello, se establecen acciones concretas.

# **CAPÍTULO I**

## **ANTECEDENTES Y ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **1.1 Planteamiento del problema**

Para comprender a cabalidad cualquier situación o conflicto en relaciones internacionales, es necesario visualizar el contexto en el que se encuentran inmersos todos los actores que participan. Es claro que, con el fin de la era unipolar, en términos de Joseph Nye, pasamos a un mundo configurado por algo parecido a un “tablero de ajedrez tridimensional” donde existen claras relaciones de poder y una pronunciada interconexión que genera la globalización en la cual las acciones y los diversos procesos repercuten en todas las esferas (Attinà, 2001).

En este mismo aspecto, Luciano Tomassini (1991) ha indicado que con la postguerra el mundo se transformó y dio origen a un escenario internacional “más complejo, fluido, dinámico, más fragmentado, pero también más interdependiente”. Keohane y Nye (1988) también han mencionado que cada vez más situaciones se caracterizan por generar efectos de costo recíprocos entre los actores a partir de intercambios crecientes.

La era actual ha puesto sobre la mesa una serie de teorías que desvinculan a los Estados como actores supremos del sistema internacional y se han considerado múltiples actores que también participan, interactúan y definen posiciones respecto de múltiples temas esenciales para la sociedad. Si bien el Estado sigue siendo el núcleo de la interdependencia, ahora debe tomar en cuenta otros elementos que pueden colaborar para canalizar las demandas internas y externas.

Por lo anterior, a pesar de la existencia de otros actores el Estado-nación continúa siendo central en la coexistencia del sistema mundo como base fundamental, pues este surgió por la necesidad de garantizar una base mínima de seguridad para el crecimiento de las sociedades, su economía y el control político de estas, instalándose sobre un espacio territorial delimitado.

Una de las principales tareas del Estado es la formulación de políticas públicas las cuales son desarrolladas a partir de la configuración de los principios, las normas y las políticas. Estas acciones poseen dos enfoques: uno interno y uno externo. A nivel interno, el Estado se compone por una serie de instituciones las cuales ejecutan planes y programas con el objetivo de brindar bienestar a su población, es por ello que la oferta política debe reflejarse en objetivos, metas y planes concretos que deberán ejecutar las instituciones públicas.

A nivel externo, muchos de esos objetivos pueden transformarse también en aspiraciones, las cuales se fundamentan en el interés del país y son expresadas por medio de la política exterior, la cual se ocupa de los temas internos que se quieren llevar al plano internacional y se apoya en la institución rectora en la materia, en el caso costarricense el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Sin duda, en la actualidad no es posible tratar las vinculaciones externas que desarrollen los estados sin considerar los intereses internos de la sociedad o las reacciones que puedan generar las acciones sobre grupos de interés involucrados. Tomassini (1991) indica "... es cada vez más amplia la proporción de las políticas públicas de un país que influyen en sus relaciones externas, o que pueden ser afectadas por éstas, sea en el campo económico, financiero, tecnológico, energético, de los transportes y comunicaciones, las migraciones, los derechos humanos y otros". (p.243)



La vinculación de factores expresada por Tomassini fue considerada por Costa Rica a través de la Constitución Política de 1949, en la cual no solamente se da la delegación constitucional al Poder Ejecutivo sobre la formulación de la política exterior del país, sino que estableció un contrapeso a las decisiones que se toman en cuanto a los compromisos internacionales adoptados.

Este contrapeso se establece en el artículo 121 de la Constitución Política, la cual en los incisos 4, 5, 6 y 15, definidos más adelante, indica las tareas de la Asamblea Legislativa que a su vez son parte de las atribuciones de temas que negocia el gobierno de turno en el exterior. Cada uno de los tópicos señalados en el artículo supra citado requieren la ratificación del Poder Legislativo para ser ejecutadas, así las cosas, se requerirá una votación no menor de los dos tercios de la totalidad de los diputados y diputadas para ser aprobada cualesquiera de las menciones anteriores.

Este marco jurídico e institucional se complementa con el trámite del Poder Legislativo. Para ello, el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa delega los asuntos internacionales a la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. El artículo 85 del Reglamento indica en el inciso d) las atribuciones que a esta le competen (Asamblea Legislativa, 2017: 45).

La participación en la Asamblea Legislativa en la materia internacional del país es poco reconocida públicamente. Por un lado, se encuentra todo lo normativo, que está estrechamente vinculado a las atribuciones delegadas tanto en la Constitución como en el Reglamento, y por el otro, está la representación internacional que hacen los legisladores en una serie de foros y organizaciones parlamentarias de carácter mundial y regional en los

cuales abordan temas primordiales y establecen ejes de trabajo según las prioridades de cada país.

Este trabajo que desarrollan los parlamentarios puede verse como parte de un concepto moderno de diplomacia pública parlamentaria, aun cuando exista resistencia a encasillar la diplomacia en “nueva” y “vieja”, bajo el argumento de que en la práctica se mantiene igual. Lo cierto es que el trabajo parlamentario es un derivado del mandato ciudadano y debe responder a esos intereses, aun tratándose de asuntos de política exterior. En un concepto moderno, debe reconocerse que el control democrático de esa política exterior cada día se afianza más y la participación ciudadana en la toma de decisiones, es una realidad (Méndez, 2015).

Las representaciones de los parlamentarios en el exterior son sin duda una forma de diplomacia pública, Morales (2008) define que esta “se propone obtener una adecuada proyección de la imagen internacional del país de que se trate, y la mutua comprensión de las naciones. Está constituida por un conjunto de iniciativas destinadas a influir en la opinión pública en el exterior. Es esencial para la consecución de determinados objetivos de la política exterior”. (p.14)

Esta nueva forma de diplomacia se fundamenta en la necesidad del gobierno en que sus habitantes y las instituciones domésticas sirvan de socios en el apoyo de la política exterior. Más aún, se trata de un mundo real donde se rige por relaciones flexibles y la participación de múltiples actores que colaboran en la gobernabilidad: sociedad, grupos públicos y privados, transnacionales, entre otros.

En el caso de Costa Rica existe una dispersión de la visión país en el plano exterior, se cuenta con al menos cuatro instituciones que desarrollan una función importante en esta materia. En primer lugar, se encuentra el

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el cual como ya se mencionó tiene la rectoría en cuanto a la parte política y de cooperación internacional. En segundo lugar, se encuentra el Ministerio de Comercio Exterior que se encarga de elaborar la política comercial y negociar los acuerdos comerciales bilaterales, multilaterales y regionales. En tercer lugar, se encuentra el Ministerio de Turismo que desarrolla la marca país, siendo esa la cara más visible de lo que queremos representar como sello nacional.

Estas tres entidades pertenecen al gobierno central y por lo tanto deberían tener una coordinación cercana en apoyo a la diplomacia pública, la cual no debe verse como una vertiente opuesta a la diplomacia tradicional, sino un complemento. Debido a lo anterior, es evidente la necesidad de que el Estado cree un consejo de política exterior.

La cuarta institución es la Asamblea Legislativa, la cual tiene la gran tarea de comprender a todas las instituciones anteriores, estudiar las iniciativas que estas promueven para su aprobación legislativa y con ello desarrollar planes y compromisos internacionales. Claro está que estas iniciativas deberían ser recibidas en el Parlamento como una sola línea de acción gubernamental, sin embargo, las múltiples dificultades y limitaciones que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para integrarlas han sido objeto de análisis y discusión en las esferas académicas y políticas del país.

Para un mejor desarrollo de la política exterior y uso de los recursos, Carlos Murillo (2012) plantea tres factores que deberían ser considerados. El primero es la necesidad de mantener una diplomacia apegada a los valores tradicionales que han dado un lugar de privilegio al país y que se encuentran fuertemente arraigados, tal como son la defensa de los valores democráticos, paz y derechos humanos.

El segundo se refiere a las competencias institucionales para cumplir con los lineamientos de la política exterior. En este sentido el autor califica de *sui generis* con un alto grado de complejidad pues en la formulación e implementación participan diversos actores y entidades, y convergen múltiples agendas.

El tercer elemento, es la necesidad de crear un mecanismo de “sistematización y seguimiento de las acciones de política exterior”. En este sentido se reconoce un entramado institucional y la imposibilidad de conocer y analizar la labor del país en todas las áreas temáticas.

Sobre este aspecto, el informe del Estado de la Nación del 2014, indica lo siguiente:

“En efecto, en la formulación y conducción de la política exterior participa una multiplicidad de órganos del Estado costarricense. Aunque la normativa le otorga la rectoría al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, otras instituciones tienen amplios márgenes de injerencia en los diversos ámbitos que abarcan las relaciones internacionales del país, como es el caso de COMEX, en el área de comercio exterior, o Mideplan, en materia de cooperación internacional. Esta dinámica ha generado especialización institucional, pero también segmentación de la política y en las funciones de cada entidad”. (Estado de la Nación, 2014, p. 262)

Debido a lo anterior, es claro que la actualidad ofrece múltiples herramientas tecnológicas que podrían facilitar la coordinación entre las instituciones públicas de manera que los temas nacionales puedan abordarse con un enfoque integral, viable y sostenible entre los intereses internos y externos del país.

Las instituciones públicas que se encuentran vinculadas con las relaciones internacionales deben proyectar un enfoque visionario y coordinado en el

desarrollo de una política que permita avanzar hacia una sociedad moderna, en la cual se combinen los esfuerzos nacionales con la cooperación internacional que recibe la nación, de manera que se puedan identificar los recursos existentes, organizar las necesidades más apremiantes y poder brindar una solución palpable ante la ciudadanía.

Es claro que el Estado costarricense arrastra una serie de problemas de organización y coordinación entre sus mismas instituciones, producto de un marco de funcionamiento heredado de la segunda mitad del siglo XX. En el contexto actual, el Estado debe buscar la forma de articularse para ser eficiente y dar respuesta al creciente clamor ciudadano por reorganizar el Estado con el objetivo de mejorar los procesos administrativos que involucran manejo de los recursos públicos. Esta acción supone un gran compromiso por buscar soluciones. Organizar la política exterior y encaminarla hacia un sendero exitoso es una labor ardua, constante y que requiere grandes compromisos estatales para poder alcanzar las metas propuestas por los gobiernos. No obstante, el fin principal no debe ser una política transitoria sino una visión a largo plazo.

La construcción de un mejor país es también parte de la labor legislativa y parlamentaria, es por ello que se observa con especial atención el aumento en la participación de los diputados en la materia exterior, con lo cual se enfatiza la necesidad de mayor coordinación interna en el Estado y dentro de la misma Asamblea.

Al respecto, se ha mencionado lo siguiente:

“Aunque los parlamentos (en algunos países latinoamericanos) no tienen gran incidencia en la formulación de la política exterior, cada vez más se acrecienta su interés en participar activamente, no sólo en lo que le incumbe como prerrogativa presidencial: ratificación de los

tratados internacionales y autorización de fuerzas armadas extranjeras en el territorio nacional, y a la salida de tropas nacionales al exterior, sino en la programación de una política exterior coordinada, cuando está en juego el interés de la nación o el marco de la soberanía territorial”. (Leiva, 1996, p.137)

El fortalecimiento de la democracia, la atención ciudadana y el acercamiento que solicita la ciudadanía, así como la atención a los múltiples problemas sociales, algunos originados fuera de nuestras fronteras, hacen que los legisladores estén llamados a ejercer un control político más detallado y a participar activamente del desarrollo nacional en temas como migración, desarrollo tecnológico, producción de energía, derechos humanos, seguridad, migración, alimentación y muchos otros.

Desde esta perspectiva, la Asamblea Legislativa debe participar como actor primario, tanto en la modernización del Estado como en los esfuerzos por elaborar políticas asertivas que incidan en el bienestar de los costarricenses. Para poder llevarlo a cabo, es necesario evaluar el desempeño interno, las atribuciones conferidas y si estas se están desarrollando a cabalidad.

El Poder Legislativo recibe las iniciativas internacionales que han negociado, formulado o propuesto la diversidad de instituciones estatales que participan y contribuyen en la elaboración de la política exterior, y que requieren de un trámite de aprobación parlamentario para entrar en vigencia; por ello, la función de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, de dar seguimiento a las políticas exteriores.

La práctica interna de dicha Comisión en los últimos quince años indica que no se han desarrollado las potencialidades para hacer cumplir el marco institucional e interno, delegado tanto por la Constitución Política como por el Reglamento Interno. Es con base en todo lo anterior que este trabajo final

de graduación se plantea la siguiente interrogante de investigación: ¿Cómo podría la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica fortalecer sus competencias constitucionales y reglamentarias en materia de política exterior y asuntos internacionales?

## **1.2 Objetivos**

### *Objetivo general*

Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en el control de los lineamientos de la política exterior mediante el diseño de una propuesta de mejora en la implementación de sus competencias constitucionales y reglamentarias en la materia.

### *Objetivos específicos*

- 1) Analizar el marco institucional costarricense en relación con el control de los lineamientos de la política exterior y las competencias constitucionales en la materia.
- 2) Examinar las competencias constitucionales y reglamentarias de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en los espacios internacionales y su vinculación con la política exterior del país.
- 3) Identificar las fortalezas y limitaciones de la Asamblea Legislativa de Costa Rica para la implementación de sus competencias constitucionales y reglamentarias en su participación en el control de los lineamientos de la política exterior.

- 4) Diseñar una propuesta de mejora para la implementación de las competencias constitucionales y reglamentarias de la Asamblea Legislativa en materia internacional y política exterior.

### **1.3 Justificación**

La presente investigación buscar desarrollar una propuesta que permita a la Asamblea Legislativa de Costa Rica comprender y aprovechar el potencial que tiene de incidir y apoyar los esfuerzos estatales en materia política exterior, competencia que en virtud de la Constitución Política de Costa Rica le corresponde diseñar al Poder Ejecutivo.

Asimismo, para la sociedad costarricense en general, resulta de suma importancia comprender todos elementos del Poder Legislativo vinculados a los asuntos internacionales que son parte de su competencia constitucional, sino sobre todos aquellos que de conformidad con sus deberes de control político acompañan una adecuada evaluación y seguimiento de los instrumentos internacionales que le corresponde aprobar, así como sobre aquellos aspectos de las relaciones internacionales donde tiene la responsabilidad de intervenir.

A continuación, se indican algunos elementos que justifican la importancia y relevancia social y académica de esta investigación, pero sobre todo se exponen las ideas que pueden contribuir a mejorar y ampliar la acción de la Asamblea Legislativa dentro de una estrategia que le posibilite intervenir no solo en el control, sino en el desarrollo de la política exterior del Estado costarricense, donde su participación solo puede mejorar si es capaz de introducir cambios sustantivos de orden interno y externo que le permita cumplir con sus responsabilidades tanto constitucionales, como reglamentarias.



El control de la política exterior la fase más importante desde el punto de vista que pretende esta investigación, pues es la fase de convergencia de la Asamblea Legislativa con la política exterior. Las previas de elaboración y ejecución, resultarían de poca utilidad si no existiera evaluación de los resultados alcanzados, la comprensión del argumento empleado para justificar la adopción de esa política exterior y no de otra diferente. La fase de control se configura, así como la etapa final de toda política exterior y el punto de partida de un nuevo proceso decisorio.

En cualquier caso, el control de la actuación exterior de un Estado resulta imprescindible para reforzar las decisiones y las actividades que se han demostrado eficaces y corregir aquellas otras que se consideran inoportunas o perjudiciales para el país (Calduch, 1993). El control legislativo desempeña una importante función de control político, el cual debería ser ejercido tanto durante la ejecución de la política exterior, como con posterioridad.

Nuestro país por su posición y dimensión geográfica, su condición económica y su desarrollo político y cultural, necesita sopesar consistentemente sus ventajas y desventajas, definiendo a partir de estas, sus posibilidades dentro de las relaciones internacionales. Para garantizar lo anterior, se requiere de un manejo moderno, integrado y flexible de las relaciones exteriores en las cuales se aplique un alto grado de selectividad de las políticas que se pretenden desarrollar y adoptar, tomando como base la oportunidad nacional para desarrollarse.

Costa Rica desde la fundación de la Segunda República, ha orientado sus propuestas en el campo internacional a exaltar las ventajas de su sistema político y los valores de la nacionalidad costarricense. Es por ello que las instituciones públicas y privadas del país, vinculadas con las relaciones internacionales en sus distintas acepciones e intereses, se encuentran

obligadas a concertar una política de desarrollo y cooperación externas que privilegiando el interés nacional promueva en forma ordenada sus distintas necesidades en el ámbito internacional.

Dentro de las instituciones públicas se exalta la función de la participación de la Asamblea Legislativa en la política exterior, la cual debe producir su propia información y no limitarse solamente a recibir aquella que le suministra el Poder Ejecutivo. Adicionalmente, como se ha mencionado, la toma de decisiones en los asuntos exteriores afecta la vida de los miembros que conforman la sociedad costarricense, es por ello que las relaciones exteriores no pueden en cualquier sistema de representación democrática excluir el consentimiento de la población, pues éste provee la necesaria legitimidad para cualquier acto adoptado por las instituciones de un Estado o una organización internacional.

La Asamblea Legislativa tiene la obligación de modernizar sus procedimientos y su función dentro de la Política Exterior de Costa Rica dada su trascendencia en la toma de decisiones, su condición institucional dentro del Estado y la responsabilidad de tutelar las políticas exteriores. Mantener un bajo perfil en la definición de la política exterior del país resulta contraproducente para el desarrollo social y para el liderazgo regional con que se identifica a nuestra nación.

El esfuerzo legislativo tiene que sumarse al del Ejecutivo, creativamente. El primero promoviendo un control dinámico de la política exterior y el segundo ejecutándola bajo premisas pragmáticas, que le permitan al país explotar todas las ventajas y posibilidades que plantean la cooperación, así como el intercambio económico y cultural con el mundo. La existencia de recursos limitados para Costa Rica requiere de políticas que los optimicen y permitan crear oportunidades. Estas premisas deben ser entendidas como una tarea esencial para los intereses nacionales.

Si bien el manejo de las relaciones exteriores es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, la creciente interacción entre Estados y la participación en organismos multilaterales, han propiciado la celebración de múltiples convenios internacionales que han aumentado la proyección internacional del Parlamento en diferentes niveles de ejecución y complementariedad de la política exterior. En este sentido, los diputados son un canal fundamental y complementario de la diplomacia tradicional, y de la promoción de las buenas relaciones entre Estados.

De esta manera, las relaciones exteriores que desarrollan los diputados, al amparo del cargo que desempeñan y de la conformación de las comisiones, con especial énfasis en la de Asuntos Internacionales, permite denominar parte de su función como “democracia parlamentaria”.

En un sentido amplio, esta abarca las competencias constitucionales propias del Legislativo en el campo de la política exterior, así como la labor de control de la acción del Gobierno en este campo y el lobby internacional que realizan en los múltiples foros parlamentarios de los cuales forma parte la Asamblea Legislativa, por ello, el trabajo legislativo funciona de manera complementaria a la diplomacia tradicional.

De manera tal que este trabajo final de graduación viene a complementar otros trabajos académicos sobre el control de la política exterior desde otros poderes públicos, tales como los trabajos sobre el control jurisdiccional de los actos de política exterior Cascante (2012), los cuales vienen a reafirmar la necesidad de estudiar los actos de los actores públicos y sus implicaciones en materia de relaciones internacionales y política exterior, más allá del concepto tradicional asociado al Poder Ejecutivo.

A pesar de que el término pueda ser de aceptación restringida, es cierto que la participación de los legisladores en los temas internacionales no se limita a la tramitación de un expediente o un proyecto de ley, sino que es más amplia.

Los legisladores tienen una posición privilegiada dentro del esquema de nuevos actores relevantes en la política internacional, en especial por ser el órgano del Estado que más cercanía tiene con la ciudadanía. En materia internacional, la diplomacia parlamentaria debe trabajar para involucrar en su concepción a la sociedad civil, de manera que puedan transformar las necesidades y demandas ciudadanas en posiciones y decisiones de la política exterior.

El establecimiento de grupos parlamentarios, los intercambios en cumbres entre presidencias legislativas, así como la creación de comisiones temáticas representan mecanismos de gran importancia para el logro de objetivos comunes a nivel internacional, con especial relevancia en la imagen país. Muchas de estas participaciones contribuyen al mejoramiento de las relaciones entre los Estados. De este modo, la diplomacia parlamentaria se posiciona como un nuevo espacio legislativo permanente entre países, cumpliendo no sólo un rol fundamental en el fortalecimiento de las relaciones internacionales, sino en la profundización de los vínculos entre sociedades.

La participación de los legisladores en este tipo de iniciativas permite aumentar la visibilidad de la labor del Parlamento y enriquecer los debates con los temas tratados en los foros internacionales. Así las cosas, se podría indicar que la participación de los diputados y las diputadas a nivel exterior engrandece el conocimiento personal, profundiza el nivel de debate y permite tener un criterio más amplio sobre los compromisos que se adquieren en los tratados o convenios que el Poder Ejecutivo suscribe. Así las cosas, esta

función parlamentaria funciona como un auxiliar de la política exterior, la cual permite la colaboración entre autoridades.

Otra de las bondades del involucramiento es la formación de grupos de amistad de parlamentarios de dos o más países, pues a largo plazo puede brindar estabilidad en las relaciones, permanencia y pluralidad.

Si bien no corresponde a una actividad propia del Congreso, conviene señalar que la participación en los asuntos internacionales está directamente relacionada con la creciente participación e interés de los parlamentarios por las actividades relacionadas con la denominada “diplomacia parlamentaria”, cuestión que se ha visto impulsada por las tendencias de la política exterior dirigida a la inserción internacional del país en el esquema mundial. Según la define Federico Vallejos, este tipo de diplomacia “corresponde a la actividad internacional regular y coherente que los Parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados” (Vallejos, 2004, p.80).

A pesar de las muchas bondades que se pueda describir sobre el involucramiento de la Asamblea Legislativa en la política exterior, es necesario evaluar las atribuciones conferidas tanto en la Constitución Política como en el Reglamento Interno, de forma que se pueda determinar si estas son suficientes y si están siendo cumplidas a cabalidad, pues existe la percepción de la existencia de un reducido control de la Asamblea Legislativa sobre la política exterior, así como la necesidad de un mayor conocimiento de la realidad internacional para legislar.

La Asamblea Legislativa forma parte de una serie de foros mundiales y regionales de gran relevancia para el país, sin embargo, la participación representa un costo para el país lo cual supone que la institución cuente con un adecuado equipo técnico y profesional que colabore con los

diputados para la formulación de políticas a largo plazo y se alcance el máximo provecho de dicha participación.

Un Estado pequeño como el costarricense debe estar en la obligación moral de aportar en la construcción de una línea país que refleje no solo la identidad nacional, sino las aspiraciones futuras de crecimiento y fortalecimiento del Estado como un todo.

Sin duda alguna, la evaluación de la situación actual de la Asamblea Legislativa en la política exterior dará un gran aporte a la academia, pues este tipo de ejercicios resulta parte de un tema novedoso para las relaciones internacionales, donde se valora la parte de formulación de políticas exteriores no solo desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, sino desde una perspectiva moderna, la cual por una parte reconoce el involucramiento de más actores por medio de la diplomacia pública, y por el otro, establece las responsabilidades del Poder Legislativo en la política exterior.

Tal y como queda demostrado, esta investigación no solo brinda conocimiento novedoso a la comunidad universitaria y a la sociedad costarricense en general, sino que la misma es pertinente con el perfil de salida de una persona que ha cumplido con todo el proceso de preparación que ofrece la maestría en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Internacional, pues en ella se refleja la aplicación del conocimiento y el objeto de estudio de las relaciones internacionales.

## **1.4 Diseño Metodológico**

### ***1.4.1 Enfoque y tipo de estudio***

La presente investigación se desarrolla a partir de la modalidad de graduación de proyecto profesional, la cual consiste en una actividad teórica-práctica dirigida al planteamiento, diagnóstico y diseño de estrategias para resolver un problema concreto o a la preparación sistemática y ejecución de una actividad específica fundada en los conocimientos, habilidades y competencias inherentes al perfil de salida del estudiante (subrayado no es del original) (Comité de Gestión Académica, 2010, p.1).

De manera tal que para el desarrollo de este proyecto profesional se ha utilizado un abordaje metodológico de enfoque cualitativo, dado que las investigaciones cualitativas se apoyan más en la lógica y en un proceso inductivo que consiste en dos fases: explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas. Por lo anterior, Hernández Sampieri (2014) indica éstas van de lo particular a lo general.

Sin embargo, se debe dejar claro que este proyecto profesional no pretende generar nuevas teorías, sino más bien la propuesta de soluciones concretas a la problemática planteada antes, tal y como se estipula en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación del Programa de Posgrados de la Escuela de Relaciones Internacionales.

Dado que este proyecto profesional de graduación pretende además examinar las competencias constitucionales y reglamentarias de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en los espacios internacionales y su vinculación con la política exterior del país, esta investigación es de tipo descriptivo, que sirve para determinar cómo es y cómo se manifiesta un

fenómeno determinado, por lo cual se puede indicar que este tipo de investigación no busca verificar hipótesis, sino que como bien señala Hernández Sampieri (2014), se generan durante el proceso y se perfeccionan conforme se recaban más datos; es decir son un resultado del estudio.

La unidad de análisis de esta investigación corresponde a la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

#### ***1.4.2 Métodos y técnicas de investigación***

Para el desarrollo de este proyecto profesional de graduación, se favoreció el método de investigación documental, es decir, la base del estudio (metodología general) será la revisión bibliográfica, la cual fue complementada con técnicas como la entrevista semiestructurada.

Al respecto, es importante destacar que esta investigación es documental, dado que las fuentes primarias de información utilizadas están constituidas por documentos bibliográficos. Es decir, la información básica con que se trabaja ha sido previamente recolectada o levantada e impresa (Gallardo, 2013).

Para llevar a cabo la investigación documental se siguieron los siguientes pasos (procedimiento general):

- a) Recopilación de material: se realizaron fichas documentales bibliográficas para uso exclusivo de la investigadora, las cuales se dividieron en legislación, Constitución Política, actas de las comisiones de relaciones internacionales y comercio exterior, normativa interna de la Asamblea Legislativa y acuerdos del Directorio del Congreso.



- b) Organización del material: se organizó todo el material recopilado y se contrastó para determinar la información más útil para la redacción del Capítulo V de este proyecto profesional de graduación (propuesta).
- c) Análisis de informe preliminar: se siguió la sugerencia metodológica de Gallardo (2013) para analizar en el Capítulo IV una relación preliminar entre los objetivos propuestos inicialmente con vista a establecer el mayor grado pertinencia y consistencia entre la información bibliográfica recopilada y la posterior redacción del capítulo V.
- d) Redacción: se redactaron los capítulos IV, V y VI con base en la información extraída antes especificando notas y referencias bibliográficas.

Asimismo, como parte de la aproximación metodológica se utilizó la entrevista semiestructurada como herramienta o técnica auxiliar (complementaria) para reforzar la propuesta contenida en el Capítulo V de este proyecto profesional de graduación.

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron a funcionarios internos de la Asamblea Legislativa con experiencia en el campo de desarrollo de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior y funcionarios del Departamento de Desarrollo Estratégico Institucional. Además, se entrevistó a los diputados Rolando González Ulloa y Mario Redondo Poveda, quienes, desde su experiencia como diputados en más de una administración, expusieron las principales necesidades de asesoría y acompañamiento que requieren los legisladores desde su labor.

Los elementos (variables) que incluyó las entrevistas semiestructuradas incluyeron: áreas de control político, apoyo administrativo y seguimiento a viajes y representación de diputados en el exterior, asuntos presupuestarios

y actividad programática del área de asuntos internacionales y política exterior.

Con base en la información obtenida en el paso anterior, se sistematizó de la información con base en las siguientes categorías con la finalidad de tener una visión global sobre el escenario y los insumos para construir la propuesta: A) áreas de control político, B) apoyo administrativo y seguimiento a viajes y representación de diputados en el exterior, C) asuntos presupuestarios y D) actividad programática del área de asuntos internacionales y política exterior.

Las categorías se establecieron de acuerdo con las materias por desarrollar, de manera que los asuntos legales se vieron por rango de Ley y por segmento de división de Poderes.

Finalmente, se propone en el capítulo VI una propuesta estratégica cuyo propósito se deriva del objetivo general de esta investigación y busca mejorar para la implementación de las competencias constitucionales y reglamentarias de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en materia internacional y política exterior.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO CONCEPTUAL REFERENCIAL**

#### **2.1 Aproximación a la comprensión de la base conceptual de las relaciones internacionales en el siglo XXI**

El contexto se enmarca en la segunda mitad del siglo XX donde las relaciones internacionales han experimentado una transformación profunda como consecuencia de factores políticos, económicos, sociales y culturales, y ha dado paso a un escenario internacional caracterizado por relaciones complejas y dinámicas.

Este proceso propició la apertura económica, política y financiera, así como una creciente integración mundial. A su vez, planteó una serie de desafíos para el sistema internacional, los cuales han sido desarrollados por Luciano Tomassini (1991). El primero de ellos se centra en la necesidad de comprender que “el cambio es el estado normal de las relaciones internacionales” pues este es permanente y actúa en múltiples direcciones por lo que la esencia de la política exterior de los países debe basarse en una adaptación “bien informada, inteligente y oportuna”.

Un desafío en este sentido es el reconocimiento de un mundo moderno con una creciente complejidad y una amplia agenda internacional con variedad de temas e intereses. Adicionalmente, se encuentra el surgimiento de múltiples actores que intervienen en los asuntos del Estado, imprimiendo en las relaciones un sello de interdependencia.

El mundo actual exige imaginar y fortalecer nuevos mecanismos de manejo colectivo de los problemas internacionales, especialmente si se trata de

países en desarrollo con limitadas cuotas de poder en el equilibrio político y con alta dependencia de un efectivo derecho internacional.

Debido a lo anterior, en la actualidad no es posible tratar las vinculaciones externas del Estado sin tomar en cuenta los intereses internos de la sociedad (Tomassini, 1991), ni obviar que las políticas públicas influyen en sus relaciones hacia el exterior.

En este sentido, la interdependencia y la globalización han generado que los países deban replantear su participación en los asuntos exteriores de manera que sean más abiertos e incorporen la participación de otros actores que fortalezcan la estructura del Estado.

Frente a la concepción clásica de la separación práctica y teórica entre la política interior y la política exterior de los estados, surge en las últimas décadas una doctrina mayoritaria, que, aun admitiendo las diferencias entre ambas áreas de la política, sostiene la íntima relación e interdependencia que existe entre ellas (Calduch, 1993).

Las Relaciones Internacionales constituyen un área de estudio multidisciplinaria que por su esencia está inmersa en una realidad cambiante, por ello, se hace necesario una construcción conceptual que brinde claridad y a su vez sea flexible en cuanto a las transformaciones mundiales, de manera que aporte diversos puntos de vista para formar un criterio científico en aras de analizar el tema en discusión.

Para describir el espacio donde se desarrollan las relaciones internacionales se parte del concepto de sistema internacional, el cual se aborda desde una perspectiva moderna. Para ello, se toma como base la definición de varios autores que han desarrollado este concepto. Para Morton Kaplan (1967) se

trata de “un conjunto de variables relacionadas entre sí y ubicadas en un ambiente específico (p.4).

Desde un enfoque más actual, Frederic Pearson y Martin Rochester definen el sistema internacional como “un patrón general de relaciones políticas, económicas, sociales, geográficas, y tecnológicas que dan forma a los asuntos internacionales (1998; 41); o sea, que se parte de un contexto general en el cual ocurren las relaciones internacionales en un tiempo definido. Lo novedoso de este concepto es la incorporación de una serie de variables que no solo se limita a las relaciones políticas o de cooperación, sino que involucra otros temas que afectan a los Estados y sus relaciones con otros actores.

Otra destacada teórica de las relaciones internacionales es Esther Barbé, quien define el marco de acción general de las relaciones internacionales de la siguiente manera: “está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas” (Barbé, 1995: 133).

Para Barbé los actores, la estructura y el proceso son los principales componentes del sistema internacional y por tanto lo aborda partiendo de la existencia de cierto orden internacional. Su aporte resulta de gran relevancia pues plantea un sistema dinámico con estructuras que se pueden modificar a partir de las relaciones entre los actores que interactúan de manera frecuente bajo ciertas reglas.

Por otra parte, por su envergadura dentro del sistema internacional, se destaca al Estado-nación como el principal actor el cual debe garantizar una base mínima de seguridad para el crecimiento de la sociedad, la economía y

el control político. Estos varían dependiendo de su tamaño, la población y los recursos disponibles.

En la actualidad, todos los Estados nacionales se encuentran afectados por las constantes transformaciones y flujos de información a nivel global. Las relaciones internacionales se desarrollan en todas las áreas de la actividad humana: los bienes, el capital, las personas, el conocimiento, las comunicaciones y las armas, así como la delincuencia, la contaminación y las creencias, las cuales se mueven rápidamente y cruzan las fronteras territoriales.

La concepción moderna del Estado-nación es abordada por Michael Keating (2001), quien afirma que, en el contexto de un mundo sometido a profundos cambios en la esfera económica, política, cultural y social, los Estados abandonan su monopolio en la tarea soberana de representación de los intereses de sus ciudadanos y de autoafirmación nacional. En su lugar, surgen nuevas plataformas sociales integradas por diferentes actores que abogan por un nuevo sentimiento nacional, no entendido como un ejercicio de reafirmación individual o colectiva del Estado, sino definido por su capacidad para generar “complicidades internacionales” a partir del despliegue de actuaciones compartidas entre el gobierno y la sociedad civil.

Desde este concepto, existen dos aspectos fundamentales para reconocer las nuevas formas de relación de los Estados: por un lado, la aparición de nuevos actores, y por el otro, el surgimiento de nuevas fuentes de poder. Desde ambas características se explica la transición hacia una nueva administración de las relaciones internacionales en la cual el esfuerzo de los Estados se orienta hacia la capacidad de influencia en la opinión pública mundial.

Una de las razones que justifica la aparición de nuevos actores es la posibilidad de interconexión e intervención en los asuntos públicos que proporciona el entorno digital. Las renovadas opciones de acceso informativo a los denominados “asuntos públicos” provocan la aparición de un nuevo mapa de usuarios interesados en los temas de Estado, entre la que destaca de sobremanera la sociedad civil.

Resulta evidente que, por el contexto descrito, los Estados no pueden aislarse ni actuar individualmente, requieren del contacto internacional, la negociación y la mejor proyección posible. Esta dimensión recíproca entre los actores ha puesto en evidencia el concepto de la interdependencia, el cual ha sido ampliamente desarrollado por Rafael Calduch, quien cita la siguiente definición de Knorr en cuanto a interdependencia:

“Interdependencia significa literalmente dependencia mutua, es decir, dependencia uno del otro. Es lo opuesto de aislamiento, de autonomía completa, de independencia total. La interdependencia internacional significa que la vida de las sociedades organizadas en Estados soberanos se torna más o menos condicionada por la vida de otras sociedades. Significa que el esfuerzo de las sociedades por lograr objetivos, y sus partes, son más o menos interdependientes; en verdad, esto es lo que torna interesante en el análisis presente el uso del concepto. Nuestra definición comprende las implicaciones tanto conflictivas como cooperativas”. (Calduch, 199, p.12)

Otros exponentes de este concepto han sido Robert Keohane y Joseph Nye (1988), quienes parten del postulado de un mundo conformado por Estados soberanos que están en una búsqueda constante de maximizar sus intereses y su poder; sin embargo, estos no funcionan como actores exclusivos en el sistema, sino que existen otros “actores no territoriales” como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y diversas organizaciones transnacionales, todas ellas han adquirido un nuevo potencial de negociación en el ámbito internacional.

Los autores anteriormente indicados, basan su teoría de interdependencia compleja en tres características, sin embargo, se destaca una de ellas: la existencia de múltiples canales de vinculación entre las sociedades, los cuales incluyen tanto nexos informales entre élites gubernamentales como acuerdos formales entre élites no gubernamentales. Estos canales pueden ser relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

Por otra parte, Tomassini (1991) menciona la importancia que han adquirido los factores externos en los procesos de desarrollo de los países, el cual es afectado por la complejidad del escenario externo y una progresiva integración internacional. Es por estas razones que los problemas más graves que enfrentan los países inciden en el sector externo de sus economías y en su política exterior, por lo cual se hace necesario desarrollar una visión integrada que tome en consideración el conjunto de factores y las necesidades nacionales.

## **2.2 Relaciones Internacionales y política exterior: elementos para la comprensión de la actividad legislativa en asuntos internacionales**

Por otra parte, Marcel Merle (1985) destaca tres grandes corrientes: la que sustenta la primacía de la política interior sobre la exterior; la que defiende el dominio de la política exterior sobre la política interior y, por último, la que propone la existencia de unas interacciones mutuas. Estas corrientes identifican la convergencia entre la política interior y la política exterior, así como la necesidad de adaptar el sistema estatal a su entorno.

En materia de política exterior, Calduch (1993) indica que esta y cualquier otra política debe ser entendida como un proceso en el que suceden las



decisiones y las actuaciones. Asimismo, establece una división entre los diversos momentos o etapas que existen a la hora de proponer una política, el autor menciona tres: “la elaboración, la ejecución y el de control”. Adicionalmente, indica que debido a la rapidez con la que desarrollan los acontecimientos internacionales, unido a la burocratización de los órganos estatales y las rutinas con las que se deciden y ejecutan la mayoría de las actividades exteriores de los estados, provoca un solapamiento de estas fases y con ello una dificultad para comprender y explicar la política exterior.

Si bien no corresponde a una actividad propia del Congreso, conviene señalar que la participación en los asuntos internacionales está directamente relacionada con la creciente participación e interés de los parlamentarios por las actividades relacionadas con la denominada “diplomacia parlamentaria”, cuestión que se ha visto impulsada por las tendencias de la política exterior dirigida a la inserción internacional del país en el esquema mundial. Según la define Federico Vallejos, este tipo de diplomacia “corresponde a la actividad internacional regular y coherente que los Parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados” (Vallejos, 2004: 80).

Otro punto de vista lo aporta Rafael Calduch, quien aborda la política exterior como “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: 3)

Las operaciones formales de interacción la ejercen los Estados mediante la formulación de su política exterior, la cual es desarrollada a través de la diplomacia. No obstante, en la actualidad no se puede obviar que el mundo y los Estados han transitado hacia “una nueva forma de administración de

las relaciones internacionales, que trasciende la representación oficial del Estado para pasar a dirigir sus esfuerzos hacia la capacidad de influencia en la opinión pública mundial". (De San Eugenio, 2012: 147)

La aparición de nuevos actores contribuye a su interconexión y la intervención en los asuntos públicos. Debido a lo anterior, se promueve el rediseño de la diplomacia sin necesidad de encasillar y calificar a la diplomacia tradicional, sino bajo la premisa de incluir nuevas formas de relación. A este nuevo concepto se le definió como diplomacia pública.

Importante indicar en este sentido que nuevos trabajos en el país relacionados con el control de la política exterior a través del análisis del control jurisdiccional de los actos no jurídicos de política exterior en sede constitucional (Cascante, 2012), vienen a reformar esta idea de la complejidad de comprender el diseño y ejecución de la política exterior exclusivamente por un único poder público (poder ejecutivo).

A pesar de que el concepto de diplomacia pública data del año 1965 (utilizado por primera vez en el seno del Public Diplomacy Alumni Association), no ha sido tan divulgado hasta hace relativamente poco tiempo. Desde su origen se definió de la siguiente manera:

“La diplomacia pública trata sobre la influencia de las actitudes públicas en la formación y ejecución de políticas exteriores. Comprende dimensiones de las relaciones internacionales más allá de la diplomacia tradicional; el incentivo por parte de los gobiernos a la opinión pública de otros países; la interacción de grupos e intereses privados entre países [...]. En la diplomacia pública, el flujo transnacional de la información y de las ideas es un aspecto clave”. (p.147)

Así las cosas, la diplomacia pública parte de la colaboración de otras instituciones en el desarrollo de una estrategia país que potencie las

bondades nacionales hacia el exterior, esto se traduce en maximizar los recursos para obtener beneficios más concretos.

Adicionalmente, existe una clasificación más acertada para el enfoque conceptual de esta investigación la cual se complementa con la anterior, se trata de la diplomacia parlamentaria la cual ha desarrollado sus propias normas y protocolos de interacción en el mundo parlamentario. Esta se desarrolla en un mundo dinámico al estar representada por delegaciones de diputados ante foros internacionales. Para conceptualizarlo se toma en consideración la definición aportada por la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, de la Cámara de diputados del Congreso de México (2011), la cual indica:

“La diplomacia parlamentaria busca, junto con el Ejecutivo, defender los intereses nacionales, reafirmar la paz mundial, consolidar el derecho internacional y las instituciones internacionales, fortalecer los intercambios culturales y comerciales, establecer líneas de colaboración con otros países, y bloques de países y de concertación para enfrentar todo tipo de amenazas”. (p.6)

Según indica Federico Trillo (1997), esta forma de diplomacia parlamentaria engloba tanto a las relaciones institucionales como a las informales, así como a las competencias constitucionales propias del Poder Legislativo en el campo de la política exterior y el control de la acción del gobierno, por lo cual se puede afirmar que el carácter es complementario con la diplomacia tradicional.

En concreto, Trillo (1999) se ha referido al concepto de la siguiente manera:

“Normalmente hablamos de diplomacia parlamentaria para referirnos a la intervención o participación del Parlamento y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, así como para designar el entramado de relaciones institucionales e informales que

vinculan a los Parlamentos y a sus miembros. Sé que esta afirmación puede sorprender a aquellos que consideran que la política exterior es un dominio reservado al Gobierno y que el Parlamento debe por tanto mantenerse alejado del mismo.” (p.20)

La evolución de las funciones en materia internacional que ha tenido el Parlamento, se debe en gran parte al posicionamiento que tiene como eje fundamental para enlazar las políticas entre la sociedad, la política interna y la proyección internacional. En este mismo sentido, se puede indicar que los parlamentarios son un punto distintivo en la política nacional como representantes del pueblo y en su rol desarrollan tareas con miras a expandirse de lo tradicional. En un principio su foco se mantiene en lo regional, a través de la conformación de una serie de foros deliberativos.

Una tercera definición la aporta Federico Vallejos de la Barra (2004), quien explica el concepto de una manera clara y puntual al precisar:

“la diplomacia parlamentaria corresponde a la actividad internacional regular y coherente que los parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados. Es una diplomacia sui generis en la que no hay representación de los gobiernos ni poder de negociación en su nombre, cuya aparición es una muestra evidente de la influencia creciente que los parlamentos ejercen en el desarrollo de las relaciones internacionales del Estado” (p. 80-81)

Desde el punto de vista anterior, en la medida en que las relaciones entre los poderes del Estado y el Parlamento tengan una mejor conducción, una ruta de trabajo, un diálogo fluido y constante, es cuando se podrán desarrollar mecanismos permanentes de cooperación internacional y se podrá aprovechar al máximo las capacidades institucionales que ofrece el Parlamento en este nuevo reto que brinda la interacción con los entes fuera de las fronteras nacionales.

Andrés Malamud y Stelios Stavridis (2011) han comentado que las instituciones parlamentarias participan en los asuntos internacionales al menos en tres grandes áreas. Primero, en las interacciones de las disposiciones y compromisos internacionales y su nacionalización mediante los procedimientos legislativos. Segundo, mediante la conducción de relaciones políticas paralelas (diplomacia parlamentaria). El tercer elemento se traduce en el empoderamiento de los parlamentarios como ejes de representación internacional.

Cabe señalar que las afirmaciones realizadas anteriormente varían en forma y fondo de acuerdo con el espacio que se estudie, o sea, depende del grado de democratización que tenga el Estado, pues se aleja de la visión clásica del trabajo de los parlamentarios y se centra en funciones modernas, como son el establecimiento de la paz o las actividades de prevención de conflictos. De todas, se destaca como una función reciente la orientada a la construcción de espacios de interacción internacional, ya sea mediante organizaciones regionales hasta la creación de instituciones supranacionales.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO INSTITUCIONAL COSTARRICENSE: ACTORES ESTATALES QUE TIENEN INCIDENCIA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PAÍS**

Para analizar el funcionamiento de las relaciones internacionales dentro del Estado costarricense, así como los actores que participan en la formulación y control de la política exterior, es necesario conocer en detalle el marco constitucional que otorga responsabilidades y atribuciones a los poderes de la República, así como las leyes ordinarias que complementan la labor.

La base legal se deriva de la Constitución Política, promulgada luego de la Asamblea Constituyente de 1949, y basada en el texto constitucional de 1871. Para efectos de profundizar en la segmentación de atribuciones internacionales en el Estado, se procederá a conocer cada Poder estatal de manera independiente, con especial énfasis en los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado, a saber: el presidente de la República, los ministros y el Consejo de Gobierno (Ley General de Administración Pública, N. 6227). (Asamblea Legislativa, 2013: 6-7)

#### **3.1 El Poder Ejecutivo**

Magda Inés Rojas (1980) ha mencionado que la Constitución que se creó a partir de la fundación de la Segunda República estableció un sistema híbrido, pues la actividad del Poder Ejecutivo no es del todo independiente, sino que se crearon mecanismos que pueden ser utilizados por el Poder Legislativo para controlar la acción exterior del Estado.

Al mismo tiempo, se determinó que la función de toma de decisiones resulta en gran parte compartida entre ambos poderes. Podría señalarse como un buen funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos, necesarios para garantizar el éxito en el funcionamiento de una democracia consolidada.

Sobre lo anterior se ha señalado que:

“En Costa Rica, la primacía del Poder Ejecutivo se manifiesta más desde el punto de vista político que constitucional. A pesar de que la Constitución consagra a favor del Ejecutivo una participación activa en el procedimiento legislativo, el Ejecutivo está sujeto a la ley y a toda decisión emanada de la Asamblea Legislativa.” (Rojas, 1980, p.41)

Basado en lo anterior, se puede indicar que el Poder Ejecutivo es un órgano constitucional que ejerce funciones políticas y administrativas del Estado; es esencial su organización y eje fundamental en el impulso de las actividades de los demás órganos.

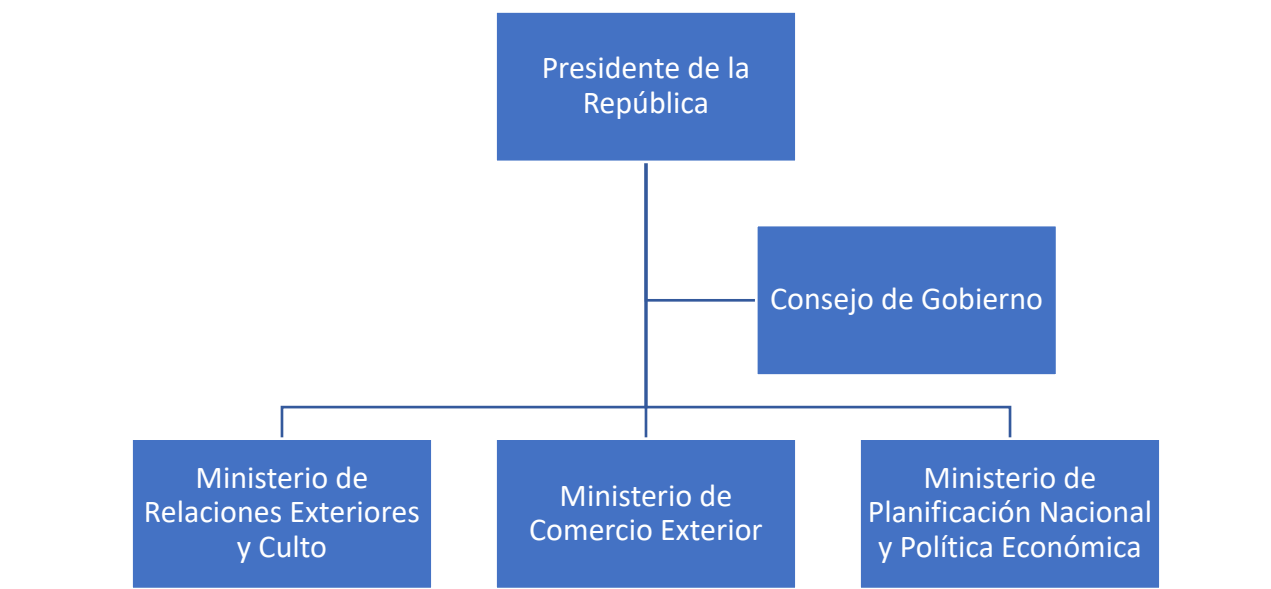
La Carta Magna establece deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República, para ello el artículo 139 indica una de las funciones del presidente, la cual es “representar a la Nación en los actos de carácter oficial”, de esta manera se presenta el más alto nivel de cara a las relaciones internacionales del Estado.

En virtud de los controles que deben existir sobre el Presidente de la República, al tener la facultad de comprometer y negociar los intereses del país, el mismo artículo 139 indica el deber de comunicar de previo a la Asamblea Legislativa cuando se proponga salir, además debe detallar los motivos del viaje, y aunque la norma no lo especifica, es usual que se incluya las fechas de ida y retorno al país.

Por otra parte, el artículo 130 constitucional menciona que el Poder Ejecutivo se ejerce en nombre del pueblo y lo integra tanto el Presidente de la República, en su calidad de representante de la nación, como los ministros de Gobierno, en calidad de obligados colaboradores, quienes en su ramo, deben firmar en forma conjunta todos los actos que la Constitución les atribuye.

La estructura funcional del Poder Ejecutivo, que participa en la toma de decisiones y formulación de la política exterior costarricense, se encuentra segmentada de la siguiente manera:

**Figura N. 1- Estructura funcional del Poder Ejecutivo de Costa Rica**



*Fuente: Elaboración propia.*

Al igual que en el resto de los sectores en los cuales tiene participación el Estado, las responsabilidades internacionales han sido delegadas de manera conjunta en el Presidente y el respectivo Ministro de Gobierno, de



acuerdo con el área temática al que se refiera. Para ello, los constituyentes establecieron un apartado en el cual se especifica los deberes y atribuciones que les corresponde desarrollar de manera conjunta; a saber:

“ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

(...)

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.

Los Protocolos derivados de dichos tratados públicos o convenios internacionales que no requieran aprobación legislativa, entrarán en vigencia una vez promulgados por el Poder Ejecutivo.

(...)

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.” (Asamblea Legislativa, 2015, p.40-41)

De lo anterior se interpreta que el Presidente de la República, junto con al menos uno de los miembros de su gabinete ministerial, en representación del Estado costarricense, son los encargados de la firma de acuerdos internacionales, los cuales requieren cumplir ciertos requisitos para entrar en vigencia, por ejemplo, cumplir con un trámite de aprobación legislativa. De esta manera, el inciso 10) anteriormente descrito garantiza el ejercicio del control parlamentario sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la Ley General de la Administración Pública establece de forma clara que el ministro es responsable, junto con el Presidente, de cumplir las disposiciones que les señalen tanto la Constitución como las leyes. Ambos deben dirigir y coordinar la administración central y

descentralizada (instituciones autónomas y otras entidades), del respectivo ramo. (Ley N.º 6227, del 2 de mayo de 1978) (Asamblea Legislativa, 2013:10)

Lo señalado evidencia la voluntad legislativa por dar unidad y coordinación en lo interno del aparato central costarricense, con ello se obliga al poder central a establecer una única cabeza que deberá responsabilizarse de la armonía sobre las acciones que se lleven a cabo tanto en el sector central, como en el descentralizado. El artículo 28 de la Ley General de la Administración Pública estipula las funciones básicas de un ministro, las cuales son las siguientes:

“Corresponderá exclusivamente a los Ministros:

- a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio;
- b) Preparar y presentar al Presidente de la República los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, órdenes y demás actos que deban suscribir conjuntamente relativos a las cuestiones atribuidas a su Ministerio;
- c) Remitir a la Asamblea Legislativa, una vez aprobados por el Presidente de la República, los proyectos de ley a que se refiere el inciso anterior;
- (...)
- h) Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio.” (Asamblea Legislativa, 2013, p.10-11)

La Constitución Política en su artículo 148 establece tres niveles de responsabilidades: primero, del Presidente de la República, como cabeza del Estado, sobre las atribuciones que se le confiere en forma exclusiva; segundo, de los ministros de Gobierno por su labor conjunta y de apoyo al mandatario. Se introduce además un tercer elemento que corresponde a las decisiones que toma el Consejo de Gobierno como órgano colegiado que puede conocer y resolver todos aquellos asuntos que el Presidente le someta a conocimiento.

Eduardo Ortiz (1978) ha expresado que “la función del Consejo de Gobierno es deliberante en virtud de la responsabilidad colegiada de todos sus componentes por cuestiones que influyen en la orientación política general”.

El Consejo de Gobierno, formado por el Presidente de la República y los ministros, según el artículo 147 constitucional, ejerce funciones de gran relevancia pues es el órgano llamado a “solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz”, esto en caso de una eventual situación que pudiera poner al Estado en indefensión o que se agote la vía del derecho internacional, recurso característico en Costa Rica para señalar posibles actos de violación territorial. Cabe señalar que esta función está condicionada por el sistema de controles que tiene el Estado y que se señalan en la Constitución Política, pues si bien el Consejo de Gobierno tiene la función de realizar la autorización, este debe esperar la respuesta de la Asamblea Legislativa, así lo señala el artículo 121, inciso 6, donde se indican las atribuciones de este Poder.

Otra función del Consejo de Gobierno es el nombramiento y la remoción de los representantes diplomáticos de la República, el cual es un acto político que hace posible la representación externa del Estado como unidad de acción y poder. Este atributo también se interpreta como una forma de ejercer la soberanía, no de la representación del Poder Ejecutivo, sino de toda la nación al ser el cuerpo diplomático parte del derecho que tiene el país de contar con una delegación internacional para participar de sesiones, reuniones y conferencias, a través de las cuales se manifiesta la dirección de las relaciones internacionales.

Como se ha visto, el Poder Ejecutivo desarrolla amplias funciones, sin embargo, en el ámbito del derecho internacional no se puede dejar de mencionar el otorgamiento del asilo diplomático, el cual se brinda ante la

posibilidad de que una persona pueda estar siendo perseguida por razones políticas en su país de origen. Al amparo de la Convención sobre asilo diplomático, firmada en Caracas en 1954, el país ha otorgado numerosas posibilidades, siendo especialmente favorecidos nuestros vecinos nicaragüenses en tiempo de la dinastía de Somoza.

En nuestro país el derecho de asilo está previsto en la Constitución Política en el artículo 31. Además, se regula por varias convenciones internacionales que Costa Rica ha suscrito.

A continuación, se detallará el marco de creación y las funciones que poseen los ministerios que participan en la formulación de la política exterior del Estado y en sus relaciones internacionales.

### ***3.1.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto***

La Carta Magna establece como atribución exclusiva del Poder Ejecutivo la dirección de las relaciones internacionales. Como se mencionó anteriormente, el órgano central de relaciones exteriores lo conforman el Presidente, como jefe de Estado, y el ministro de ramo, quien es el encargado de dirigir las relaciones internacionales bajo la supervisión del mandatario. Es claro que las declaraciones que formule el ministro en el campo internacional compromete al gobierno que representa, pues es el más claro representante de los intereses políticos del Estado en los órganos destinados a fijar la política internacional.

La importancia de quien ejerce el cargo de este ministerio resulta de un interés supremo, pues sus funciones suelen ser más amplias que el resto de los cargos en el ámbito estatal, al menos a ese nivel. Por un lado, es un instrumento de las relaciones jurídicas del Estado, ya que como jefe del

personal diplomático interviene en la representación e imparte las instrucciones para orientar las actividades de nuestros representantes en el extranjero. Y por el otro, obliga internacionalmente al Estado y puede someter conflictos a una solución arbitral o jurisdiccional. Adicionalmente, tiene clara participación en la creación de acuerdos y la interpretación de tratados. En este sentido se debe recordar que el ministro representa al Jefe de Estado como plenipotenciario en la firma de acuerdos internacionales.

Marta Inés Rojas (1980), parafraseando a Charles Rousseau, ha indicado que “El Ministro de Relaciones Exteriores es el agente de política exterior del Gobierno y en ese sentido participa personalmente de las negociaciones internacionales”. (p.168). Claro está que esta atribución también le compromete a velar por la protección de los derechos e intereses del país en el exterior y por la fiel ejecución de los tratados en que el país es parte.

Para consolidar esa relación político-internacional, se hace indispensable la existencia de un órgano administrativo que atienda de manera exclusiva la labor internacional; por ello, en Costa Rica la Ley N.º 3008, del 18 de julio de 1962, dio origen al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a efecto de participar en la formulación sistematizada de la política exterior, lo que ratifica todas las atribuciones anteriormente señaladas.

El marco básico funcional que interesa para los objetivos del presente trabajo, en dicha Ley se manifiesta de la siguiente manera:

“Artículo 1.- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales respectivas, tiene por función 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 todas sus gestiones ante gobiernos e instituciones extranjeras” (Asamblea Legislativa, 2009, p1).

Según lo anteriormente señalado, el ministro de Relaciones Exteriores sirve como medio de enlace con los demás sujetos internacionales y desarrolla roles específicos delimitando la política exterior del país, poniéndola en práctica y llevando la batuta de las relaciones internacionales para la protección de la soberanía del país. Además, funge de interlocutor del Estado costarricense ante gobiernos e instituciones extranjeros.

La Ley orgánica no es amplia, y carece de una norma específica que regule la interacción o la coordinación que debe existir con las otras entidades gubernamentales en dos niveles: uno, con los otros órganos del gobierno central; dos, con los otros poderes de la República; esto para garantizar una correcta canalización de las iniciativas que desea desarrollar el Estado, así como los compromisos internacionales adquiridos.

Además de la Ley, el Ministerio cuenta con un Reglamento de Tareas y Funciones, emitido mediante el Decreto Ejecutivo N.º 19561-RE, del 9 de marzo de 1990, el cual reafirma que el ministro es el superior jerárquico de la Cancillería y del Servicio Exterior, y ejerce su autoridad sobre todas las dependencias, funcionarios y empleados del ramo de relaciones exteriores.

El Reglamento indica que el ministro debe informar al Presidente de la República sobre la evolución de la situación internacional y lo auxilia en la formulación de la política exterior del Estado costarricense así como en la defensa diplomática de la soberanía, la dignidad, la integridad y los derechos del país, los cuales hará que sean respetados.

El ministro tiene, entre otras, las siguientes funciones detalladas en el artículo 8 del Reglamento en conocimiento:

- “a) Orientar las relaciones internacionales del país y servir de medio de comunicación de las otras Carteras en asuntos de orden internacional.
- b) Representar y proteger los intereses de la República en los asuntos exteriores.
- (...)
- d) Dirigir las gestiones de las misiones diplomáticas y consulares del país, de las representaciones oficiales en Congresos, Conferencias, así como en seminarios y reuniones de organismos internacionales, prestando la debida atención a las sugerencias que le sean hechas por los otros Ministros de Estado.
- (...)
- f) Comunicar instrucciones especiales a los representantes del país en el exterior, para velar por la protección y seguridad de los costarricenses.
- (...)
- j) Celebrar tratados y convenios con arreglo a la Constitución y las leyes, tramitando oportunamente su aprobación legislativa y consiguiente ratificación. Denunciarlos cuando así lo recomiende el interés nacional.” (Poder Ejecutivo, 1990: sp.)

Tal como se ha expuesto, las funciones oficiales de representación internacional que recaen sobre este Ministerio son claras, tanto en la Ley que le crea como en el Reglamento que le guía. Así las cosas, este órgano del Estado debe orientar acciones y servir de canal único para las comunicaciones oficiales (así en la teoría, pues en la práctica existen otros actores), representar al país, proteger sus intereses y suscribir aquellos documentos en los que Costa Rica se comprometa ante uno o varios miembros de la comunidad internacional.

La representación nacional se realiza por medio del Servicio Exterior, el cual está conformado por el Servicio Diplomático, el Servicio Consular y el Servicio Interno, todas dependencias del Ministerio en estudio. La regulación que les rige se plasma en la Ley N.º 3530, denominada “Estatuto

del Servicio Exterior de la República”, data de 1965, es importante mencionar que desde el año 2000 no ha sufrido variaciones.

El Estatuto supra señalado, indica que las misiones Diplomáticas de Costa Rica tienen la función de “mantener las buenas relaciones con los gobiernos ante los cuales se encuentran acreditadas, o bien actuar con la representación plena de la República ante los organismos internacionales”. Tendrán rango de Embajada o Legación.

El ejercicio de las funciones del Servicio Exterior, son ejercidas por funcionarios de carrera, los cuales pueden ser destacados en cargos en el exterior o en el servicio interno del Ministerio. El Estatuto establece que los funcionarios de carrera son los que se encuentran incorporados al servicio exterior por haber llenado los requisitos exigidos en la Ley 3530.

Adicionalmente, se contempla el nombramiento del personal en Comisión, lo cual forma parte de las funciones que le otorga la Constitución Política al Consejo de Gobierno y representa un acto político para establecer a una persona en un cargo específico por razones de conveniencia nacional, por inopia de funcionarios de carrera o por otras razones de emergencia. Estos funcionarios son nombrados libremente y pueden ser removidos en el momento en que el Poder Ejecutivo lo estime conveniente.

En materia internacional, es de gran relevancia para cualquier Estado de derecho, la facultad de poseer y otorgar plenos poderes. En el caso costarricense, la Constitución Política lo indica en el artículo 140. Por otra parte, la Ley N.º 3008 le brinda al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto la posibilidad de poseer plenos poderes “para firmar Actas, Convenios o Acuerdos ad referéndum, los cuales serán otorgados previo decreto o acuerdo del Poder Ejecutivo”, así indicado en el artículo 14. Cabe señalar que la autorización para firmar los documentos internacionales no implica



que el acuerdo entra automáticamente a formar parte del ordenamiento jurídico costarricense, por ello se indica “ad referéndum”, lo cual implica que requiere del cumplimiento de los demás trámites establecidos al efecto: aprobación legislativa, la ratificación del Poder Ejecutivo y su correspondiente publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Adicionalmente, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, suscrita desde 1969 y aprobada por Costa Rica desde el 16 de junio de 1996, indica en el artículo 7:

“Plenos poderes. 1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado: a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes. 2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; b) los Jefes de misión diplomáticas, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados; c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia. Organización u órgano.” (United Nations, 1980, p.4)

De acuerdo con el texto anterior, los plenos poderes facultan a una persona para firmar un documento internacional mediante el cual compromete al país que representa. Se deduce de esta afirmación que dicha persona debe estar debidamente acreditada para la suscripción de un documento; sin embargo, cabe la posibilidad que en la práctica se adquieran obligaciones sin que exista la debida autorización para ello. Claro está que en Costa Rica

para que los tratados, convenios y empréstitos entren en vigencia, requieren de la aprobación legislativa, como uno de los requisitos establecidos.

### **3.1.2 El Ministerio de Comercio Exterior**

Su origen se encuentra en la Ley N.7638 de 1996, la cual da creación al Ministerio de Comercio Exterior (Comex) y a la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer).

Su origen ha tenido un alto impacto por considerarse una herramienta novedosa en la formulación de la política exterior en materia comercial. Sobre esto, se ha señalado en una reseña histórica del Ministerio de Comercio Exterior:

“La Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, aprobada en octubre de 1996, le otorga al país herramientas fundamentales en el campo de la política comercial, las negociaciones internacionales y la promoción de las exportaciones, necesarias para seguir avanzando en la conquista de los mercados externos” (Comex, citado por Fallas, 1999:95)

Su principal labor es asesorar al poder Ejecutivo en la definición de las políticas de comercio exterior e inversión extranjera y promover mecanismos de coordinación y cooperación con el sector privado, a fin de ejecutar las políticas y las negociaciones comerciales internacionales.

La Ley marco (N.7638) le atribuyó funciones específicas a este órgano gubernamental, entre las cuales se encuentran:

“a) Definir y dirigir, la política comercial externa y de inversión extranjera incluso la relacionada con Centroamérica.

Para los efectos anteriores, el Ministerio de Comercio Exterior establecerá mecanismos de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y los ministerios y entidades públicas que tengan competencia legal sobre la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios en el país.

b) Dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, incluido lo relacionado con Centroamérica, y suscribir tratados y convenios sobre esas materias.

Mediante acuerdo, el Poder Ejecutivo, podrá autorizar que los tratados y convenios, así como sus modificaciones, sean firmados por los jefes de otros ministerios o entidades públicas del Estado que tengan competencia legal específica sobre la materia objeto del tratado o convenio.

(...)

d) Representar al país en la Organización Mundial del Comercio y en los demás foros comerciales internacionales donde se discutan tratados, convenios y, en general, temas de comercio e inversión.

(...)

f) Determinar en consulta con el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y los Ministros rectores de la producción nacional, las represalias comerciales que se deriven de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica, que serán ejecutadas en el país por los organismos competentes, según los procedimientos de la ley y la materia en cuestión.” (Asamblea Legislativa, 2011:1-2)

Así las cosas, este Ministerio define y dirige uno de los apartados de la política exterior del país: la política comercial externa, la cual suscribe en nombre del Estado costarricense, y se materializa a través de los acuerdos comerciales y de inversión, ya sean bilaterales o multilaterales. Su labor no se encuentra delimitada, sino que atiende las políticas orientadas a relacionarse con cualquier país u organismo en cualquier parte del mundo. Se hace este señalamiento en referencia al pasado, donde los temas comerciales con Centroamérica eran competencia del Ministerio de Economía. Sin embargo, con la creación del Comex, se eliminó esa asignación para evitar dualidades entre ministerios.

El ministerio trabaja en paralelo con la vinculación internacional, pues la Ley de creación le faculta para hacerlo de manera individual. La primera señal para realizar esta afirmación se encuentra en la creación de un Consejo Consultivo de Comercio Exterior, el cual se señala en la normativa como asesor del Poder Ejecutivo en materia de “políticas de comercio exterior e inversión extranjera”. Esta asignación se complementa con el deber de dar seguimiento a dichas políticas para garantizar su cumplimiento (Ley 7638, art 4), promover mecanismos de coordinación y cooperación entre los sectores público y privado, así como las negociaciones internacionales.

Adicionalmente, este Consejo debe conocer los informes de la aplicación de los acuerdos comerciales en materia internacional, lo cual sirve de retroalimentación tanto a la experiencia país sobre el cumplimiento de lo estipulado, como para la puesta en práctica en futuros tratados.

La ley asigna un espacio en el Consejo Consultivo al ministro de Relaciones Exteriores y Culto, o su representante, pero como uno más de los muchos miembros que le conforman, no en un espacio reservado para analizar acciones de cooperación y dirección de políticas claras, orientadas hacia un fin común.

Otro aspecto de gran relevancia son los diplomáticos encargados de asuntos comerciales, los cuales orgánicamente dependen del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, por lo tanto se encuentran sujetos a la normativa interna y a las facultades que se han expuesto anteriormente sobre el Consejo de Gobierno y su vinculación con el servicio exterior; adicionalmente, deben desarrollar su trabajo de acuerdo con los programas que aprueben en forma conjunta con el Comex. Por lo tanto, la garantía de un resultado exitoso en su desempeño, requiere de una organización extraordinaria entre ambos ministerios (Ley 7638, art 6), los cuales deben

fiscalizar el cumplimiento de los planes fijados y el ejercicio funcional de los diplomáticos que sirven en el tema comercial.

De lo expuesto anteriormente se puede indicar que mediante la legislación ordinaria se establecieron en Costa Rica dos entidades ministeriales autorizadas para firmar acuerdos, tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como el Ministerio de Comercio Exterior poseen plenos poderes.

En adición con lo anterior, el artículo quinto de la Ley de creación de COMEX también señala la existencia de una delegación permanente ante la Organización Mundial del Comercio (funcionarios en el exterior), la cual depende administrativamente y presupuestariamente de Comex; sin embargo, los miembros de esta delegación deben regirse por las disposiciones del Estatuto del Servicio Exterior.

En apoyo a lo indicado, es importante conocer el oficio OJ-035-98 de 30 de abril de 1998, mediante el cual la Dra. Magda Inés Rojas Chaves, Procuradora Asesora, da respuesta al Oficio DM. 446-98 de 9 de marzo de 1997, donde el señor Ministro de Relaciones Exteriores consulta acerca de la constitucionalidad de la Ley N. 7638 de 6 de noviembre de 1996, Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior.

El criterio emitido indica lo siguiente:

“La citada Opinión concluye que: a) si bien el Texto Constitucional no señala en forma expresa que la dirección de las relaciones internacionales y la definición de la política internacional corresponden al ramo de las Relaciones Exteriores, es lo cierto que para los efectos del artículo 140 constitucional, el Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo. Ramo que en el caso en cuestión es el de las relaciones internacionales.

b) A nivel constitucional no es posible diferenciar en el contenido material de la política internacional, a fin de atribuir su definición al Ministerio que a nivel nacional le corresponda el ámbito material correspondiente, de modo de escindir el término "política internacional" en cuantos campos está pueda abarcar. La constitucionalidad del artículo 2° de la Ley de COMEX es cuestionable. c) El Derecho Internacional reconoce al Ministro de Relaciones Exteriores como uno de los órganos de las relaciones internacionales de los Estados, con capacidad para comprometer internacionalmente al país, según jurisprudencia internacional. Calidad que no ostenta ningún otro ministro y particularmente el de Comercio Exterior. d) En cuanto al artículo 7° de la Convención de Viena sobre los Tratados, si bien un funcionario puede concurrir a suscribir tratados sin necesidad de plenos poderes, en tanto de la práctica de los Estados se deduzca la intención de que tal funcionario sea considerado representante del Estado, es lo cierto que esa "representación" es de efectos restringidos y atinentes únicamente a la suscripción del tratado en cuestión, particularmente de los llamados acuerdos en forma simplificada. E) Las Conferencias internacionales y Misiones Especiales son consideradas por la Doctrina de derecho Internacional como formas de "diplomacia ad hoc". En tanto que diplomáticos, los representantes ante esos organismos deberían estar sujetos al órgano a quien le corresponden las relaciones diplomáticas del país, sea el Ministerio de Relaciones Exteriores y a su jerarca normal, el Ministro del Ramo. Por lo que puede considerarse que los artículos 5 y 6 de la Ley de COMEX son también dudosamente constitucionales." (Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_detalle.aspx?param1=PRR&param6=1&nDctamen=6117&strTipM=R](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_detalle.aspx?param1=PRR&param6=1&nDctamen=6117&strTipM=R), 16 de agosto de 2017) (Procuraduría General de la República, 1996: sin número de pagina)

La opinión de la señora Rojas pone de manifiesto un conflicto de naturaleza jurídica en la definición de competencias del Poder Ejecutivo en materia internacional. Queda claro que la construcción normativa fue aprobada por la Asamblea Legislativa sin la profundidad y la certeza sobre los impactos que conlleva la creación de COMEX, de hecho no hay evidencias sobre la anuencia por parte de la Cancillería a la aprobación de la Ley que da

creación al nuevo Ministerio, ni sobre la representación ante organismos internacionales o la posibilidad de que estos representen y comprometan al país ante organismos internacionales.

Todo lo anteriormente señalado evidencia la existencia de un marco jurídico de política exterior que ha desencadenado una conducción bicéfala, así señalado en el informe del Estado de la Nación del 2015.

En apoyo con lo que se ha desarrollado en esta sección relacionado con la función de Comex en el desarrollo de la política comercial, el vigesimosegundo informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible del 2015, señala en el apartado denominado Seguimiento a la política exterior de Costa Rica (2014-2016), y elaborado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, la conceptualización de la diplomacia económica en Costa Rica, la cual es catalogada como un concepto en construcción a partir del año 2000 cuando se iniciaron acciones aisladas orientadas a las negociaciones de carácter comercial.

En cuanto a los recursos para la implementación de la diplomacia económica costarricense, el informe señala:

“La diplomacia económica es operativizada por el MRREE por medio de sus representaciones diplomáticas del MRREE y agencias de promoción comercial de PROCOMER. Esta estructura organizativa permite al país aplicar acciones concretas para poder promocionar el turismo, la IED y el comercio en otras latitudes. Estas acciones se materializan en los PAT, así como en los viajes que realizan los jefes de Cancillería, COMEX y Presidencia”. (Cascaete, Fonseca, Méndez y Morales, 2016, p.61)

A efectos de ejemplificar lo anteriormente señalado, se presenta el siguiente cuadro que detalla la organización de las oficinas de representación oficial

en el extranjero, se excluye los países que son atendidos mediante la modalidad de embajadas concurrentes.

**Tabla N. 1- Cantidad de embajadas, consulados y oficinas de Procomer por región**

<b>Región</b>	<b>Embajadas</b>	<b>Consulados separadas de Embajadas</b>	<b>Oficinas de Procomer</b>
<b>América Latina</b>	11	0	3
<b>Asia Pacífico</b>	6	2	2
<b>Caribe</b>	4	0	2
<b>Centroamérica</b>	6	3	6
<b>Estados Unidos y Canadá</b>	2	8	4
<b>Europa Occidental</b>	9	0	2
<b>Europa Oriental</b>	1	0	0
<b>Medio Oriente</b>	3	0	2
<b>Total</b>	42	13	21

*Fuente: Cascante et al., 2016. Programa Estado de la Nación, Seguimiento a la política exterior de Costa Rica (2014-2016). Base de datos de composición de funcionarios de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de Costa Rica 2008-2015 e información de Procomer*

A pesar de las discrepancias que se puedan presentar en la conceptualización de la política exterior y las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que le rigen, los autores del artículo (Cascante et al., 2016), han indicado lo siguiente:



“La diplomacia económica no reemplaza la diplomacia convencional, la diferencia entre estas se basa en el enfoque que se le da a la negociación, ya que la diplomacia tradicional va enfocada a las relaciones entre los gobiernos y la económica se dirige a las negociaciones principalmente, del sector privado (Philipot, 2010, p.57)

La organización difusa de la política exterior y el campo diplomático, ha generado que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto durante el 2015 firmara dos convenios de cooperación interinstitucional tanto con la Promotora de Comercio Exterior, como con la Agencia de Promoción de Inversiones (CINDE), ambos con el propósito de desarrollar proyectos en el área de diplomacia económica, aumentar las exportaciones y la inversión extranjera directa (PEN, 2016).

Un claro ejemplo de dualidad de funciones se ejemplifica con el proceso de inserción costarricense a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el cual ha sido desarrollado en etapas: primero, en el 2009 cuando se llevaron a cabo acciones puntuales que le permitiera incorporarse como observador ad hoc del Comité de Inversión.

Posteriormente, en el año 2010 se puso en práctica una estrategia de acercamiento a la organización, con miras a llegar a convertirse en uno de sus miembros, como resultado, en el 2013 el Consejo de Ministros de la OCDE acordó revisar la situación de Costa Rica en el corto plazo, con el fin de tomar una decisión a efectos de iniciar discusiones para la adhesión a la organización.

En este contexto, durante el 2013 y 2014, la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) tomó la decisión de emitir el decreto N° 37983-COMEX-MP, a efectos de declarar de interés público las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del proceso de ingreso de Costa Rica a la OCDE. Además, esta declaratoria comprendió la disposición

de que la dirección y coordinación de dicho proceso lo llevaría a cabo el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Comercio Exterior.

Expresamente el decreto indica:

“Artículo 3°-Coordinación del proceso de ingreso. El Poder Ejecutivo dirigirá y coordinará el proceso de ingreso de Costa Rica a la OCDE por medio del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), que será el órgano responsable de liderar, guiar y coordinar el proceso y de establecer los lineamientos y los criterios de carácter general para orientar la labor de los órganos y entes del sector público que participen en los grupos, comités, iniciativas, programas, foros, revisiones u otras actividades de la OCDE.” (Decreto N° 37983-COMEX-MP, Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75905&nValor3=94481&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75905&nValor3=94481&strTipM=TC)) (Procuraduría General de la República, La Gaceta, 2013: sin número de página)

La amplia cantidad de actores que participan en el desarrollo de la política exterior y la gama de temas que abarca, no son complejidades menores, sin embargo, se agravan con el vacío estatal que genera la formulación de políticas cortoplacistas, que están diseñadas para los cuatro años de un gobierno, y no como un parámetro de largo plazo. Según el ejemplo de la OCDE, durante la administración 2010-2014 se estableció una rectoría única que recaía en COMEX, mientras que el gobierno 2014-2018, decidió variar las circunstancias e incluir al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, claro está, como un actor más de los que participan, sin embargo, al menos quedó incorporado en el proceso.

Por otra parte, la firma de los convenios con CINDE y PROCOMER para promover la competitividad del país y atraer turismo e inversiones, modifica el procedimiento seguido en el pasado y reposiciona a la Cancillería como actor principal de la formulación y coordinación de la política exterior.

### **3.1.3 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica**

La Constitución Política de la República establece la organización soberana del Estado y define el sistema institucional mediante el cual se regirán los órganos que le conforman. Para esta investigación, es de sumo interés conocer a profundidad la organización para elaborar la política exterior, tomando como base la delegación del artículo 140 constitucional, así como las leyes que dan atribuciones y obligaciones a los ministerios que participan en la formulación de dicha política.

En este sentido, cabe señalar que las relaciones internacionales se encuentran conformadas por diversos vínculos que se emprenden a nivel global y se enriquecen a través de la multiplicidad de temas que abarca, desde las áreas de política, económica, cultural, de cooperación y negociación diplomática, entre otros.

Así las cosas, la cooperación internacional resulta un eje fundamental para el desarrollo del Estado y su vinculación con otros países, organismos internacionales y organizaciones mundiales. Para comprender los alcances y la importancia que posee, se toma como base la siguiente afirmación:

“La cooperación internacional es parte de la acción exterior del Estado. Se le concibe como un eje esencial de la política exterior de los países y, por lo tanto, forma parte de las relaciones internacionales que el país ejecuta en su accionar externo. La cooperación internacional se traduce en un instrumento tangible que permite el fortalecimiento de las relaciones internacionales bilaterales, regionales y globales, promueve la integración y la solidaridad entre los pueblos. Desde la óptica del desarrollo, por su parte, la cooperación internacional es una herramienta que apalanca y complementa la inversión nacional en áreas sustantivas.”

(Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014, p12).

Debido a la importancia que reviste la cooperación internacional, el ordenamiento jurídico del Estado estableció la Ley que da creación al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), N.º5525 del 23 de abril de 1974, la cual tiene entre sus objetivos la elaboración de propuestas de política y planes de desarrollo económico y social. Adicionalmente, este Ministerio forma parte de las labores de coordinación de los programas en las demás instituciones encargadas en el desarrollo de los planes de cooperación; su incidencia es general, afecta tanto la agenda nacional como las políticas desarrolladas en materia internacional, ya sea de atracción de inversión extranjera, como las relaciones bilaterales y multilaterales con países u organismos internacionales, según lo señalado en la propuesta de gobierno que se traduce en el Plan Nacional de Desarrollo.

En relación con lo anteriormente señalado, la Ley 5525 indica en su artículo 9 lo siguiente:

“Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo”. (Asamblea Legislativa, 2017, p.5)

En este sentido, la normativa es puntual al señalar que, en materia de política económica internacional, Mideplan cuenta con un mandato claro y específico, pues establece prohibiciones para que los ministerios u organismos autónomos o semiautónomos inicien trámites para para obtener

créditos en el exterior. Para poder realizarlo deben contar con la previa aprobación de este Ministerio y la colaboración del Ministerio de Hacienda.

Sobre este tema se indica en la citada Ley:

“Artículo 10.- La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Este último trámite de aprobación conjunta se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política...”. (ídem, p. 4-5)

Se establece de esta manera una mezcla de elementos: por un lado, la designación de un tema de carácter internacional, al cual no se le condiciona contar con el visto bueno del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, pero sí el de Mideplan para poder buscar financiamiento externo; y por el otro, la reserva que hace la Constitución Política a la Asamblea Legislativa en el artículo 121, de aprobar o no, los convenios internacionales, como un medio de control de la política exterior.

Otro elemento que involucra de manera directa a Mideplan en la formulación de la política exterior de Costa Rica, se indica en el artículo 11 de la Ley que le crea, en el cual se le brinda atribuciones para “formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica”, todo lo anterior teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En esta mención, nuevamente existe interconexión entre entidades

gubernamentales, pues las solicitudes de asistencia técnica deben ser transmitidas por el Ministerio al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encarga de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presenta oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes, esto es lo que el propio Mideplan ha denominado una gestión “Dual” en el tratamiento de la cooperación.

Dado que ni la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores ni la Ley de Planificación Nacional definen expresamente los alcances de la cooperación internacional como se conceptualiza en la actualidad, se crearon dos reglamentos que pretenden llenar los vacíos con los que cuentan las leyes, saber:

- a) Decreto Ejecutivo N° 23323-PLAN, Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y sus reformas, (relacionado con el artículo 14 del reglamento general de Mideplan): define la estructura organizativa y funcional del Área de Cooperación Internacional y su competencia ministerial en el proceso de gestión de recursos externos, tanto en su organización y procedimientos como en el proceso de gestión interna y externa, tanto en los recursos que recibe como los que ofrece el país por medio de los programas, proyectos y otras acciones de cooperación que se gestionan por parte de las instituciones nacionales e internacionales. (Mideplan, 2014).
- b) Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE, Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974 y su reforma (alcances de la cooperación internacional): precisa las competencias de cada una de las instancias que coordinan el proceso de cooperación en Costa Rica, los procedimientos de gestión de proyectos y de la cooperación no rembolsable en el país,

los roles, funciones y requisitos de los Enlaces Institucionales de cooperación internacional.

Una vez conocidas las potestades y competencias de los tres ministerios principales que participan en la elaboración de la política exterior de Costa Rica, resultan de interés evidenciar la multiplicidad de órganos del Estado que intervienen tanto en la formulación como en la conducción de la política exterior. En muchos casos no se limita a tres ministerios, sino que incorpora, según sea el tema, a otros ministerios o entes gubernamentales, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, Cinde, Procomer, o el Instituto Costarricense de Turismo en un aspecto que no se menciona de manera puntual, pero que en la práctica le ha llevado a participar activamente a nivel internacional en el posicionamiento de la marca país.

A pesar que la normativa establece la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, otras instituciones tienen amplios márgenes de injerencia en las relaciones internacionales del país, como es el caso del Comex, en el área de comercio exterior, o Mideplan, en materia de cooperación internacional.

Contar con una legislación difusa hace que la política se formule por segmentos, al igual que las funciones para llevarla a cabo, con ello, resulta difícil hacer un uso óptimo de los recursos con los que cuenta el Estado.

### **3.2 La Asamblea Legislativa**

En un mundo cada vez más globalizado e interconectado, se hace necesario mejorar la coordinación entre los Estados y sus relaciones político-jurídicas, de ahí la importancia de la actividad parlamentaria en la armonización de

las normas y la profundización de los mecanismos a través de los cuales actúa en la política exterior del Estado.

De lo anterior se debe señalar que la formulación de dicha política es mayoritariamente una competencia del Poder Ejecutivo, tal como se ha descrito; sin embargo, la Constitución Política establece su contrapeso en las competencias que le atribuye a la Asamblea Legislativa a través de cuatro elementos puntuales, establecidos en el artículo 121 de la Carta Magna, en los incisos 4, 5, 6 y 15, los cuales son de gran relevancia en la conformación del marco constitucional de la política exterior de Costa Rica.

Así las cosas, se interpreta la primera competencia en el inciso 4, supra citado, mediante el cual se determina al Poder Ejecutivo como el actor que negocia y compromete al país en tratados, acuerdos, empréstitos y concordatos, sin embargo, la entrada en vigencia de estos depende de que la Asamblea Legislativa conozca el texto y decida sobre su aprobación.

Como mecanismo de control, se establece que los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa con votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros. Los protocolos de menor rango derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea no requieren de un nuevo trámite legislativo.

La segunda competencia, contemplada en el inciso 5, se relaciona con la facultad para dar autorización del ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, y para la permanencia de naves de guerra en los puertos y aeródromos. De esta manera, cualquier buque o aeronave que contenga provisiones más allá de las permitidas en Costa Rica, requiere expresamente



una nota que envía el Poder Ejecutivo para solicitar la autorización de ingreso a territorio nacional. Esta debe ser conocida y aprobada expresamente por los diputados y diputadas.

El tercer elemento, indicado en el inciso 6, es la autorización que debe brindar la Asamblea Legislativa para que el Poder Ejecutivo pueda declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz. No basta solo con emitir la directriz, sino que esta debe ser conocida y contar con el visto bueno del Parlamento.

La cuarta competencia, mencionada en el inciso 15, se establece mediante el condicionamiento de la aprobación de los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo. Así las cosas, se indica que para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquellos que, aunque hayan sido convenidos en el país, sean financiados con capital extranjero, es preciso que el proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Además de las competencias mencionadas, las funciones que puede y debe realizar la Asamblea Legislativa para controlar los lineamientos de la política exterior que formula el Poder Ejecutivo, se encuentran detalladas en el Reglamento Interno que rige al Parlamento. Los elementos específicos de las funciones internas y su desarrollo serán abarcados con detalle en el siguiente capítulo.

# **CAPÍTULO IV**

## **EL DESARROLLO DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y LA PARTICIPACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN LA POLÍTICA EXTERIOR COSTARRICENSE**

Como ha sido mencionado, la elaboración de la política exterior es una competencia delegada en el Poder Ejecutivo, siendo este quien establece los lineamientos y directrices para los órganos que le conforman, materializando sus expectativas internacionales a través del plan nacional de desarrollo.

Si bien estas competencias son claras y han sido definidas por normas constitucionales, existe una tendencia creciente de participación de los parlamentos en los espacios internacionales como foros, cumbres, asociaciones de amistad con otros parlamentos y, desde luego, la incidencia que tienen en la formulación de la política exterior al ser el órgano decisorio para aprobar los tratados y convenios internacionales que haya firmado el Poder Ejecutivo y que para ser efectivos requieren ser aprobados en la Asamblea Legislativa.

Así las cosas, es de gran importancia analizar a profundidad el concepto de diplomacia parlamentaria, su evolución y funcionamiento, de forma tal que se visualice si las competencias institucionales que desarrolla la Asamblea Legislativa se encuentran actualizadas, si avanzan de acuerdo con las exigencias internacionales y con la democracia moderna, la cual supone nuevos espacios de interacción y de incidencia en la toma de decisiones. En este sentido cabe señalar que la participación del parlamento en la

definición de la política exterior del Estado tiene la misma importancia que la participación en cualquier otra área de decisión política por lo cual se requiere contar con las herramientas necesarias para tener la capacidad de ocupar el espacio de participación y representación popular que brinda el Parlamento.

#### **4.1 El objetivo de la diplomacia parlamentaria**

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, los Estados que actúan en la esfera internacional deben contar con numerosos canales de relación y contacto, pues no existe un único proceso de discusión e interrelación de los pueblos. El comercio, la cultura, el deporte, la tecnología, la información, entre otros, son áreas de la una sociedad internacional que no se limita a una única vía de desarrollo. Este mundo moderno exige una nueva forma de diplomacia en la cual los parlamentos están llamados a facilitar la unión entre los pueblos y a fomentar el conocimiento a través del ejercicio de la diplomacia parlamentaria.

Por otra parte, los procesos de integración que ha generado la globalización, permiten un nuevo ámbito de relaciones interparlamentarias donde los legisladores trabajan más allá de sus deberes en el Parlamento nacional y pasan a conformar órganos supranacionales, regionales o sectoriales, lo cual abre el abanico de discusiones sobre temas relevantes, facilita la homologación de legislación sobre tópicos de interés global o regional, y aporta el intercambio de conocimientos.

Cabe señalar que, si bien el concepto de diplomacia parlamentaria pareciera ser de reciente surgimiento, su estudio data de hace más de cincuenta años. Fue utilizado por primera vez por el profesor Philip C. Jessup quien le dio valor científico y le caracterizó (Orozco, 2001).

El profesor Philip asegura que existen cuatro factores que se combinan y producen el fenómeno de la diplomacia parlamentaria, los cuales son:

- “1. La existencia de una organización internacional permanente.
2. La considerable difusión de los debates que tienen lugar en sus foros, y que repercuten en las masas.
3. La presencia de un procedimiento lo suficientemente complejo para permitir manipulaciones tácticas y agrupamientos políticos.
4. La expedición de pronunciamientos que se adoptan en forma de resoluciones formales por un voto mayoritario, o por consenso, y que se hacen públicas de manera inmediata.” (Orozco, 2001, p.92)

De los factores descritos se puede evidenciar la importancia que tiene la diplomacia parlamentaria al coadyuvar en las políticas nacionales e internacionales, desarrollada bajo una estrategia de cabildeo del Poder Legislativo hacia el exterior con el objetivo de armonizar la legislación y las posiciones respecto de temas de importancia nacional, es por ello que resulta de suma relevancia contar con un plan o agenda definida, con objetivos claros que permitan a los legisladores saber con antelación cuál debería ser el resultado deseable de su trabajo en el exterior.

Miguel Ángel Orozco Deza (2001) menciona algunos rubros desde los cuales se configura la diplomacia parlamentaria. Primero, indica que su naturaleza es transitoria, pues surge para coadyuvar con el Poder Ejecutivo. Segundo, su objetivo es la creación de vínculos a nivel internacional, así como la defensa de los intereses nacionales y los valores democráticos. Tercero, como fuente de derecho, pues la normativa que regula la diplomacia parlamentaria surge de los reglamentos internos de los congresos. Cuarto, por sus facultades que busca el impulso de la homologación de las leyes nacionales.

En consecuencia, se puede mencionar que la diplomacia parlamentaria desarrolla una función importante como auxiliar de las labores diplomáticas que realizan los funcionarios de la cancillería u otros ministerios, pues los temas que abordan los parlamentarios en los foros en que participan, no se circunscriben a temas específicos, sino que abarcan múltiples ramas. Dentro de este marco, cabe señalar que la diplomacia parlamentaria no pretende hacer un paralelismo o una suplantación de funciones que, además, son definidas desde la Carta Magna, sino ejercer una labor de control sobre los lineamientos de la política exterior y tener una participación activa en la discusión de temas de interés nacional. El parlamento no ha de anular al Poder Ejecutivo en una gestión para la cual no está dotado, pero tampoco se puede excluir hoy del campo de la política exterior; por el contrario, su protagonismo en esta materia va en aumento tanto en su accionar como en las competencias que la constitución le atribuye en relación con la información y el control de la acción del Gobierno.

Sobre este tema, se ha señalado lo siguiente:

“Las principales diferencias entre la diplomacia clásica y la parlamentaria consisten en que, mientras la diplomacia clásica se refiere a la conducción de las relaciones de un gobierno con el exterior, mismas que se instrumentan a través de su cancillería o ministerio de relaciones exteriores y de su servicio exterior, bajo normas jurídicas y consuetudinarias, la diplomacia parlamentaria, como Congreso o Parlamento, se pone en práctica frente a numerosos países al mismo tiempo, asumiendo un papel importante de cabildeo, entendido éste como la habilidad de negociar, lo que, en consecuencia, traerá beneficios para un país y generará aportaciones a otros.” (Orozco, 2001, p.95)

La participación de los legisladores en los foros internacionales tiene la particularidad que su trabajo no solo toma en consideración el interés de su Estado, sino el de la comunidad internacional. Adicionalmente, en muchas ocasiones el trabajo de los parlamentarios consiste en acciones que se desarrollan en concordancia con el Poder Ejecutivo, por ejemplo, en la discusión de temas específicos la adopción de tratados, entre otros.

Los beneficios de contar con una diplomacia parlamentaria y su ejercicio de un modo eficaz, puede resultar una importante herramienta para un país pequeño como Costa Rica, pues le mantiene unido con la comunidad internacional, le posiciona frente a las potencias, puede subsanar algunos vacíos en las relaciones de la diplomacia tradicional, y puede favorecer en la consecución de objetivos nacionales. Un ejemplo de ello es la búsqueda de soluciones en aspectos de seguridad nacional y económica, expansión de la libertad, bienestar, el orden jurídico internacional y la participación en el cambio de organización política mundial.

La acción internacional de los parlamentos se manifiesta actualmente en múltiples y variadas formas. Es precisamente este campo donde se dan las principales novedades y donde el parlamento está adquiriendo un creciente protagonismo. Con el transcurso del tiempo, esta forma de diplomacia ha establecido sus propias normas y protocolos de interacción, pues se trata de un sistema complejo y dinámico.

Federico Trillo-Figueroa (1999) indica la existencia de al menos cinco modalidades de diplomacia parlamentaria:

- a) Encuentros de delegaciones parlamentarias ocasionales: es una forma de relación bilateral, son delegaciones de parlamentarios constituidas para desplazarse a otro país y mantener contactos en los ámbitos gubernamental y parlamentario.

- b) Delegaciones parlamentarias permanentes en las Asambleas de organizaciones internacionales: se refiere a una relación multilateral donde se cuenta con espacios en organismos internacionales tomadores de decisiones. Los representantes parlamentarios deben contar con la posibilidad de difundir la cultura parlamentaria en el seno de esas organizaciones. Philippe Segin menciona “el Parlamento y su capacidad de control debe seguir al Ejecutivo allí donde este actúe”. Un ejemplo de este caso es la OTAN, el cual cuenta con una Asamblea parlamentaria en la que se integran parlamentarios de los países miembros.
- c) Grupos de amistad: se compone de parlamentarios de dos o más países en representación, la finalidad es mantener contacto periódico para abordar temas de interés común, intercambiar ideas e información.
- d) Actividad de los Presidentes de los Parlamentos: la actividad que desarrollan puede ser al frente de delegaciones parlamentarias de alto nivel o de manera individual en actividades tanto bilaterales como multilaterales.
- e) Cooperación parlamentaria: existe un creciente interés por afianzar este tipo de cooperación, especialmente en temas de consolidación y fortalecimiento del sistema democrático.

Finalmente, cabe señalar que la diplomacia parlamentaria es por esencia plural — a diferencia de la tradicional— pues incorpora en una misma representación a parlamentarios de distintas fuerzas políticas. Además, con su representación no se compromete formalmente a una acción por parte del Estado, lo cual supone una ventaja a la hora de abordar determinados temas.

## **4.2 El rol de la Asamblea Legislativa en el control de los lineamientos de la Política Exterior**

El estudio y la puesta en práctica de la diplomacia parlamentaria tiene su razón de ser en la responsabilidad que tiene el Parlamento de actuar en la política y especialmente, se enfoca en los temas que son sujetos de debate público y en todos aquellos que generan un compromiso internacional hacia el Estado que representa.

En el caso costarricense, a pesar del principio de la división de poderes y de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política, el cual describe la organización y función de la Asamblea Legislativa, por su carácter representativo la Carta Magna también le confiere otras competencias, entre las cuales sobresale la función controladora.

Así las cosas, se fundamenta la incorporación de las asignaciones constitucionales y reglamentarias en materia internacional de los diputados y las diputadas en el sistema de frenos, pesos y contrapesos, de manera que se confiera transparencia y equilibrio en el ejercicio del poder del Estado.

En cuanto a los compromisos internacionales, la Asamblea Legislativa realiza la labor de control y la fiscalización mediante la prerrogativa de la aprobación de los tratados, convenios, empréstitos, concordatos; la autorización para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, el ingreso y la permanencia de naves de guerra en los puertos y aeródromos, la autorización para decretar el estado de defensa nacional, el reclutamiento militar, organizar el ejército, así como negociar y concertar la paz.

Las delegaciones anteriores se fortalecen con el debate en el seno del Parlamento sobre los compromisos que adquiere o negocia el Poder Ejecutivo, la participación de los legisladores en foros y asociaciones



internacionales y el intercambio de experiencias con otros parlamentarios del mundo. Adicionalmente, existen otras herramientas a su alcance para incidir en el control de la política exterior, tales como la aprobación del presupuesto anual del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la interpelación del Parlamento a quien ejerza el cargo de Canciller de la República, así como instar al Poder Ejecutivo para que emita una posición, una declaración, en virtud de alguna circunstancia internacional que se estime apropiada.

Esta participación que posee la Asamblea Legislativa en el control de los lineamientos sobre la política exterior y el desarrollo de la diplomacia parlamentaria, tienen su fundamento en lo dispuesto en la Constitución Política y en el Reglamento Interno que rige al Parlamento, el cual se justifica desde el inciso 22 del artículo 121 de la Constitución, que expresamente indica que la Asamblea Legislativa debe “darse el reglamento para su régimen interior, el cual una vez adoptado no se podrá modificar sino por votación de no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros” (Asamblea Legislativa, 2015:33). Este Reglamento indica, entre otras cosas, aspectos de organización y las competencias, las cuales para efectos del análisis que ocupa esta investigación solo resultan de interés las que tienen vinculación con la política exterior. Adicionalmente, se deben examinar dichas competencias a efectos de visualizar las fortalezas y las limitaciones que poseen de acuerdo con el desarrollo de la diplomacia parlamentaria, por ello, la importancia conocer a profundidad la composición de la Asamblea.

#### ***4.2.1 La Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior***

Florencine Fernández Flores, en su proyecto de graduación para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas (1999), realizó una exhaustiva

búsqueda en los archivos de la Asamblea Legislativa para poder determinar el origen de la Comisión de Relaciones Internacionales.

La señora Fernández lo atribuye a la inquietud que tuvo el entonces diputado, Jorge Luis Villanueva Badilla, el 24 de marzo de 1969, a raíz de una resolución adoptada durante la Tercer Asamblea General del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) en la cual se instaba a los miembros a integrar una comisión multipartidaria que contribuyera en la promoción de los pronunciamientos y recomendaciones que se adoptaban en el seno del Parlatino, utilizando para estos propósitos las vías administrativas y legales de cada parlamento.

En un inicio, esta comisión funcionó como parte de la Comisión de Redacción y Relaciones Interparlamentarias; sin embargo, en 1984, por iniciativa de los diputados Edgar Ugalde Álvarez y Javier Solís Quesada, la comisión adquirió independencia y surgió la Comisión de Relaciones Internacionales, con mayor amplitud de potestades y miembros, pues al inicio solo la constituían tres diputados. Con la reforma, se amplió a cinco.

Otro hecho relevante que señala la señora Fernández se da el 2 de noviembre de 1998, cuando la comisión adquiere la potestad para dictaminar los convenios y tratados internacionales.

La comisión pasó a llamarse “Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior” por efecto de la reforma introducida al artículo 84, 85 y 86 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, mediante el acuerdo N.6108 del 15 de mayo de 2003, el cual tenía la finalidad de dar seguimiento a la aplicación de los tratados y convenios sobre comercio internacional. Con esta modificación se aspiró a robustecer a la Comisión en los aspectos relativos a los temas internacionales, particularmente en lo que respecta al

comercio exterior, haciendo de la atención de esta materia uno de sus pilares fundamentales.

En la actualidad la comisión la integran nueve diputados y diputadas, según el artículo 86 del Reglamento. Cada año es nombrada por el Presidente de la Asamblea, durante el mes en que inicia la legislatura. El año legislativo comienza el 1 de mayo y termina el 30 de abril. Ordinariamente se reúne una vez a la semana. A ella ingresan los proyectos que le son delegados por parte del Presidente de la Asamblea, y que son acordes con la naturaleza para la cual fue creada dicha Comisión.

En el proceso de estudio intervienen los asesores, quienes estudian los textos y brindan sugerencias a los diputados y las diputadas, para que formen un criterio y tomen decisiones respecto de los proyectos de ley. Si el proyecto fuera aprobado por la comisión, seguirá su tramitación ingresando al orden del día del Plenario Legislativo para que sea conocido por el Pleno y se someta a votación en primer y segundo debate; de lo contrario, será archivado. La Constitución Política indica en su artículo 121, inciso 4, que para la aprobación de tratados públicos y convenios internacionales se requieren al menos dos tercios de la totalidad de los miembros, o sea 38 votos. (Asamblea Legislativa, 2015: 30-31).

### **a) Atribuciones**

El Reglamento interno de la Asamblea Legislativa, en el artículo 85 delimita las atribuciones de las comisiones permanentes especiales. Específicamente el inciso d) se refiere a la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, a la cual se le otorgan cinco funciones específicas, las cuales se procederán a conocer en detalle. Adicionalmente, de acuerdo con los antecedentes y las experiencias laborales, se procederá a puntualizar

algunas fortalezas y limitaciones que tienen en la actualidad dichas atribuciones.

La primera función es la de dictaminar los convenios internacionales, los tratados públicos y de comercio exterior, los concordatos, las resoluciones, las recomendaciones, los acuerdos legislativos externos y otros de similar naturaleza, presentados a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Esta es quizá la función más activa que se desarrolla, pues no se puede obviar de conocer los textos que se delegan a estudio de la Comisión. Este trabajo es apoyado por el departamento de Servicios Técnicos, quienes dan un análisis jurídico del proyecto. No obstante, existen vacíos en razón de la labores de los asesores de la comisión, pues quienes apoyan a los diputados y diputadas no son expertos en el área de relaciones internacionales y el trabajo que realiza Servicios Técnicos se establece en un momento puntual, no existe un órgano que le dé seguimiento a los tratados en los diversos momentos: antes de llegar a la Asamblea Legislativa, durante la tramitación general y en la evaluación posterior, que también es una atribución que será desarrollada más adelante.

La segunda atribución, es la preparación de informes, ya sea de oficio o a solicitud del Presidente de la Asamblea, una Comisión Permanente o el Plenario, sobre asuntos de derecho internacional, política exterior de Costa Rica y relaciones internacionales.

Esta labor no se desarrolla en la actualidad. Cuando el reglamento menciona a la Comisión, no se refiere al equipo de la secretaría técnica que realizan labores de apoyo en la tramitación de expedientes o el levantamiento de las actas de la Comisión, sino a al órgano conformado por los diputados y las diputadas. Estos deberes son, por lo tanto, una labor que debe coordinar la presidencia de la Comisión. Claro está que los tiempos

de labor de los legisladores no les permite ocuparse de esos detalles, y ya se mencionó la deficiencia que existe al no contar con asesores especializados en relaciones internacionales.

La tercera función es ser el enlace oficial de la Asamblea en materia internacional, para lo cual, debe coordinar y dar seguimiento a la participación de la Asamblea Legislativa en el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe, (FOPREL), la Unión Interparlamentaria, el Parlamento Latinoamericano y otros parlamentos del mundo, de conformidad con las actas constitutivas, los acuerdos y los convenios suscritos por la Asamblea Legislativa con dichos órganos.

La función supra mencionada, le atribuye a la Comisión la responsabilidad de informar al Plenario Legislativo cada seis meses o cuando en forma extraordinaria lo requiera el Plenario, sobre la labor que se realiza en las organizaciones interparlamentarias antes mencionadas, en los foros, así como de los lazos de cooperación y amistad establecidos con los Parlamentos del mundo. Además, le corresponde promover la adopción de las recomendaciones o los pronunciamientos de esas organizaciones e informar, a las Secretarías Generales de esos Parlamentos, sobre la labor que se efectúe.

Esta labor sí se desarrolla, con la salvedad que anteriormente existió una oficina coordinadora de Foprel, con la cual se coordinaba las políticas por desarrollar y los diputados que asistían a las comisiones de trabajo de este organismo. En la actualidad esa información la dirige, en exclusiva, la presidencia de la Asamblea Legislativa y se designan a las comisiones de trabajo, los diputados y las diputadas que señale la Presidencia.

La cuarta función es analizar las memorias de labores que rinden anualmente los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior y rendir, treinta días hábiles después de haber sido recibidas en la Comisión, un informe al Plenario Legislativo sobre cada una de ellas.

La quinta función es dar seguimiento y rendir un informe anual o en forma extraordinaria, sobre el estado de las negociaciones y la aplicación en el país de los convenios internacionales aprobados y ratificados por Costa Rica.

Se estipula que el seguimiento del estado de la aplicación de los tratados internacionales se hará mediante consultas periódicas y solicitudes de información al Poder Ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha aplicación, y de audiencias de los ministros de gobierno u otros funcionarios públicos que apliquen los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica.

Los informes que prepare la Comisión derivados de sus potestades, se remitirán al Plenario Legislativo con el propósito de ser leídos en ese órgano. Estos informes tienen carácter informativo y no son votados.

En relación con la cuarta y quinta función, se debe indicar que estas atribuciones tampoco se realizan. En lo indagado, no se registra en la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, la última vez que se presentó un informe o un análisis de la memoria del Ministerio. Mientras tanto, no es de conocimiento que se haya hecho, al menos en la última década, un informe del estado de las negociaciones o el seguimiento de los convenios internacionales. Lo que se ha estilado, es llamar en comparecencia al Ministro para que se refiera a un proyecto en específico y rinda un informe verbal o escrito a la Comisión, o al Plenario.

Además de los lineamientos reglamentarios, existen una serie de funciones que se derivan de lo dispuesto anteriormente. Al ser la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior el órgano que fundamentalmente se ha dedicado a tratar las relaciones de la Asamblea Legislativa con otros Parlamentos, también ha asumido el rol de proponer al Directorio Legislativo a quienes realicen la representación oficial por parte del Congreso en las comisiones interparlamentarias de los foros en los que se encuentra asociado, así como brindar el apoyo necesario para realizar las tareas que ahí les sean asignadas. Además, las recomendaciones incluyen los nombres de quienes deberían asistir a las reuniones, conferencias y otros eventos internacionales a los que esté invitado el Poder Legislativo y su vez es el órgano responsable de recibir –y en algunos casos revisar– los informes de los viajes de los señores diputados.

Cabe señalar que no existe un lineamiento específico para determinar las características que debería tener el legislador para ser designado como representante del Parlamento en un órgano o acto internacional, el criterio que utiliza la Comisión es antojadizo, puede ser por solicitud de un legislador, de una fracción o a propuesta de la comisión. Además, los diputados y diputadas que son designados no tienen continuidad, puede ser que la siguiente vez en que se requiera una participación en un foro la persona que se designe sea diferente de la que asistió la vez anterior.

En razón de aspectos fiscales y de recorte presupuestario, en la actualidad, se autoriza la participación de diputados y diputadas solo en los organismos internacionales parlamentarios en los cuales se paga membresía. A modo de ejemplo, el proyecto de ley que se tramita actualmente denominado “Ley de Presupuesto de la República 2017”, que se debe aprobar en el mes de noviembre del presente año, reserva para la ejecución del 2018 un total de ¢45.171.420 millones por concepto de transferencias corrientes a organismos internacionales.

En este mismo sentido, se considera una debilidad que no sean los miembros de la Comisión de Relaciones Internacionales los que asistan, o diputados y diputadas que tengan formación afín o experiencia en los temas a tratar, sino legisladores que pueden desconocer el fondo por el que se convoca, lo cual, de alguna manera, hace menos consistente la representación nacional.

Es importante mencionar que los legisladores que viajan con presupuesto de la Asamblea Legislativa, deben presentar un informe sobre los aspectos más relevantes de la misión, a más tardar, 15 días después de finalizado el evento (Asamblea Legislativa, 2011: 43). No obstante, existen otras representaciones que viajan por invitación de otro Parlamento, de una organización internacional u otra modalidad, en este caso, no se presenta ningún informe, ni se avisa que se estará fuera del país. Aunque no se realice la misión con fondos institucionales, el legislador no puede obviar su carácter de diputado o diputada de la República, por tanto, todo lo que haga o diga será entendido como una posición nacional.

Según el Reglamento de la Comisión, existen tres tipos de representaciones: delegaciones oficiales, delegaciones no oficiales y representaciones oficiales. Se dispone que la autorización de la participación estará sujeta a varias circunstancias:

- La disponibilidad de recursos financieros cuando suponga la erogación con cargo al presupuesto de la Asamblea Legislativa.
- Que las ausencias de los diputados incapacitados, con permiso, o que se encuentren fuera del país, no sobrepasen de 10.
- Cuando son delegaciones no oficiales con pago de dietas, no se podrá exceder una duración máxima de quince días hábiles por cada legislatura (mayo-abril)



- La autorización del pago de viáticos, para cualesquiera de las tres categorías anteriormente señaladas, será aprobada por el Directorio Legislativo, previo informe de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, en relación con la cobertura de los gastos. Para todos los efectos, lo indicado por la Comisión no es vinculante para el Directorio. (Asamblea Legislativa, 2011: 42-45)

Otras funciones que puede tener la Comisión son las relacionadas con las comunicaciones ocasionales sobre las excitativas que aprueba el Plenario Legislativo en materia de política exterior. Además, normalmente es esta Comisión la encargada de recibir a las delegaciones internacionales que visitan el Parlamento.

De lo dispuesto se pueden señalar algunas limitaciones o vacíos que existen a la hora de ejercer las funciones por parte de la comisión, la cual tiene el potencial para ser un actor con mayor presencia en el control de la política exterior y en la participación que realiza de los temas internacionales. Un ejemplo de ello lo constituye las delegaciones que puede realizar el Presidente de la Asamblea a la Comisión, pues esta no solamente trata los asuntos internos, sino todo lo relativo al tema internacional del Parlamento.

Pareciera que esta función se ha ejercido con timidez, pues son escasas las ocasiones en que se ha solicitado la elaboración de alguna excitativa, contestar comunicación internacional o emitir recomendaciones sobre un asunto en la materia que le compete. Por el contrario, el uso frecuente de las posibilidades que ofrece la Comisión, podría potencializar el papel que tiene el Poder Legislativo en materia de control sobre la política exterior; claro está que eso dependerá, en gran parte, de la iniciativa y la orientación que tenga el Presidente de la Asamblea Legislativa. No obstante, existe la posibilidad de que la delegación de funciones se realice mediante la actuación del Presidente de la Asamblea como consecuencia de la petición

de otra comisión, de un grupo de diputados y diputadas, o de un acuerdo del Plenario Legislativo.

## **b) La Unidad de Cooperación Internacional**

Creada de conformidad con la disposición adoptada en la sesión N. 128-2004, celebrada por el Directorio Legislativo el 13 de octubre de 2004, en la cual se realizó una propuesta sobre la estructura de la Unidad

En el objetivo de creación se planteó lo siguiente:

“Promover, tramitar y dar seguimiento a las acciones de cooperación técnica internacional, que se enmarquen en las políticas institucionales y prioridades nacionales, a través de la asesoría de las unidades de la Institución, el establecimiento de un sistema de información de convenios internacionales, con el propósito de facilitar las acciones que permitan la movilización y utilización de recursos técnicos, provenientes de países amigos y organismos internacionales, que coadyuven en los esfuerzos internacionales que se realizan para la prestación de sus servicios con calidad u oportunidad, mediante el fortalecimiento de la asesoría técnica, capacitación del recurso humano y encauzamiento de recursos financieros y técnicos para la realización de proyectos institucionales de acuerdo con sus competencias y funciones.” (Asamblea Legislativa, 2004: 1)

El acuerdo inicial contenía los objetivos, la descripción de las funciones, el modo de operación, las áreas prioritarias, su estructura y dependencia. Cabe señalar que el enfoque se encontraba en la formulación de pasantías de capacitación, la realización de proyectos de investigación conjunta, el establecimiento de un banco de consultores y divulgación de documentos o

hechos que se consideraran relevantes. En un principio esta Unidad se estableció como dependencia administrativa de la Dirección Ejecutiva.

Desde el 2004 ha sufrido al menos dos variaciones a través de los acuerdos del Directorio 202-2006 y el último se dio en la sesión 104 del año 2012 en la cual se traslada la dependencia a la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior y se replantean los objetivos; sin embargo, desde su creación no ha funcionado ni desarrollado dichos objetivos a cabalidad.

Sobre este aspecto, en una consulta realizada al Departamento de Desarrollo Estratégico Institucional (DEI), de la Asamblea Legislativa, sobre el funcionamiento de la Unidad de Cooperación Internacional y los elementos que impiden su correcto desarrollo, se indicó mediante un correo electrónico recibido el 14 de noviembre de 2017, suscrito por el señor Eduardo Sterling Araya, jefe del Área de Ingeniería Organizacional del citado Departameto, quien indica lo siguiente:

- “- Debe reformularse para la UCI, su razón de ser, su visión y sus objetivos... su ubicación y nivel jerárquico.
- No ha existido claridad con respecto a la ubicación de la UCI, ya sea que esté en la Dirección Ejecutiva o en el Departamento de Relaciones Públicas Prensa y Protocolo; pero de aquí queda claro que no se comparte su ubicación actual, esto desde criterios que datan de los años 2010 y 2012.
- Que debe contar con el personal suficiente, necesario y competente en la materia.
- Como marco de todo lo anterior la Institución no tiene aún establecida una Política Institucional de Cooperación Internacional.
- Por encima de estos elementos está la voluntad de la administración superior con respecto a la materia de cooperación internacional, considerando que las autoridades superiores no se manifestaron con respecto a dos propuestas del DEI para fortalecer la cooperación internacional a través de la UCI (Informe 11-08-2010-DEI

y el oficio DEI-043-02-2012).” (Sterling, comunicación personal, 14 de noviembre, 2017)

Como se evidencia, el sustento de la creación de esta Unidad no se basa en una clara necesidad, sin embargo, el mayor vacío se presenta en el personal para desarrollarlo, quien a consideración del DEI no es el competente en la materia, ni cuenta con la formación idónea especializada. Se puede inferir que esta una de las debilidades para presentar una propuesta robusta que facilite la toma del acuerdo por parte del Directorio Legislativo para que opere en toda su dimensión.

A pesar de este señalamiento, debe aclararse que el funcionamiento de esta Unidad no es el objeto de estudio de este documento, pero sí resulta de interés indicar su existencia y desarrollo.

### **c) Asociaciones o uniones de parlamentos y organismos internacionales en los cuales participa la Asamblea Legislativa.**

#### ***i. Unión Interparlamentaria (UIP)***

Desde 1889, la Unión Interparlamentaria (UIP) ha fungido como la organización mundial de los parlamentos, por ello es también conocida como Parlamento Mundial. Hasta el 2017, se encuentra conformada por 178 miembros y 12 miembros asociados, los cuales son fundamentalmente asociaciones de Parlamentos.

Este organismo encargado de la concertación interparlamentaria, trabaja para promover la paz y la democracia a través del diálogo político.

Costa Rica participa en tres comisiones, en las cuales se nombra a un parlamentario titular y uno suplente:

- Desarrollo sostenible, financiamiento y comercio.
- Paz y seguridad internacional.
- Democracia y derechos humanos.

Actualmente, la Unión Interparlamentaria es el principal interlocutor parlamentario de las Naciones Unidas (ONU) y lleva la voz de los parlamentos a los procesos de toma de decisión de las Naciones Unidas, presentando regularmente sus resoluciones a la Asamblea General. Además, realiza declaraciones, participa en debates y organiza reuniones parlamentarias sobre los temas claves de la agenda de la ONU. Desde el 2002 es observador permanente de la ONU.

## ***ii. Parlamento Latinoamericano (Parlatino)***

El Parlamento Latinoamericano (Parlatino) es uno de los foros parlamentarios de carácter internacional más importantes y ha tenido gran significado en la contribución por la integración en Latinoamérica. Fue creado el 10 de diciembre de 1964 por la Declaración de Lima, sin embargo, debido a la inestabilidad de las democracias de la región, fue institucionalizado hasta el 16 de noviembre de 1987, en la misma ciudad.

Según el artículo 1 de su Estatuto, “es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe”. Está integrado por 23 miembros y su sede permanente está en Panamá.

Entre sus fines se encuentra “fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos”.

Algunos de los propósitos del Parlatino, son:

- Velar por el estricto respeto a los derechos humanos, la libertad, la justicia social, la independencia económica.
- El ejercicio de la democracia representativa y participativa, con elecciones libres y transparentes.
- Fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana.
- Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina y el Caribe.
- Estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y de política exterior de la comunidad latinoamericana y caribeña; entre otros. (Parlatino, 2017. Recuperado de <http://parlatino.org/historia-y-objetivos/>).

Costa Rica participa en 13 comisiones, en las cuales, en un principio estuvieron representadas por un titular y un suplente, sin embargo, en esta Administración 2014-2018, se solicitó ampliar el número de integrantes por cada comisión, ha llegado hasta 9 legisladores representantes de este país.

A partir de mayo de 2017, el Parlatino eligió a la diputada Silvia Sánchez Venegas como vicepresidenta, y al diputado Rolando González Ulloa, como Secretario General, ambos costarricenses y miembros de la misma fracción política. En el caso del Diputado González Ulloa, es el primer

centroamericano en ocupar tan alto cargo en esa organización interparlamentaria.

### ***iii. Foro Interparlamentario de las Américas (ParlAméricas)***

ParlAméricas es una red parlamentaria independiente, compuesta por las legislaturas nacionales de los 35 Estados de Norte, Centro y Sudamérica y el Caribe. Se constituyó desde el 2001, en Ottawa, Canadá. En principio funcionó con el nombre de Foro Interparlamentario de las Américas, hasta el 2010 cuando se varió.

Su fin es promover la participación de los Parlamentos en el sistema interamericano, fomentar el desarrollo del diálogo entre ellos sobre temas hemisféricos relevantes.

Costa Rica participa en cuatro comisiones: mujer, seguridad, desarrollo económico, desafíos y oportunidades de la integración. El número parlamentarios costarricenses miembros por cada comisión puede ser de hasta cinco, según la conformación actual.

### ***iv. Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras***

Fue creado en Estocolmo, Suecia, en el año 1999, como respuesta a la necesidad de proveer una plataforma para el intercambio y la acción parlamentaria en este campo. El Foro se constituyó oficialmente en el Congreso de los Diputados de España en el año 2002. Reúne actualmente a 230 parlamentarios de 85 países en África, América Latina, Europa, El Oriente Medio y África del Norte.

Es la única red parlamentaria global dedicada a los asuntos de control y desarme de armas pequeñas y ligeras, y la prevención de la violencia armada.

La misión de la organización es apoyar a parlamentarios en ese trabajo, contribuir al fomento de puntos prioritarios en agenda en la materia, ofrecer espacios para conocer y aunar fuerzas con otras instancias y actores, tales como organizaciones de la Sociedad Civil.

Costa Rica participa con tres diputados representantes, miembros de diferentes fracciones políticas.

#### ***v. Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA)***

La Confederación Parlamentaria de las Américas, es una organización que congrega a los Congresos y las Asambleas Parlamentarias de los Estados unitarios, federales, federados y asociados, los Parlamentos Regionales y las Organizaciones Interparlamentarias de las Américas.

Favorece la concertación parlamentaria sobre las problemáticas vinculadas a la cooperación interamericana y a las Cumbres de las Américas, respetando los acuerdos y los procesos de integración regional existentes. Además, contribuye al fortalecimiento de la democracia parlamentaria y la edificación de una comunidad de las Américas basada en el respeto de la dignidad y los derechos de las personas, la paz, la democracia, la justicia social y la equidad entre los sexos.

Son miembros de la COPA los Congresos y las Asambleas Parlamentarias de los Estados unitarios, federales, federados y asociados, los Parlamentos Regionales y las Organizaciones Interparlamentarias de las Américas.



Costa Rica posee seis diputados y diputadas representantes en esta Confederación.

**vi. Red Parlamentaria Global de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).**

La OCDE integró una Red de Parlamentarios, en 2011, dirigida a facilitar el diálogo y a mejorar la eficacia de los flujos de información entre la OCDE y los parlamentos. El objetivo es informar a los parlamentarios sobre el trabajo de la Organización, identificar oportunidades de cooperación, así como los temas que desearían se incluyan en el programa de seminarios parlamentarios de alto nivel.

Costa Rica posee tres legisladores representantes en esta Red.

**vii. Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)**

El acta constitutiva fue suscrita el 26 de agosto de 1994, en Managua, Nicaragua, por Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Guatemala no participó. En la actualidad, participan, además: México, Belice, República Dominicana y Puerto Rico.

Los objetivos de este foro son:

- Generar iniciativas conjuntas para la emisión de normativas, encaminadas a resolver problemas comunes.
- Crear mecanismos ágiles de consulta entre los Poderes Legislativos integrantes del FOPREL, que permitan el diálogo y concertación para

abordar de forma práctica, dinámica y solidaria los problemas que afectan el bien común de la región.

- Promover el desarrollo de estudios Legislativos que aseguren el apoyo e intercambio regional de consultas para fortalecer la eficiencia en el cumplimiento de las tareas parlamentarias en cada país e impulsar un proceso de armonización Legislativa que fortalezca la integración.

En Costa Rica, desde la primera legislatura parlamentaria de esta Administración (2014), el entonces presidente Henry Mora Jiménez, determinó un cambio en la administración de las conformaciones de las comisiones para participar en Foprel. Anteriormente las propuestas para las integraciones se realizaban desde la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, con el cambio, se realiza desde la Presidencia de la Asamblea Legislativa de acuerdo con su criterio, por ello no se pudo determinar la cantidad de comisiones en que se participa ni los diputados y diputadas que las integran.

#### ***viii. Grupos de Amistad***

Existen grupos de amistad con 43 parlamentos del mundo. No existe un criterio definido de integración, por lo que cada legislador puede solicitar ser incluido en los grupos que estime conveniente.

Según el Reglamento de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior (2011), algunos de los propósitos de los grupos de amistad son los siguientes:

- Propiciar entre Parlamentos la difusión de las posiciones de la Asamblea Legislativa, en temas tales como: promoción de la paz, desarme, desarrollo sostenible, la consolidación de la democracia, el

respeto al Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos, entre otros.

- El intercambio de visitas con el fin de actualizar conocimientos en los procesos de formación de la ley, el control parlamentario y la formación política.
- Propiciar el intercambio de información, asesoría y documentación.
- Coadyuvar con los programas y proyectos de modernización parlamentaria. (p. 62-63)

Cada grupo de amistad cuenta con un coordinador y un secretario, recomendados por la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, y designados por el Directorio Legislativo. El coordinador debe presentar a la Comisión, un informe semestral.

#### ***4.2.3 El Control del Parlamento sobre la Política Exterior***

En la democracia, el Parlamento cumple un papel fundamental al ser promotor de la transparencia y el establecimiento de los principios democráticos en las normas que crea. De esta manera, cumple la misión de representar los múltiples intereses sociales, tanto a nivel nacional como en los compromisos que se adquieren internacionalmente, lo cual le da un dinamismo constante.

Las relaciones internacionales contemporáneas revisten de gran complejidad, pues son afectadas por presiones para la adopción de normas, que a pesar de ser sometidas a la consideración de los parlamentos, han sido creadas por otros actores externos (Temer, 1999). La posibilidad que tiene el Parlamento de modificar estos acuerdos es bastante restringida, sin embargo, esto no excluye la responsabilidad que tiene en el debate de los acuerdos internacionales y de las políticas exteriores.

Marcelino Oreja Aguirre ha expuesto sobre el control parlamentario de la política exterior, lo siguiente:

"Es de extraordinaria complejidad porque ya desde su primer momento parece enfrentarnos con una disyuntiva de difícil solución. Se trata de compaginar las necesidades de la eficacia de la acción exterior, que casi por definición debe ser conducida de manera discreta y rápida con las no menos respetables exigencias de supervisión y control por parte de los representantes del pueblo democráticamente elegidos." (Citado por Luna, 1993: 48-49)

Las posibilidades que tiene la Asamblea Legislativa en relación con el debate parlamentario, la realización de una interpelación al Ministro de Relaciones Exteriores o la elaboración de una investigación sobre un asunto de política exterior, son sin duda, mecanismos al alcance para asegurar que la actuación del Gobierno en exterior o sus negociaciones, correspondan con los objetivos planteados y especialmente con el deseo y voluntad popular. En este sentido, el debate parlamentario en algunas ocasiones puede ser percibido como "una pérdida de tiempo" y de recursos; no obstante, juega un papel fundamental dentro de la democracia pues estas discusiones le permiten a los ciudadanos estar informados de los problemas que vive el país y de las soluciones que se pretenden implementar. El debate parlamentario serio genera discusión entre los ciudadanos quienes además, pueden optar por organizarse como grupos de presión y tratar de influir de una manera más activa en la toma de decisiones del gobierno o del Parlamento.

Hay que tener en cuenta que los mecanismos de control político en la discusión de asuntos de política exterior con los que cuenta el Parlamento, no solo les permite a los diputados ejercer ese control en representación, sino que las personas pueden influir de manera directa mediante la opinión

pública, la difusión de ésta por los medios de comunicación o la aplicación del referéndum. Todas estas posibilidades afianzan la certeza de que en la actualidad las decisiones que se tomen en el exterior, más temprano que tarde, terminan por afectar la vida cotidiana, por lo que la sociedad civil demanda fases más avanzadas de democracia y de participación en la toma de decisiones como medios de legitimación sobre lo actuado por los Poderes del Estado.

En apoyo con lo anterior, se destaca el pensamiento del filósofo y economista británico John Stuart Mill, quien ha indicado:

“El verdadero oficio de una asamblea representativa es vigilar y controlar al Gobierno; poner en claro todos sus actos; exigirle justificación de ellos, cuando parezcan discutibles, y denunciarlos si son condenables”. (citado por Solís, 1995, p.192)

En esta misma línea de pensamiento, se procederá a conocer algunos mecanismos mediante los cuales se puede ejercer el control de la política exterior.

#### ***4.2.4 Mecanismos desde los cuales la Asamblea Legislativa puede ejercer control sobre los lineamientos de la política exterior.***

##### **a) Las interpelaciones y el voto de censura.**

La Constitución Política en su artículo 121, inciso 24, dispone entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa, la posibilidad de formular interpelaciones a los Ministros y censurarlos, cuando a su juicio fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Se limita al ejercicio de esas facultades los asuntos en tramitación de

carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes. Esta limitación se refiere a asuntos en curso, por lo que estando en firme sí procede la interpelación o la censura.

Debe señalarse que la interpelación es un acto en el cual se cita a un ministro al recinto legislativo para que responda dudas o rinda cuentas sobre sus actuaciones o las del Gobierno sobre un asunto de interés público, en este caso ligado con la política exterior. Usualmente son amplias y genéricas, pueden ser también relacionadas con un hecho aislado pero de gran impacto social y político, se debe señalar que “no son resoluciones jurídicas, sino decisiones políticas” (Hernández, 1991)

Por otra parte, el voto de censura, es un voto negativo, un rechazo a la conducta de un ministro cuando haya incurrido en un error contrario al ordenamiento jurídico o un grave error en su actuación. Para que ocurra no es necesario que existan hechos producidos, basta con que exista un peligro potencial de un perjuicio para el Estado. Es una medida correctiva y preventiva.

El jurista Alex Solís lo define de la siguiente manera:

"La censura es un voto de desconfianza de la Asamblea Legislativa a uno o varios ministros de Gobierno cuando, a su juicio, se presumen culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos". (Solís, 1996, p.22)

Un rasgo singular del voto de censura costarricense es la falta de efectos jurídicos, ya que no implica la caída del ministro, como sí sucede en otros Parlamentos, por lo cual resulta una acción de carácter moral y político.

## **b) La concurrencia voluntaria de los ministros a la Asamblea Legislativa.**

Se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución Política, la cual menciona: "los Ministros de Gobierno podrán concurrir en cualquier momento, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa...". El fin es general, la presencia del ministro podría ser para informar sobre un determinado proyecto de ley o una política gubernamental. Sin embargo, una vez presente en la sesión de algún órgano del Parlamento, puede ser sujeto de interpelación por parte de los diputados con el fin de ejercer el control político correspondiente.

## **c) Las comisiones especiales de investigación.**

Estas comisiones son nombradas por la Asamblea Legislativa para el estudio de un asunto determinado o el cumplimiento de una misión que considere de interés para el país. Deben rendir un informe, para ello, según se indica en el inciso 23 del artículo 121 de la Constitución Política, tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Además, pueden recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

Existen varias limitaciones a la investigación ejercida por estas comisiones: primero, sólo pueden utilizarse para investigar negocios o conductas de los entes, órganos o funcionarios públicos, nunca los particulares (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N. 1618-91 / Solís, 1995: 131); segundo, no puede entenderse facultada para, total o parcialmente, sustituir, invadir o entorpecer las funciones jurisdiccionales

de los tribunales de justicia ni para contribuir a que otros lo hagan. (Voto 441-91).

#### **d) Los presupuestos ordinarios y extraordinarios.**

El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico (enero a diciembre) y tiene que ser sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa. La Constitución Política señala expresamente en los artículos 176 y 180 que los presupuestos ordinarios y extraordinarios "constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado".

El presupuesto es por tanto, un instrumento esencial con el que cuenta la Asamblea Legislativa para controlar la política exterior que siga el Poder Ejecutivo; por ejemplo, los diputados pueden lograr que la política exterior siga un determinado rumbo, condicionando la aprobación de una partida presupuestaria.

#### **e) Informes.**

La Asamblea cuenta con varios instrumentos esenciales para el control de las políticas que emite el Poder Ejecutivo, especialmente en los lineamientos de política exterior; por ejemplo: los informes que solicita la Asamblea Legislativa al Poder Ejecutivo y a las instituciones del Estado, el informe anual del Presidente de la República, las memorias anuales de los ministros, la liquidación del presupuesto y el informe de la Contraloría General de la República. Estos informes funcionan como base para la discusión parlamentaria y para mantener informada a la opinión pública.



A continuación, se detallará cada uno de los informes anteriormente señalados:

***i. Informe del Presidente de la República.***

El artículo 139, inciso 4 de la Constitución Política, menciona sobre los deberes y atribuciones de quien ejerce la Presidencia de la República:

“ 4) Presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República y en el cual deberá además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del gobierno, y el progreso y bienestar de la Nación.” (Asamblea Legislativa, 2015, p.40)

Este acto representa, según Alex Solís (1995) “el control parlamentario más antiguo e importante”. Este informe no se trata de un discurso improvisado, sino una seria exposición de los logros obtenidos por el Gobierno en un año de labores, el estado político y los proyectos en curso. La relevancia de este informe no radica en el acto protocolario que se deriva de él, sino el debate posterior en el Plenario, en los medios de comunicación y en la opinión pública.

***ii. La memoria anual de los ministros.***

Se dispone en el artículo 144 de la Constitución Política que “los Ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia”. Estas memorias son una

síntesis de lo que han realizado en el año anterior así como de los programas que pretenden realizar en el presente año.

Cabe señalar que no había existido un concepto uniforme sobre lo que debían contener esas memorias, por lo que cada ministerio incluía la información que consideraba pertinente. En este sentido, el 30 de agosto de 2016, el Plenario Legislativo aprobó el texto que daría origen a la Ley N. 9398 “Ley para perfeccionar la rendición de cuentas”, presentado por iniciativa del diputado Mario Redondo Poveda, con el propósito de contribuir a un mejoramiento continuo de la calidad del accionar estatal. La Ley viene a reforzar la obligación constitucional y aplica, entre otros, para los jefes ministeriales, quienes deben “elaborar, publicar y divulgar un informe anual, escrito, de la labor desarrollada por la institución a su cargo”. Además, la Ley detalla lo que debe contener el informe: los objetivos de la entidad; los recursos humanos, financieros y materiales disponibles; el organigrama institucional vigente, las metas trazadas, la descripción y justificación de los créditos asumidos, las limitaciones u obstáculos encontrados y los retos, objetivos e inversiones visualizados para el mediano y largo plazo.

***iii. Informes solicitados por la Asamblea Legislativa al Poder Ejecutivo y a las instituciones del Estado.***

El inciso 11 del artículo 140 de la Constitución Política, indica que es deber del Presidente y de sus respectivos ministros, “rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones”. Adicionalmente, el Reglamento de la Asamblea en el artículo 111, menciona que “las comisiones permanentes y especiales, por medio de sus presidentes, y los diputados, en forma personal, podrán solicitar toda clase de informes a las instituciones del Estado”. Además, indica que las

solicitudes deben ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos.

Estos informes contribuyen a ampliar la información disponible para la discusión de un tema o un proyecto de ley, sin embargo, tiene las mismas limitaciones en materia de política exterior que las señaladas para las interpelaciones, la censura y las comisiones de investigación, de conformidad a lo dispuesto por la Sala Constitucional.

#### **f) La liquidación del presupuesto del Poder Ejecutivo y el dictamen de la Contraloría General de la República.**

El procedimiento establecido consiste en que el Poder Ejecutivo debe enviar a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente. A su vez, la Contraloría debe remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. La aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa, así indicado en el artículo 182 Constitucional. La Asamblea envía, en el mes de mayo, el informe a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos para que analice los documentos y rinda un informe al Plenario con la recomendación de la votación. Cinco días hábiles después de leído el informe en el Plenario, se dedicará la segunda parte de las sesiones a la discusión de éste y debe votarlo en la cuarta sesión de discusión, según se dispone en el artículo 194 del Reglamento.

En realidad el debate sobre la liquidación del presupuesto no tiene los efectos que se podrían esperar en materia de control político, primero porque la constitución no señala las consecuencias de la no aprobación de la

liquidación del presupuesto, segundo porque la comisión legislativa interna encargada de hacer una evaluación de la liquidación del presupuesto del Gobierno Central se limita prácticamente a hacer un resumen de la memoria de la Contraloría en esta materia y no ejerce un control político "basado en las prioridades y las metas concretas, establecidas en el presupuesto y verificar si efectivamente, el Poder Ejecutivo las realizó y cuál fue el precio" (Solís, 1995: 171).

El control sobre la liquidación presupuestaria basado en una verificación y revisión sobre los resultados alcanzados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas podría servir de base a los diputados a cuestionar en el presupuesto siguiente la conveniencia o no de aprobar partidas para los programas y proyectos en que se haya demostrado ineficiencia o no se haya alcanzado resultado alguno. Recientemente existe un poco más de conciencia, al menos en la discusión, sin embargo, ésta podría ser producto de la crisis económica que tiene el país y no por la concientización del control político.

### **g) Comunicación de las salidas del país del Presidente de la República.**

Según la Constitución Política, artículo 139, inciso 5, es deber del Presidente comunicar de previo a la Asamblea Legislativa, cuando se proponga salir del país, así como los motivos de su viaje. Este texto fue reformado en 1997, anteriormente se indicaba que el Presidente requería pedir autorización al Parlamento, sin embargo, eso generaba una serie de conflictos por los tiempos de tramitación. Además, porque como se indica, la obligación era pedir autorización al Parlamento, no obtenerla con lo cual, incluso ante una

eventual negativa, el Presidente de la República podía salir habiendo cumplido ese requisito, sin violentar la norma.

A pesar del cambio, sigue siendo una herramienta importante para controlar el destino de los recursos que se invierten en la promoción internacional del país, hacia dónde se dirigen y los motivos que se persiguen. Durante la Administración 2014-2018, los legisladores han utilizado este recurso en el control político para señalar lo que ellos consideran un abuso en los viajes tanto del Presidente, como de sus ministros de Gobierno, han alegado que los fines que se pretenden no son de gran interés nacional o no han tenido un impacto real sobre el resultado esperado, han criticado las grandes delegaciones que han acompañado al presidente, y se han señalado fallas en los lineamientos de la política exterior seguidos por el país en un determinado asunto. Un claro ejemplo fue el desempeño de varias embajadas, incluyendo la de Brasil que ocupó varias sesiones legislativas en la discusión del tema.

#### **h) La aprobación o improbación de tratados y empréstitos internacionales.**

De conformidad con el artículo 121, inciso 4 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa tiene la competencia de “aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos”. Cabe señalar que estos son instrumentos jurídicos que suelen ser elaborados de una manera muy general, precisamente para dar margen a los Estados de poder cumplirlos según las normas, mecanismos y procedimientos establecidos en su sistema jurídico.

En la negociación de un tratado, de acuerdo con el concepto de diplomacia parlamentaria y con las facultades que le otorga la Constitución Política y el Reglamento Interno, el Parlamento podría tener la posibilidad de una mayor

participación en dos etapas, entendiendo que los tratados cumplen al menos con cuatro:

- La negociación.
- La adopción del texto.
- La autenticación del mismo
- La manifestación del consentimiento.

En el caso de la primera fase que corresponde a la negociación, debe ser realizada por los órganos competentes del Estado. En materia internacional se delega al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y en materia comercial, al Ministerio de Comercio Exterior, o a aquellos a los cuales se le otorguen plenos poderes.

Si bien la Asamblea Legislativa no tiene esa capacidad negociadora, sí puede brindar pautas en su calidad de representante del pueblo, sobre lo que consideran de conveniencia nacional y en resguardo de los valores democráticos que debe asumir el Parlamento en su gestión de política exterior. De esta manera, puede solicitar informes sobre el estado de la negociación y puede pedir la presencia del Ministro encargado del proceso.

La posibilidad de realizar estas acciones se justifica en las atribuciones otorgadas a la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, específicamente el inciso 5 del artículo 85 del Reglamento, el cual indica que puede dar seguimiento y rendir un informe sobre el estado de las negociaciones y la aplicación de los convenios aprobados.

Sobre este particular hay que señalar que cuando el Reglamento se refiere a la Comisión, se entiende como órgano colegiado, o sea, habla de los deberes y las facultades que tienen los diputados y las diputadas que

integran la comisión. Hay que señalar que estos legisladores no son especialistas en temas internacionales y no necesariamente conocen de los procedimientos. Como insumo, se les brinda al inicio de su gestión, una información básica para que puedan tener el contexto del funcionamiento de los órganos internacionales con los cuales deberán de relacionarse.

Otra limitación la constituye el hecho de que la reconfiguración de las comisiones se da cada año, al iniciar la legislatura en el mes de mayo, las fracciones políticas presentan sus candidatos para la integración de los órganos, y puede que se varíe a quienes se desempeñaban en la comisión, por lo que la continuidad en el trabajo resulta difícil, más si cada mes de mayo deben empezar por aprender sobre el funcionamiento de este órgano.

Por otra parte, la Comisión funciona con un equipo técnico, que es limitado. En la actualidad existe solo una persona dedicada a tiempo completo a atender las demandas de la Comisión y a coordinar lo relacionado con los trámites, los viajes al exterior de los diputados, el insumo que deben llevar, la coordinación de las delegaciones internacionales que visitan al Parlamento, entre otros. A todas luces resulta insuficiente.

Se realiza esta mención en razón de que la Comisión debe contar con los recursos necesarios, tanto materiales como humanos, para lograr un desempeño óptimo en sus deberes.

En otro orden de ideas, retomando la cuarta fase, sobre la manifestación del consentimiento, se indica que esta es una etapa poco flexible para el Parlamento, sin embargo, es quizás la más importante en la conclusión de un tratado ya que de ella depende el que las normas ahí convenidas sean obligatorias para el Estado que lo haya suscrito.

La Convención de Viena de 1969 establece la posibilidad de que los Estados, a la hora de realizar una negociación o aprobación, puedan aplicar una reserva, la cual es definida como declaración unilateral, “hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”.

La Convención indica en el artículo 19, lo siguiente en relación con la formulación de reservas:

“19. Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

- a) que la reserva este prohibida por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.” (United Nations, 1980, p.7)

Esta Convención establece diversas formas mediante las cuales un Estado puede manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado. De acuerdo con el artículo 11 de este texto esas formas son: “la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido”.

En el caso de Costa Rica, el sistema jurídico constitucional no autoriza ninguna forma de consentimiento que no esté sometida a la aprobación de la Asamblea Legislativa. El inciso 4 del artículo 121 constitucional, exceptúa a “los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación”.



Conforme lo ha indicado la Sala Constitucional de Costa Rica, "los Tratados o convenios internacionales no se ratifican por la Asamblea Legislativa, sino que estos son aprobados e improbados, a tenor de lo dispuesto en el artículo 121 inciso 4) de la Constitución Política". Esta es una mención importante, pues conceptualmente existe diferencia entre aprobación o ratificación. Sobre este tema la Sala ha indicado:

"La ratificación, como se ha dicho reiteradamente, es el acto de derecho internacional mediante el cual el Estado se adhiere plenamente al convenio o tratado, en Costa Rica mediante un acto del Poder Ejecutivo que se emite después de su aprobación legislativa, que es su incorporación en el derecho interno...." (Sala Constitucional, Voto 2596-91).

En el Derecho Internacional, la ratificación es el acto que pone en vigencia el tratado, a partir de ese momento se constituye un instrumento exigible por y contra el Estado ratificante; la fecha de ratificación es distinta a la de la ley interna que genera y que determina su vigencia así como otros plazos importantes.

Sobre el tema de la ratificación, se ha mencionado:

"...mientras la ratificación es un acto formal con la consecuencia específica de consolidar la vinculación del estado a un tratado en el orden internacional, la aprobación es sólo un acto de derecho interno con el doble efecto de incorporar al tratado y de habilitar al Poder Ejecutivo para ratificarlo en el internacional." (Sala Constitucional, Voto 8738-90)

Lo anterior quiere decir que la Asamblea no tiene la potestad de incluir modificaciones al convenio directamente o mediante reservas, pero sí puede incluir, en el proyecto de ley en el que se tramita la aprobación o

improbación, las cláusulas interpretativas que se explican en los siguientes párrafos.

Al respecto Magda Inés Rojas señala:

"La Asamblea Legislativa tiene competencia constitucional para aprobar o desaprobar tratados. La aprobación configura una forma de control a posteriori. Es una apreciación del mérito del acto, de la oportunidad y legalidad del mismo; la aprobación no produce un acto complejo. De allí que la Asamblea no esté facultada para modificar los tratados que se someten a su aprobación. Carece también, de potestad para incluir nuevas disposiciones o artículos que no fueron negociados por el Ejecutivo, o incluir reservas no formuladas por el Ejecutivo". (Rojas, 1988: 182)

En el caso de que se determine que puede existir algún vicio constitucional, la Asamblea puede formular una reserva o incluir normas de ejecución interna —también llamadas cláusulas interpretativas—, no en el mismo texto del tratado, sino en el proyecto de ley que lo aprueba con la finalidad de darle un significado más preciso a una norma. Estas son entendidas como disposiciones que tienen por objeto determinar, dentro de los márgenes permitidos por el tratado, la forma en que el país va a cumplir una obligación contraída.

Las declaraciones interpretativas no están definidas ni reguladas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados como una figura jurídica independiente de las reservas.

Las declaraciones interpretativas son disposiciones que tienen por objeto atribuir a una disposición de un tratado una interpretación entre las varias posibles o bien precisar una de sus normas. No obstante, la inclusión de estas en el texto de la ley reviste un papel fundamental a fin de garantizar

el cumplimiento por parte del Estado costarricense de sus obligaciones internacionales y evitar que en un futuro el país sea considerado responsable internacionalmente por el incumplimiento de sus obligaciones.

### **i) Las excitativas**

Se debe señalar que el mecanismo de presentar excitativas no existe como tal, sino que se desprende de la facultad que tienen los legisladores de formular proposiciones ante el Plenario Legislativo.

Con base en este procedimiento, el Parlamento puede aprobar en el Plenario, en el capítulo correspondiente al control político, una moción dirigida al Poder Ejecutivo y los demás órganos, y entes públicos, para que realicen o se abstengan de realizar determinadas actividades.

Las excitativas han sido ampliamente utilizadas para realizar declaraciones oficiales o para gestionar alguna solicitud a parlamentos extranjeros con la finalidad de que se pronuncien o tomen partido respecto de un tema o hecho específico.

Un claro ejemplo de esto se presentó en el acta de la sesión ordinaria N.90, del 24 de octubre de 2016, del Plenario Legislativo, en la cual se presentó una moción de orden que indicaba lo siguiente:

“En virtud de las consideraciones expuestas anteriormente, esta Asamblea Legislativa acuerda:

1. Solidarizarnos con el pueblo y la Asamblea Nacional de Venezuela, en sus gestiones por resguardar el respeto a la Constitución de ese país y a la continuidad de los procesos de participación democrática.

2. Expresar nuestro repudio a todas aquellas acciones que pretendan irrespetar la voluntad popular, la

Constitución y recurran al uso de la fuerza como instrumento para impedir el libre ejercicio de la función parlamentaria.

3. Hacer una excitativa al Parlamento Latinoamericano y al Foro de Presidentes Legislativos de Centro América, para que se unan a este pronunciamiento por la democracia en Venezuela.

4. Solicitar al Gobierno de la República de Costa Rica manifestarse clara y contundentemente e iniciar todas las acciones necesarias ante la Organización de Estados Americanos y otros organismos internacionales, a fin de que se condene la afectación a la democracia y el irrespeto al orden constitucional en Venezuela”.  
(Asamblea Legislativa, 2016, p.18)

Esta moción contiene un claro ejemplo de las solicitudes que se realizan a través de una excitativa, no solo a nivel nacional, sino abordando temas foráneos pero que han impactado el entorno nacional y sobre los cuales, un país democrático y líder en América Latina, tiene que pronunciarse.

En consideración con la prerrogativa de que es el Poder Ejecutivo quien tiene la responsabilidad de dirigir la política exterior de Costa Rica, en el caso de que la solicitud sea dirigida a otro Gobierno, lo procedente sería que la excitativa se dirija en primer término al Presidente de la República para que éste utilice el canal oficial, que es la Cancillería, para que remita la comunicación, existiendo de esta manera una vía horizontal de información entre iguales.

Una vez conocido el marco regulatorio de los actores que participan en la formulación de la política exterior, de las facultades y los mecanismos que posee la Asamblea Legislativa para ejercer control sobre los lineamientos de dicha política, y tomando en cuenta la dinámica que están teniendo los parlamentos para ser más activos a nivel internacional e incidir en los acuerdos que se adoptan, se procederá en el siguiente capítulo, a presentar una propuesta que permita mejorar el desarrollo de las capacidades

institucionales que tiene la Asamblea Legislativa de Costa Rica, e insertarse en la modernización del desarrollo de sus relaciones tanto a lo interno del Estado, en el control de la política exterior, como de sus interacciones con otros parlamentos y organizaciones internacionales.

## **CAPÍTULO V**

### **FORTALEZAS Y LIMITACIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA INSTITUCIÓN EN EL CONTROL DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR**

Una vez analizado el marco institucional de la política exterior y con claridad sobre las competencias constitucionales y reglamentarias que rigen su formulación y control, es importante determinar las fortalezas y las limitaciones que tiene la Asamblea Legislativa de Costa Rica para replantear lo que ha sido, hasta ahora, su *modus operandi*.

No se puede obviar que el análisis de este proyecto se basa en una institución meramente política, que se apoya en labores profesionales y técnicas con una materia muy especializada, por lo que no existe un modelo de comparación, sino que cada parlamento debe encontrar la forma de trabajo que mejor se adapte a sus necesidades y circunstancias.

Por otra parte, la implementación y desarrollo de cualquier cambio que se proponga pasa necesariamente por una negociación política, en la que no solo basta la lógica del trabajo, sino el cálculo de la situación nacional que en ese momento rija.

No obstante, es importante determinar las variables con las que se cuenta, de manera que se pueda poner en una balanza lo que existe hasta el momento y determinar los puntos de mejora con el objetivo de hacer del Parlamento una institución con una visión moderna, cercana al sentir ciudadano y con capacidad de aprovechar al máximo las experiencias que se adquieren en cada legislatura.

## **5.1. Fortalezas**

De los capítulos anteriores, se puede afirmar que delegaciones que realiza tanto la Constitución Política como el Reglamento de la Asamblea Legislativa para el control de la política exterior, en el caso del Parlamento, son claros y amplios, no requieren modificación para incluir más competencias. Por el contrario, lo que se requiere es una línea clara para desarrollarlas a cabalidad y determinación para hacerlo.

Por otra parte, existe una amplia vinculación de la Asamblea Legislativa en el plano internacional en foros y asociaciones que permite el intercambio de experiencias para incidir positivamente y con argumentos en el control de la política exterior. Las experiencias pueden ser tan amplias, como las que se desarrollan a lo interno de la Unión Interparlamentaria, que agrupa miembros de parlamentos de todo el mundo; regional, como en el caso del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), en el cual, además de tener delegaciones de diputados y diputadas en múltiples comisiones temáticas, también se ha dado el caso de ocupar posiciones estratégicas para la toma de decisiones, como en la actualidad, donde la secretaria general del órgano es ocupada por el diputado costarricense el Rolando González Ulloa. Estos casos son de gran importancia nacional en el tanto facilitan afianzar temas relevantes como el desarrollo sostenible, la paz, la seguridad internacional, la democracia, los derechos humanos, entre otros.

Una de las mayores fortalezas es la existencia de una comisión permanente especial dedicada al estudio de los acuerdos que ha firmado Costa Rica y que deben ser discutidos y aprobados por el Parlamento para poder cumplir con los requisitos que se exigen, y así entrar en vigencia. Esta comisión no solo está supeditada a los proyectos, tiene facultades más amplias de control

sobre las políticas del Estado en la materia, en el estudio de los avances en las negociaciones internacionales y en la elaboración de informes respecto de los temas de interés.

Esta Comisión cuenta con una secretaría técnica, lo cual le permite tener un desarrollo ordenado de lo que entra a conocimiento, por lo que el esfuerzo debería ir orientado al apoyo directo al diputado o la diputada, de manera que pueda tener una persona con conocimiento en relaciones internacionales que le guíe, le sirva de consulta y de seguimiento a las disposiciones contempladas en el Reglamento interno.

Adicionalmente, la institución cuenta con personal capacitado y con experiencia, tanto en formación académica en relaciones internacionales, como en aspectos legislativos, lo cual garantiza un adecuado abordaje de apoyo laboral para los legisladores y las legisladoras.

Dentro de las fortalezas se evidencian puntos de mejora, de actividades ya presentes que pueden facilitar el mejoramiento del control de la Política exterior. Este es el caso del control político, el cual hasta ahora, en esta materia, se ha desarrollado tímidamente, por lo cual se considera que debería ser más activo, articulado y respondiendo a una política institucional, no a criterios aislados de los diputados y de las diputadas, sobre la base de una formulación a priori en relación con los principios y parámetros generales de la política exterior.

Ampliar y potencializar el control político ejercido por el Parlamento sobre la política exterior es un paso a favor de la profundización de nuestra democracia y de tomar poder respecto de las decisiones sobre los asuntos que competen e inciden en la sociedad. Esto sólo será posible, claro está, si se generan las condiciones para que la Asamblea Legislativa se empodere y asuma ese reto.



Finalmente, el Parlamento tiene la posibilidad de desarrollar una estrategia de manera que cada experiencia internacional de los diputados y las diputadas, se traduzca en una oportunidad de posicionar a Costa Rica en temas estratégicos, de apoyar una visión congruente entre poderes para el desarrollo nacional. Como país pequeño que es, debe aprovechar al máximo los recursos disponibles, lo cual sugiere claridad en las funciones y comunicación respecto de los objetivos, no solo centralizado en el Poder Ejecutivo, sino aprovechando los muchos espacios parlamentarios.

## **5.2 Limitaciones**

En la actualidad no todos los diputados y las diputadas tienen claridad suficiente sobre las posibilidades del trabajo que puede desarrollar la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, y el Plenario, sobre el control de los lineamientos de la política exterior. En este sentido, se tiene la presunción de que es potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, sin darse cuenta de que el hecho que éste dirija las relaciones internacionales no quiere decir que la Asamblea no tenga una importantísima participación en la formulación de la dicha política, la aprobación de tratados, empréstitos, convenios internacionales y las leyes que implementan los compromisos foráneos adquiridos.

No existe claridad y conciencia en los legisladores y las legisladoras, que les permita comprender que hoy, muchas de las decisiones fundamentales se toman a nivel externo, y que la globalización ha traído como consecuencia la internacionalización del derecho interno. El mundo normativo de los Estados cambia velozmente.

La Asamblea Legislativa es un ente dual. Por un lado, es técnico, en el tanto crea y estudia proyectos de ley para dar vida a nuevas normas que el futuro pueden ser modificadas o reformadas. Por el otro, es un ente político, y las decisiones que se adoptan no siempre responden a criterios técnicos, sino que toman en consideración aspectos de coyuntura, balance de fuerzas internas en el Parlamento, y cuestiones de oportunidad, por lo que la presentación e implementación de un proyecto de mejora depende no solo de la argumentación, la visión, la justificación y la explicación de cómo llevarlo a la práctica, sino que depende en gran medida de la voluntad política y la proyección a largo plazo de los objetivos institucionales por parte de quienes dirigen el Parlamento.

A pesar de que se realice una propuesta integral que aborde de manera puntual el tratamiento de los temas internacionales y la creación de un centro de apoyo a los diputados y las diputadas, se debe tener claro que, aun existiendo un norte definido, las corrientes ideológicas representadas en la Asamblea Legislativa pueden llegar a que algunos legisladores decidan desconocer los acuerdos de las políticas internacionales que se definan.

Por otra parte, existen varias limitaciones en cuanto a la aplicación de las disposiciones establecidas en el Reglamento de la Asamblea, las cuales se detallan a continuación.

- La Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, es un órgano que se encarga de estudiar los proyectos que por su naturaleza le son delegados para rendir un informe o dictamen que determine si continúa el resto del trámite para ser aprobado. Sin embargo, no existe un órgano que le dé seguimiento a los tratados antes de ser presentados por el Poder Ejecutivo a la

Asamblea Legislativa, durante la tramitación general y en la evaluación posterior.

- La preparación de informes, de oficio o a solicitud del Presidente de la Asamblea, una Comisión Permanente o el Plenario, sobre asuntos de derecho internacional, política exterior de Costa Rica y relaciones internacionales, es ínfimo o inexistente.
- Los informes al Plenario Legislativo sobre la labor que se realiza en las organizaciones interparlamentarias, foros, lazos de cooperación y amistad establecidos con los Parlamentos del mundo, son inexistentes. No hay registro que permita comprobar en los últimos cinco años, que se han realizado.
- No se registra en la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, la última vez que se presentó un informe o un análisis de las memorias de labores que rinden anualmente los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior. En este sentido, no es de conocimiento que se haya hecho, al menos en la última década, un informe del estado de las negociaciones o el seguimiento de los convenios internacionales; por lo tanto, tampoco se presentan los resultados de estas actividades al Plenario Legislativo.
- No existe un lineamiento específico para determinar las características que debería tener el legislador para ser designado como representante del Parlamento en un órgano o acto internacional, el criterio que utiliza la Comisión es antojadizo, puede ser por solicitud de un legislador, de una fracción o a propuesta de la comisión.

- Los diputados y diputadas que son designados para una representación internacional pueden tener alternancia, por lo que el seguimiento de los objetivos tiende a ser difuso.
- Los legisladores que participan en una misión oficial, pueden no tener formación afín o experiencia en los temas a tratar, lo que hace menos consistente la representación nacional.
- No existe control ni informes, sobre las misiones que desarrollan los legisladores que viajan con presupuestos aprobados por órganos o parlamentos ajenos a la Asamblea Legislativa.
- La coordinación de Foprel se encuentra desvinculada de la Comisión, es dirigida desde la Presidencia de la Asamblea, por lo que el seguimiento que le puede dar la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior es ínfimo.
- Son escasas las ocasiones en que se ha solicitado a la Comisión la elaboración de alguna excitativa, contestar comunicación internacional o emitir recomendaciones sobre un asunto en la materia que le compete.
- El sustento de la creación de la Unidad de Cooperación Internacional no se basa en una clara necesidad, por lo que su funcionamiento no ha sido el óptimo. El Departamento de Desarrollo Estratégico Institucional de la Asamblea Legislativa, considera que debe seleccionarse personal con formación especializada en la materia.

- Los asesores de la comisión no son expertos en el área de relaciones internacionales. Aquí se debe separar la secretaría técnica de la Comisión, la cual se encarga de dar trámite a los proyectos, y los asesores de cada uno de los diputados, los cuales en su mayoría no cuentan con formación en materia internacional y son quienes apoyan el estudio de las iniciativas que se reciben en la comisión, coordinan con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto cualquier duda, consulta o trabajo conjunto que deba realizarse.

## **CAPÍTULO VI**

# **ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN EL CONTROL DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA Y EL DESARROLLO DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA**

Existe un ámbito general más allá de nuestro país, caracterizado por un creciente nivel de interdependencia entre los Estados y una diversidad de temas que requieren de consensos para alcanzar acuerdos que afecten positivamente la vida de los ciudadanos. Es por ello que este trabajo de investigación se ha abocado a analizar el marco regulatorio del proceso de formulación de la política exterior costarricense, en el cual participan diversos actores, y se ha tratado de esclarecer los mecanismos creados para ejercer control sobre los lineamientos que de ella se desprenden.

Costa Rica, por su posición geográfica y su desarrollo político y cultural, necesita tener claras sus posibilidades dentro de las relaciones internacionales. Al ser un país pequeño, requiere de un manejo acucioso de las relaciones exteriores, de manera que se desarrolle una visión y una metodología moderna, integrada y flexible, apegadas a criterios de selectividad, oportunidad y eficiencia.

Ante este escenario, se necesita de un Poder Ejecutivo que coordine entre sus instituciones las políticas exteriores por desarrollar, y las necesidades que pueden ser subsanadas mediante acuerdos internacionales, que favorezcan la toma de decisiones respecto de temas concretos. Además, se demanda de la Asamblea Legislativa, la responsabilidad de tutelar el desarrollo de dichas políticas de manera que sean acordes con la realidad

nacional e internacional, para ello precisa modernizar sus procedimientos y su función dentro del control de la política exterior, con el propósito de que este sea más dinámico, contribuya a esclarecer la dirección de sus relaciones exteriores e intensificar la capacidad negociadora de los legisladores, apoyados en el conocimiento sobre la realidad internacional y la homologación de las normas internas.

Es por todo lo expuesto anteriormente, que se presenta una propuesta que permita potencializar la participación de los diputados y de las diputadas a nivel internacional, ejercer acciones concretas para el control de los lineamientos de la política exterior y desarrollar la diplomacia parlamentaria. Para lograrlo, urge modificar el esquema de trabajo actual y transitar hacia uno moderno que le vincule de manera continua tanto con las organizaciones internacionales en las que participa, como con el Poder Ejecutivo en la definición de posiciones país respecto de temas puntuales.

De esta manera, se proponen cinco acciones concretas:

1. El establecimiento de una política general a nivel institucional sobre Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria.
2. La creación de una Política de Cooperación Internacional, que se deriva de la anterior.
3. La creación de un Centro Especializado en Relaciones Internacionales, que apoye la labor de los diputados y de las diputadas, y les orienten en el desarrollo de las competencias actuales de la Asamblea Legislativa en materia de política exterior, dentro de los límites establecidos por la Constitución y el Reglamento Interno vigente. Además, se pretende que este Centro pueda tener un registro de las comunicaciones con el Poder Ejecutivo, de las negociaciones internacionales que se realizan, de los resultados de la participación internacional del Parlamento, desarrolle proyectos de cooperación

internacional y sea consecuente con una política de desarrollo internacional legislativa, que sea clara y precisa.

4. Crear un Área de Cooperación Internacional, de manera que se reorganice su estructura y funcionamiento actual, hacia un área especializada y con objetivos precisos sobre lo que se desea alcanzar.
5. Plantear una modificación al Reglamento Interno, con la finalidad de incorporar el concepto de diplomacia parlamentaria y a partir de esto, garantizar un mejor desarrollo de la política internacional del Parlamento.

## **6.1 Política Institucional en Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria**

### **CONSIDERANDO:**

1. Que la Asamblea Legislativa tiene una creciente y activa participación en la agenda internacional costarricense.
2. Que en la actualidad no existe un marco normativo, propio y específico, que deba observar cada una de las delegaciones de la Asamblea Legislativa que participa en diferentes actividades internacionales.
3. Que las acciones que se desarrollan en el ámbito internacional por parte de la Asamblea Legislativa y sus representantes, deben ser consecuentes con los compromisos internacionales adquiridos, incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
4. Que se requiere tener posiciones claras sobre los temas que se pretenden desarrollar y contar con un mecanismo que le dé



seguimiento a los objetivos, metas y logros alcanzados, de manera que el esfuerzo no deba reiniciarse con el cambio de Administración cada cuatro años.

5. Que para la obtención de mejores resultados se requiere contar con apoyo profesional especializado en el área de las relaciones internacionales.
6. Que el Parlamento debe tener conciencia sobre la importancia de ejercer a cabalidad los mandatos que le han sido encomendados por la Constitución y el Reglamento Interno.
7. Que dentro del marco de las Relaciones Internacionales existen otros ejes que no han tenido un desarrollo robusto y requieren contar con una política concreta, como es la Cooperación Internacional.
8. Que en apego a las mejores prácticas de rendición de cuentas que merece y exige la ciudadanía, es preciso que el Parlamento cuente con una mejor definición del uso de los recursos destinados a la actividad internacional.
9. Que sin incrementar el gasto ordinario, la Asamblea Legislativa cuenta con el recurso humano suficiente para la puesta en práctica de lo que aquí se propone.

## **OBJETIVO GENERAL:**

Establecer los lineamientos generales del trabajo en relaciones internacionales y diplomacia parlamentaria, de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y la definición del control de la política exterior, con el fin de tener objetivos claros, oportunos y continuos.

## **OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

1. Dar seguimiento a las asignaciones realizadas por la Constitución Política y el Reglamento Legislativo, en materia internacional, a fin de garantizar su cumplimiento.
2. Crear un Centro de Estudios en Relaciones Internacionales que apoye la labor del Parlamento, tanto en las funciones internas para el control de la política exterior, como en el desarrollo de la diplomacia parlamentaria.
3. Brindar seguimiento de las agendas, los compromisos y el trabajo que se realiza con otros parlamentos, organizaciones internacionales y foros parlamentarios.
4. Contar con un mecanismo de seguimiento de lo actuado por cada una de las delegaciones del Parlamento costarricense, que asiste a los diferentes foros y eventos internacionales.
5. Dar seguimiento a la diplomacia parlamentaria de la Asamblea Legislativa.

6. Establecer mecanismos de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que comunique al Servicio Exterior sobre la presencia de representaciones parlamentarias en el exterior.
7. Brindar apoyo institucional a la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y al Directorio Legislativo, mediante estudios y propuestas relacionadas con la competencia que define el artículo 85, inciso d), del Reglamento de la Asamblea; la Constitución Política y los compromisos internacionales adquiridos.
8. Ofrecer a cada una de las delegaciones, información útil relacionada con el país de destino o del organismo especializado que visiten las delegaciones costarricenses, así como antecedentes y compromisos pendientes, si los hubiera, relacionados con el propósito del viaje.
9. Desarrollar una política de cooperación internacional que favorezca el desarrollo de proyectos que incidan positivamente en el fortalecimiento institucional, avivar los principios democráticos y de participación ciudadana y contribuir con la capacitación técnica del personal legislativo.
10. Dar seguimiento a las negociaciones internacionales que realizan tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como el Ministerio de Comercio Exterior.

## **6.2 Política de Cooperación Internacional de la Asamblea Legislativa**

Considerando:

- Que la cooperación entre parlamentos y organismos constituye un instrumento idóneo para el desarrollo e intercambio de recursos y conocimientos.
- Que dentro de las relaciones internacionales, la cooperación internacional resulta ser un eje fundamental para el desarrollo de los pueblos, especialmente de las naciones en vía de desarrollo.
- Que la Asamblea Legislativa, a través de su política de relaciones internacionales pretende resaltar los principios de democracia, libertad, transparencia, representación y búsqueda del desarrollo a través de diversas estrategias.
- Que la cooperación internacional dentro de los Poderes del Estado se debe dar con sus pares. Por tanto, el Parlamento solo debe desarrollar proyectos con otros parlamentos o con organismos internacionales vinculados al tema parlamentario.
- Que la Asamblea Legislativa fundamenta el eje de cooperación internacional en los acuerdos suscritos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y en el Programa de Acción de Accra, que refuerza las premisas de la Declaración supra mencionada, la cual abre un espacio para fortalecer la cooperación Sur-Sur como mecanismo de aprendizaje horizontal y de promoción del desarrollo de capacidades nacionales.

- Que son también ejes temáticos para la búsqueda de cooperación, los principios establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de las Naciones Unidas, con los cuales Costa Rica se ha comprometido a adoptar e incorporar en sus políticas nacionales y normas.
- Que el artículo 85 del Reglamento de la Asamblea Legislativa indica que se debe fomentar lazos de cooperación y amistad con parlamentos, foros y organismos internacionales.
- Que se reconoce como propósito estratégico de la Asamblea Legislativa, el establecer una política cooperación internacional, dentro del marco jurídico establecido y el Plan Estratégico Institucional (PEI), a fin de brindar y recibir oportunidades mediante el intercambio de recursos técnicos con otros parlamentos y organismos internacionales, en beneficio de toda la Institución.
- Que la cooperación internacional parlamentaria no compite con la desarrollada por el Gobierno Central, pues se enfoca solamente en el campo legislativo y en los lineamientos de desarrollo Institucional.

**Por tanto, se acuerda lo siguiente:**

**PRIMERO**

Se crea la Política de Cooperación Internacional de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, como marco conceptual y lineamientos operativos institucionales, que facilitan el intercambio de experiencias, conocimientos, recursos técnicos y recursos financieros no reembolsables, con parlamentos u organismos internacionales.

**SEGUNDO**

La Política de Cooperación Internacional de la Asamblea Legislativa, tiene la finalidad de establecer los lineamientos para gestionar recursos provenientes de la cooperación internacional para el fortalecimiento Institucional del Congreso de la República. Lo anterior, dentro del marco jurídico nacional e institucional, en consonancia con lo establecido en el artículo 85 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y lo dispuesto por el Directorio Legislativo como órgano superior directivo y administrativo.

### **TERCERO**

Se establece que la Política de Cooperación Internacional será desarrollada por el Centro Especializado en Relaciones Internacionales, mediante el Área de Cooperación Internacional, la cual tiene la finalidad de impulsar acciones que faciliten el desarrollo de proyectos en la materia, tomando en consideración las normativas jurídicas internacionales, nacionales y lo dispuesto en los acuerdos legislativos.

Para la implementación y ejecución de los proyectos, debe contar con autorización de la Dirección Ejecutiva como inmediato superior, y en caso de ser necesario, del Directorio Legislativo.

### **CUARTO**

A pesar de que la política de Cooperación Internacional en el Parlamento solo se da con sus pares, o con organismos internacionales relacionados al tema parlamentario, y que la Asamblea Legislativa respeta el principio de separación de Poderes, se toma como base conceptual lo indicado en el “Glosario de términos utilizados en Cooperación Internacional”, del Área de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2010).

En razón de lo anterior, se especifican algunos conceptos de relevancia para el correcto desarrollo de la política de Cooperación Internacional de la

Asamblea Legislativa, adaptados a la realidad parlamentaria, esto porque no existen definiciones para Parlamentos.

- **Cooperación Internacional:** conjunto de acciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre parlamentos y organismos internacionales, para alcanzar metas comunes de desarrollo basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo y sostenibilidad. (Base tomada del Reglamento N°35056- PLAN-RE del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de Mayo de 1974).

- **Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD):** intercambio de experiencias técnicas, conocimientos, tecnologías y habilidades entre los parlamentos, y de estos con organismos internacionales, como apoyo y complemento a sus objetivos de desarrollo nacional, regional, sectorial e institucional. Es también conocida como Cooperación Horizontal, Cooperación Solidaria o Cooperación Sur-Sur.

Las actividades realizadas bajo este tipo de cooperación suelen ser envío de expertos, seminarios, talleres, y cursos de corta duración. Para la financiación se utiliza la modalidad de costos compartidos, en donde el país que envía los expertos asume el costo de desplazamiento y el país que recibe, asume los costos de viáticos y gastos operativos. Adicionalmente, este tipo de cooperación puede ser financiado mediante la modalidad de triangulación, en donde una tercera fuente bilateral o multilateral apoya económicamente la realización de la cooperación entre dos Parlamentos de países en desarrollo.

- **Transferencia:** es el medio que permite trasladar el conocimiento “*know how*” y los recursos tecnológicos de un Parlamento a otro, dejando una capacidad instalada en el Parlamento solicitante.

- **Intercambio:** es el medio por el cual se posibilita el canje de documentación e información especializada de interés para quien lo demande, siempre y cuando la otra parte pueda ofrecerla.
- **Cooperación Financiera No Reembolsable:** es la cooperación ofrecida por fuentes bilaterales y multilaterales a un Parlamento, mediante la asignación de recursos financieros que no se reintegran, con el objeto de apoyar y acompañar proyectos de desarrollo.

## QUINTO

La Asamblea Legislativa orientará la cooperación internacional entre parlamentos y organismos internacionales, a través de los siguientes parámetros que desarrollará el Centro Especializado de Estudios en Relaciones Internacionales, por medio del Área de Cooperación Internacional. Las acciones que a continuación se señalan, deben contar con el aval previo de la Dirección Ejecutiva, como órgano superior, y en caso de ser necesario, del Directorio Legislativo.

- a) **Identificación de necesidades:** se identificarán las necesidades institucionales segmentadas en dos áreas: el apoyo a los diputados y a las diputadas, y por otra parte, el apoyo a la parte administrativa del Congreso.

Además, se deberá realizar un mapeo por departamento para orientar la búsqueda de soluciones de las necesidades de cooperación técnica. Todo lo anterior, con el propósito de generar un registro institucional y coordinar con el Departamento de Recursos Humanos para conocer otras necesidades de capacitación y formación, así como la implementación de los proyectos que abarquen competencias que son delegadas en dicho Departamento.



- b) Información y divulgación:** la información que se derive de la Política de Cooperación Internacional, deberá estar disponible en la página oficial de la Asamblea Legislativa, con el fin de informar a la población legislativa y a la sociedad en general, sobre el desarrollo de proyectos, poner a disposición publicaciones que contribuyan con el quehacer parlamentario, difundir actividades de cooperación por realizar, así como los logros obtenidos.
- c) Capacitaciones y pasantías:** la Asamblea Legislativa impulsará mecanismos administrativos para lograr el acceso transparente y la aplicación de parámetros técnicos para la participación de los funcionarios legislativos en las capacitaciones y pasantías que los cooperantes brinden. Para ello, se coordinará con el Departamento de Recursos Humanos todo lo relacionado con las capacitaciones e inducciones provenientes de la cooperación internacional, en estricto cumplimiento de los Reglamentos, Manuales y Directrices que rigen esta materia.
- d) Tecnologías de la información y comunicación:** se reconoce de especial importancia desarrollar proyectos, programas y acciones de cooperación con parlamentos amigos u organizaciones internacionales, con el propósito de fomentar la innovación tecnológica en la Asamblea Legislativa, mejorar los canales de transmisión de la información y las comunicaciones.
- e) Vínculos internacionales:** el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales, por medio del Área de Cooperación Internacional, gestionará proyectos de cooperación técnica y de transferencia tecnológica, ante la Unión Interparlamentaria, el Palatino, ParlAméricas y el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centro América y la Cuenca del Caribe, así como con Parlamentos con

los cuales existan lazos de interés estratégicos y los Grupos de Amistad Parlamentaria. Para ello, tendrá en cuenta las disposiciones vigentes que rigen la materia y las coordinaciones necesarias con los órganos legislativos correspondientes, de acuerdo con los tópicos.

Por otra parte, el Área de Cooperación Internacional podrá participar en reuniones estratégicas y establecerá una red de vínculos con homólogos de otros parlamentos, con el propósito de conocer cooperación que puedan ofrecer, así como el desarrollo de trabajo y la evolución que tienen de acuerdo con las políticas de diplomacia parlamentaria.

- f) **Seguimiento y fiscalización:** la Asamblea Legislativa deberá asegurar que el proceso para brindar y recibir cooperación internacional se tramite de acuerdo con las leyes, políticas, normas, reglamentos vigentes en la materia y el Plan Estratégico Institucional (PEI), así como efectuar los controles y el debido seguimiento de los planes, proyectos y programas desarrollados por la Institución. Además, se deberá rendir un informe sobre el trabajo de manera semestral.

### **6.3 Creación del Centro Especializado en Relaciones Internacionales (CERI)**

Para el desarrollo de este proyecto, y para la consecución de los objetivos planteados, se propone la creación de un Centro especializado en Relaciones Internacionales, que brinde apoyo profesional tanto a la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, como al Directorio de la Asamblea Legislativa, en sus relaciones interparlamentarias.

Es importante indicar que esta nueva dependencia no realiza duplicación de funciones en materia de asesoría de naturaleza jurídica sobre los proyectos de ley, lo cual es una clara función del Departamento de Servicios Técnicos.

Por el contrario, los colaboradores de este Centro deberán apoyar el trabajo de los diputados y las diputadas mediante el seguimiento de las negociaciones de tratados, convenios y empréstitos internacionales, en el control de los lineamientos de la política exterior, en el desarrollo de programas de cooperación internacional, en el desarrollo de objetivos claros que potencialicen la participación de los diputados y las diputadas en los foros y actividades internacionales y en la coordinación con el Poder Ejecutivo.

Cabe señalar que el tratamiento de estos temas debe valorarse en dos dimensiones: “hacia dentro”: lo cual se refiere a las tareas que deben realizar los diputados y las diputadas para articular su trabajo, y el apoyo que requieren para cumplir a cabalidad, ya sea mediante el seguimiento de las negociaciones del Poder Ejecutivo en materia de política exterior, la realización de excitativas, las comparecencias, entre otros. Y “hacia “afuera””: tiene que ver con el seguimiento de los objetivos planteados y alcanzados en las misiones internacionales de los legisladores y el desarrollo de una política internacional del Parlamento.

En el seguimiento de las políticas internacionales actuales, no se puede obviar el intenso esfuerzo que está realizando las Naciones Unidas para que los Estados adopten de manera comprometida los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la meta existente denominada popularmente “Agenda 20/30”, en la cual se desea incorporar a todos los entes estatales, incluyendo los parlamentos del mundo, de manera que se contribuya con reformas legislativas y armonización de leyes entre Estados que favorezcan la erradicación de la pobreza, la lucha contra la desigualdad, la

sustentabilidad ambiental, en el campo de la salud, de la educación, entre otros.

Así las cosas, los ejes de esta agenda deben ser integradas en un Centro Especializado en Relaciones Internacionales, que oriente a los legisladores hacia la transformación de estos objetivos en normas acordes con los compromisos adquiridos. Las reflexiones legislativas resultan estratégicas en el debate sobre las prioridades de la política exterior.

Es por ello que, tomando en consideración la necesidad de establecer lineamientos explícitos de trabajo para la Asamblea Legislativa en materia internacional y la trayectoria tan interrumpida que ha tenido la Unidad de Cooperación Internacional existente, se propone que esa dependencia se integre como parte de este nuevo Centro, claro está, como uno más de los ejes de trabajo que posee. Se debe indicar que el objetivo que debe guiar a la política de cooperación internacional no debería de corresponder a una política tradicional, sino a una visión de cooperación para el desarrollo, lo cual resulta muy diferente a lo planteado hasta el momento.

Con el propósito de clarificar conceptos, se debe entender que la cooperación para el desarrollo, es un “conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible”. (Gómez y Sanahuja, 1999: 17)

Por otra parte, también puede ser comprendida de la siguiente manera:

“La cooperación internacional para el desarrollo es el esfuerzo conjunto de gobiernos, apoyado por el dinamismo de organismos internacionales, sociedad civil, academia y sector privado, para promover acciones que

contribuyan al desarrollo sostenible y a mejorar el nivel de vida de la población mundial a través de la transferencia, recepción e intercambio de información, conocimientos, tecnología, experiencias y recursos. (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2016. Recuperado de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29339>)

Este es un instrumento de “poder blando” que, entre otras características, pretende impulsar las relaciones diplomáticas entre países, su ejecución debe estar guiada por las prioridades nacionales de desarrollo, debe contar con una gestión basada en resultados y transparencia. El destino de la ayuda debe ser el desarrollo económico y social de los países receptores.

Hay que tener en consideración que estos conceptos han sido establecidos con base en la tradicionalidad de la cooperación, o sea, ejercida por los Gobiernos, como una negociación entre Estados, dirigida por el Poder Ejecutivo o sus homólogos. Con escasas excepciones, los parlamentos han tenido una participación exigua en los asuntos internacionales, lo que no era de extrañar, pues como se ha mencionado, esos asuntos se gestionaban mediante relaciones bilaterales entre Estados.

Hoy el mundo presenta un panorama diferente. Los parlamentos se ocupan de asuntos internacionales, incluso forman parte de las Naciones Unidas de diversas maneras. Es indudable que tienen mucho que aportar en el conocimiento que poseen sobre la diversidad de sus pueblos, por ello, aspiran a articular mejores condiciones de coordinación entre ellos. Por otra parte, son poderosos creadores de opinión, generan conciencia en la opinión pública y movilizan el respaldo popular a la actividad internacional, por consiguiente, es comprensible que cada día se ocupen más por fortalecer la cooperación internacional.

Finalmente, se debe mencionar que en la Asamblea Legislativa, se sugiere la aplicación de la cooperación en todas sus modalidades: bilateral, multilateral, regional y triangular. Además, debe aprovecharse las posibilidades que en la actualidad ofrece la Unión Interparlamentaria y el Parlantino, ambos con políticas fuertes en la materia.

### **6.3.1 Organización Administrativa**

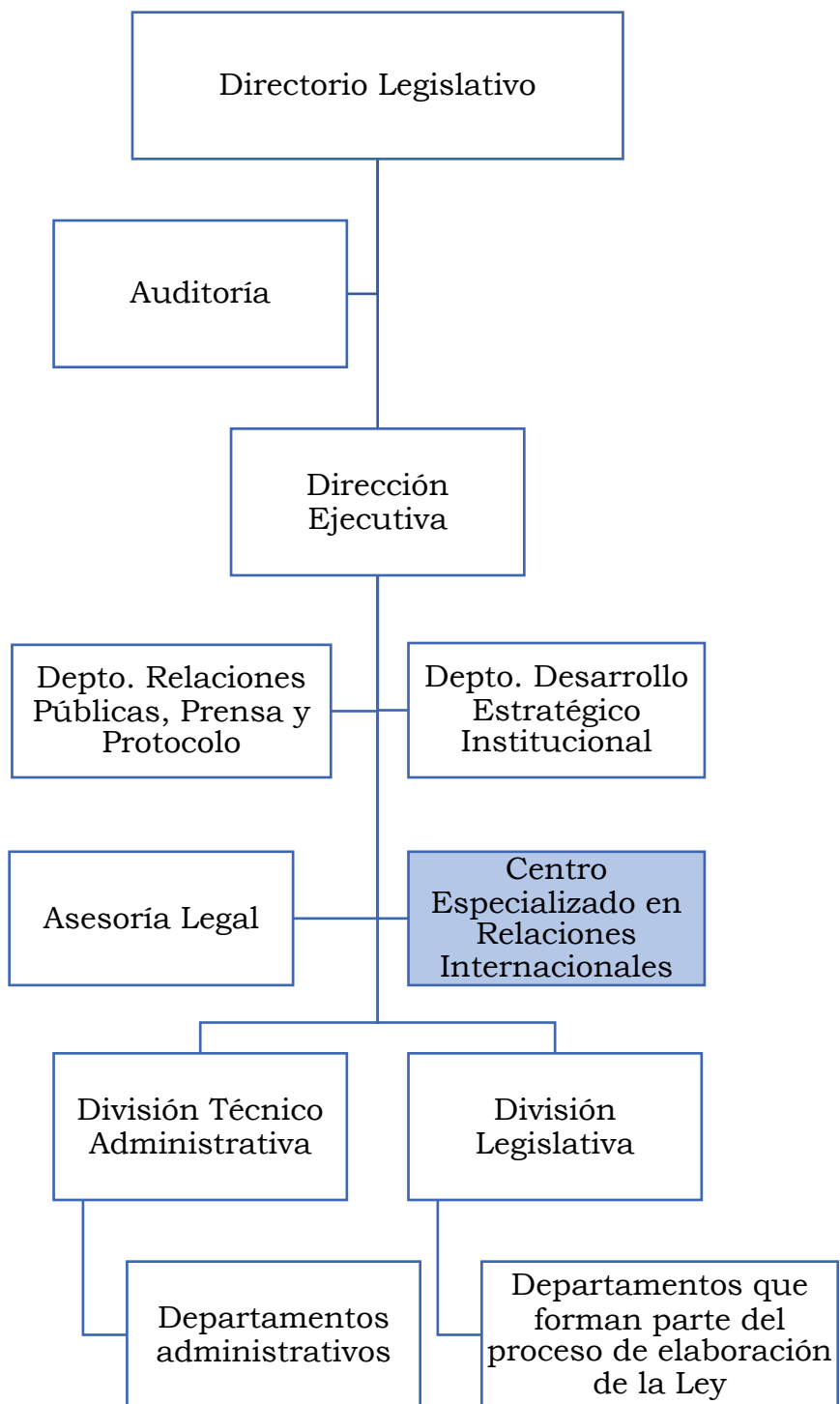
Se establece que el Centro Especializado en Relaciones Internacionales esté adscrito administrativamente a la Dirección Ejecutiva, para que cumpla funciones de apoyo al trabajo de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, y al Directorio Legislativo.

Al definir la ubicación, se tomó en cuenta que no debe ser parte de la Secretaría Técnica de la Comisión de Relaciones Internacionales, que se ocupa de la tramitación de los proyectos de ley, en el levantamiento de las actas de la Comisión y en las comunicaciones que ésta requiere para el desarrollo de las funciones que le son encomendadas, como por ejemplo: la convocatoria a audiencias, coordinación de comparecencias, visitas de delegaciones, entre otros.

Tampoco deber ser parte de Servicios Técnicos, pues no es un informe jurídico, económico, ambiental u otras categorías, que desarrolla ese Departamento, sino un concepto integral, que viene a llenar los vacíos que han sido señalados y que deben ser desarrollados por la Comisión, tal como lo indica el artículo 85, inciso d) del Reglamento.

Para mayor claridad, se presenta un organigrama de la Asamblea Legislativa, y la ubicación idónea que debería tener el Centro que se propone crear.

**Figura N. 2 - Organigrama de la Asamblea Legislativa**



Fuente: Elaboración propia.

### **6.3.2 Funciones**

Serán funciones del Centro Especializado en Relaciones Internacionales, las siguientes:

- a) Dar seguimiento y monitoreo a las negociaciones que realice el Poder Ejecutivo relacionadas con tratados, convenios y empréstitos internacionales, con el fin de informar y apoyar a los diputados, a las diputadas y al Directorio Legislativo en el ejercicio de sus funciones.
- b) Elaborar documentos o estudios que faciliten a los legisladores, cumplir con las obligaciones que indica, tanto el artículo 121, de la Constitución Política, como el artículo 85, inciso d), del Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- c) Colaborar con la elaboración de reservas, declaraciones interpretativas y normas de ejecución interna que requiera algún tratado o empréstito internacional.
- d) Promover la coordinación y la comunicación del Poder Legislativo con los demás Poderes, especialmente con el Poder Ejecutivo, a fin de tener elementos de juicio para la aprobación de convenios, tratados y empréstitos, y valorar la posibilidad de realizar reservas y declaraciones interpretativas.
- e) Apoyar mediante el criterio profesional, en la formulación de declaraciones, pronunciamientos y ponencias, de carácter internacional o relacionado con la Política Exterior del Estado.
- f) Elaborar documentos de propuesta sobre acuerdos legislativos en materia de control de la política exterior, a solicitud de un diputado o diputada, o de un órgano legislativo.



- g) Colaborar con la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior en cualquier asunto de naturaleza internacional.
- h) Orientar a los diputados y diputadas, y órganos legislativos en sus relaciones con foros, organizaciones internacionales y demás actividades en los cuales requieran realizar una misión internacional.
- i) Llevar un registro de los acuerdos y logros alcanzados en los foros o actividades internacionales que se realicen, de manera que se pueda generar un expediente digital, al alcance de los legisladores, que facilite darle continuidad a los acuerdos y las políticas adoptadas.
- j) Crear un expediente digital con todas las declaraciones, discusiones y excitativas del Plenario de la Asamblea Legislativa en materia de Política Exterior.
- k) Desarrollar una política de cooperación internacional para el desarrollo, que permita llevar a cabo proyectos conjuntos por medio de las diversas posibilidades que se ofrece en la actualidad. Además, lograr la captación de recursos financieros y técnicos para proyectos específicos de la Institución, como son la modernización y la proyección hacia la comunidad.
- l) Apoyar la elaboración de informes y análisis de memorias relacionadas con la Política Exterior del país.
- m) Facilitar la documentación necesaria del entorno internacional, los organismos internacionales interparlamentarios o afines, proyectos de ley y leyes, que favorezcan el pleno desarrollo de los objetivos de una misión internacional los legisladores.

- n) Brindar asistencia a los diputados y a las diputadas, en sus reuniones con embajadas, consulados y organismos internacionales.
- o) Monitorear la tramitación de proyectos de ley que pretendan la aprobación de un tratado, convenio, o empréstito internacional.
- p) Presentar un informe anual de la labor realizada.
- q) Otras labores asignadas por la Dirección Ejecutiva o por el Directorio Legislativo.

### **6.3.3 Estructura Interna**

El Centro abordará cinco áreas estratégicas, las cuales se detallarán a continuación:

**Figura N. 3 - Áreas estratégicas**



Fuente: Elaboración propia.

## **I. Área de Control Parlamentario y Política Exterior.**

Serán funciones de esta Área las siguientes:

- Apoyar en el análisis y la elaboración de informes sobre asuntos de derecho internacional, política exterior y relaciones internacionales, que faciliten a los legisladores y legisladoras, y órganos del Parlamento, cumplir con sus atribuciones. También se podrá realizar a solicitud de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, el Directorio Legislativo, o cualquier legislador o legisladora.
- Colaborar en el análisis de las memorias que rinden anualmente los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, y el Ministerio de Comercio Exterior, a solicitud de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Este deberá efectuarse antes de los 30 días hábiles después de haber sido recibidos por la Comisión, de conformidad con el artículo 85, inciso d, punto 4, del Reglamento Interno.
- Elaborar acuerdos, excitativas y resoluciones en materia de control político, como borrador para al menos un diputado o diputada. Además, se deberá llevar un registro electrónico disponible de los documentos antes mencionados, que fueran aprobados. Para realizar este servicio, se deberá apoyar en el Sistema de Información Legislativa y en los análisis de acontecimiento de relevancia internacional.
- Colaborar u orientar en la redacción de reservas, declaraciones interpretativas o normas de ejecución interna, que requiera un tratado o convenio. Además, se coordinará con el Poder Ejecutivo para contar con elementos de respaldo para la formulación de alguno de los documentos supra citados.

- Realizar reuniones de coordinación con los asesores de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, cada 15 días, con el objetivo de dar seguimiento a las atribuciones de la Comisión, tareas pendientes, y brindar apoyo en el esclarecimiento de los temas que estimen convenientes.

## **II. Área de Relaciones Exteriores.**

Serán funciones de esta Área las siguientes:

- Da seguimiento, conforme a la agenda de actividades promovidas por los Foros Parlamentarios Internacionales en donde la Asamblea Legislativa de Costa Rica es miembro, brindando asistencia técnica a los diputados y diputadas seleccionados por el Directorio Legislativo para participar en dichos encuentros y resguardando los acuerdos o compromisos alcanzados durante los mismos.

Para ello, se generará un reporte trimestral que será publicada en la página oficial del Parlamento.

- El registro del seguimiento de los foros y las actividades internacionales, deberá contener la siguiente información:
  - Organismo (UIP, Parlatino, Foprel, ParlAméricas, Otros)
  - Fecha
  - Lugar
  - Evento
  - Ficha técnica (particularidades y ejes temáticos)
  - Grado de institucionalización: estatutos o normas vigentes, dispone de tratados constitutivos.
  - Integración de Junta Directiva
  - Posiciones nacionales

- Principios comunes
- Funcionamiento de la Asamblea del organismo
- Conformación de la delegación nacional

Además, se deberá indicar sobre la misión parlamentaria, lo siguiente:

- Objetivos
  - Desafíos
  - Temas de participación
  - Si se propuso la elaboración de leyes marco
  - El estatus de la participación de la Asamblea Legislativa: observador, miembro asociado, miembro permanente.
  - Estatus de la delegación: permanente, ocasional.
- Contar con un registro histórico de las normas internacionales, para ello elaborará bases de datos de los tratados y convenios internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo, así como los aprobados por la Asamblea Legislativa, organizando la información por índice cronológico y por materia.
  - Asistencia a los diputados y las diputadas, y los órganos legislativos, en sus reuniones con embajadas, consulados y organismos internacionales.
  - Brindar apoyo en la elaboración de documentos sobre propuestas para los foros internacionales a los cuales ha sido invitada la Asamblea Legislativa.

### **III. Área de Cooperación Internacional.**

Serán funciones de esta Área las siguientes:

- Identificar los instrumentos vigentes que pueden potencializar las relaciones de la Asamblea Legislativa con el exterior, el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia internacional y de formación técnica.
- Formular perfiles de proyectos de cooperación que, una vez aprobados por la autoridad competente, sean gestionados ante parlamentos amigos u organismos internacionales, con el propósito de obtener recursos financieros y técnicos necesarios para el fortalecimiento institucional.
- Los proyectos deben ser consecuentes con las áreas de prioridad definidas de acuerdo con el estudio previo institucional, deben contribuir con la modernización del Parlamento y el mejoramiento de la proyección hacia la población.
- Elaborar propuestas de cooperación bilateral interparlamentario en el marco del funcionamiento de los Grupos de Amistad, que faciliten el intercambio de información y experiencias profesionales.
- Serán temas prioritarios para investigar y desarrollar cooperación los siguientes:
  - Redacción de informes, en los diversos órganos del Congreso.
  - Metodología para el seguimiento de las misiones internacionales.
  - Establecimiento de objetivos de corto y mediano plazo para cooperación interparlamentaria.
  - Mecanismos o acciones para disminuir el impacto del cambio de diputados anualmente, y en el cambio de Administración.
  - Mejoramiento de la comunicación con los diputados que han asistido a eventos internacionales.
  - Preparación de ponencias.

- Elaborar un registro electrónico, disponible al público, sobre las labores que realiza el Área y los proyectos que se desarrollan, para ello deberá especificar:
  - Información general del Área.
  - Convenios vigentes.
  - Lista de cooperantes.
  - Normas vigentes.
  - Actividades.
  - Becas disponibles.
  - Eventos y reuniones.
- Informar sobre los proyectos de cooperación internacional que se pretenden desarrollar, así como los logros obtenidos.

#### **IV. Área de Negociaciones Internacionales.**

- Esta área se enfocará en tres etapas:
  - Asuntos en negociación
  - Asuntos en trámite
  - Asuntos en vigencia

Para lograrlo, deberá:

- Dar seguimiento y monitoreo sobre el estado de las negociaciones internacionales que realiza el Poder Ejecutivo y la aplicación en el país de los convenios internacionales aprobados por Costa Rica.

- Para ello, se realizará un informe ordinario trimestral sobre el estado de las negociaciones, y se coordinará con el área encargada tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como del Ministerio de Comercio Exterior.
- Dar seguimiento del estado de la aplicación de los tratados o convenios aprobados, se realizará mediante consultas periódicas y solicitudes de información a las entidades, tanto gubernamentales, como civiles. Se deberá generar un informe anual que será presentado como propuesta a la Comisión Legislativa encargada, para que pueda servir como base para el cumplimiento de lo indicado en el Reglamento, como función de dicho órgano.
- Monitorear los instrumentos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo, que no se han presentado a la Asamblea Legislativa. Se realizará un reporte trimestral que deberá ser publicado en la página oficial del Parlamento.
- Contar con un registro y estado de los convenios, tratados o empréstitos en trámite, los cuales estarán como parte de la información disponible al público.
- Los reportes de negociaciones internacionales comprenden la labor de identificación, contacto y seguimiento de los acuerdos que lleve a cabo el Poder Ejecutivo. Su elaboración se podrá realiza de oficio, o mediante solicitudes de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, cualquier órgano o legislador que así lo requiera. Además, dependerá del recurso humano y la tecnología que esté al alcance.
- Los reportes deben contener al menos el siguiente contenido:
  - Resumen de aspectos relevantes.



- Antecedentes.
- Análisis e impacto de las normas.
- Conclusiones y recomendaciones.

## **V. Observatorio Internacional**

Serán funciones de esta Área las siguientes:

- Realizar documentos de análisis sobre acontecimientos internacionales, de acuerdo con áreas geográficas (América y el Caribe, Europa, Asia, África, entre otros), o asuntos de interés del Presidente de la Asamblea Legislativa u otros órganos parlamentarios.
- Desarrollar un boletín de noticias parlamentarias internacionales que permita dar a conocer el acontecer internacional, especialmente con los parlamentos u organismos con los cuales se mantiene un vínculo activo, y el desarrollo de la diplomacia parlamentaria.

### **6.3.4 Los recursos Humanos**

La creación de este Centro, no supone aumentar la burocracia en la Asamblea Legislativa. La expectativa es aprovechar el personal existente, con formación en relaciones internacionales y afines, de manera que se aproveche el recurso humano que además cuenta con conocimiento en la tramitación parlamentaria y negociación política. De acuerdo con las normas vigentes en la Asamblea, esta disposición debe de ser aprobada por el Directorio Legislativo.

Los colaboradores deberán contar con el siguiente perfil:

1. Maestría o especialización en Relaciones Internacionales, Derecho Internacional, Comercio Internacional, Ciencias Políticas, Diplomacia.
2. Conocimiento avanzado de al menos un idioma extranjero (inglés, francés, entre otros)
3. Experiencia mínima de cinco años de laborar en la Asamblea Legislativa.

#### **6.4 Propuesta de modificación al Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica**

Para asegurar el buen desarrollo de la propuesta y fortalecer las capacidades institucionales de la Asamblea Legislativa en la diplomacia parlamentaria y en el control de los lineamientos de la Política Exterior, se propone la siguiente modificación al reglamento de la Asamblea Legislativa:

“Para que se cree una nueva Cuarta Parte del Reglamento, se corra la numeración de los siguientes artículos, y en adelante se lea:

#### **Cuarta Parte**

##### **Asuntos de Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria**

Artículo 209. Diplomacia Parlamentaria

Se define la Diplomacia Parlamentaria como la actividad desarrollada por los diputados, las diputadas, y los órganos que conforman el Parlamento, en el ámbito de las relaciones internacionales. Es un instrumento que se desarrolla mediante el diálogo, el debate, la negociación, el estudio, la confrontación y la conciliación de posiciones, el acuerdo para adoptar

resoluciones, declaraciones, posiciones, lineamientos y políticas internacionales.

## 210. Objetivos de la Diplomacia Parlamentaria

Son objetivos de la Diplomacia Parlamentaria de manera enunciativa y no limitativa:

- a) Coadyuvar en la promoción, defensa y fortalecimiento del interés nacional en el exterior.
- b) Contribuir con la función legislativa de los diputados y de las diputadas, direccionando toda aquella información temática que pueda resultar de utilidad para el trabajo de los órganos de la Asamblea Legislativa.
- c) Intercambiar información y experiencias exitosas con otros parlamentos del mundo, tendientes a mejorar el funcionamiento de la Asamblea Legislativa.
- d) Promover la cooperación entre parlamentos, de manera que incida de forma positiva en los procesos de formación de los diputados y de las diputadas, de sus equipos de trabajo y del personal en general de la Institución.
- e) Ejercer control de los lineamientos de la Política Exterior, mediante los mecanismos parlamentarios existentes.

## Artículo 211. Expresiones de la Diplomacia Parlamentaria

Se considerarán expresiones de la Diplomacia Parlamentaria de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:

- a) Las que desempeñe el Presidente de la Asamblea, o representaciones parlamentarias, como visitas oficiales y no oficiales, para dinamizar relaciones parlamentarias al más alto nivel, en eventos organizados por sus pares, organismos internacionales, bilaterales, multilaterales,

regionales o cualquier otra entidad relacionada con el trabajo parlamentario.

- b) Las declaraciones oficiales institucionales, tendientes a manifestar apoyo o desaprobación frente a algún acontecimiento internacional en específico.
- c) Las que desempeñe la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, de acuerdo con las atribuciones indicadas en este Reglamento.
- d) Las que consuetudinariamente se han puesto en práctica por las delegaciones de diputados y de diputadas, en reuniones interparlamentarias temáticas, de acuerdo con el grado de especialidad con el que cuentan dentro de su labor legislativa.
- e) Las que llevan a cabo los Grupos de Amistad.
- f) Las que se determinen, por su importancia en términos de la agenda legislativa internacional.

#### Artículo 212. Apoyo institucional

Para desarrollar las labores de diplomacia parlamentaria y el control de la política exterior costarricense, habrá un área técnica de alta calidad, denominado Centro de Estudios en Relaciones Internacionales, especializado en apoyar profesionalmente, de manera objetiva e imparcial, a las diputadas y los diputados en la logística y preparación de los instrumentos tendientes a optimizar la actividad.

Será una dependencia adscrita a la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa.

### Artículo 213. Lineamientos internos

Se contará con una Política Institucional en Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria, que deberá ser consecuente con las políticas de desarrollo de la Asamblea Legislativa. Se revisará y ajustará, en caso de ser necesario, de forma anual.”

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## I. Conclusiones.

Una vez realizado el análisis de las competencias existentes relacionadas con la política exterior, los actores que participan en su formulación y el control que sobre ella se ejerce, se considera pertinente dar cuenta de las siguientes conclusiones.

Costa Rica posee un sistema que dificulta una conducción clara en sus relaciones internacionales, pues la rectoría en la materia se encuentra fragmentada entre un Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que debería ser el enlace oficial con el exterior y al cual se le ha restado dominio al segregar los asuntos que puede tratar; un Ministerio de Comercio Exterior, que dirige la política en materia de comercio y de negociaciones internacionales para establecer mejores condiciones de intercambio con el mundo; y la rectoría de la cooperación internacional, asignada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ante ello, se requiere mejorar los mecanismos de comunicación entre estas tres instituciones, pues, así como se dificulta darles seguimiento a las políticas del Gobierno Central, resulta aún más complicado que otro Poder entre a darle continuidad a las acciones que desarrollan los ministerios supra citados y a analizar lo que se va disponiendo en materia internacional.

Es necesario que la acción exterior del Estado cuente con una dimensión parlamentaria, que brinde la oportunidad de hacer un análisis político de los procesos de vinculación y negociación que extiende el país y facilite la discusión de los alcances de los acuerdos con el sentir del pueblo en sus

diversas expresiones, al fin de cuentas, las relaciones exteriores e internacionales son cada vez más un factor presente en la vida social y política, con un impacto directo en la vida cotidiana.

Resulta claro que la formulación de la política exterior es una competencia del Poder Ejecutivo, no obstante, los parlamentos tienen un espacio de control sobre las políticas estatales que es necesario profundizar. En este sentido, existe en la actualidad una fuerte tendencia hacia determinar claramente el alcance de la gestión del Parlamento en el control de la política exterior, la cual va más allá de la clásica tarea de aprobar tratados o convenios, que son gestionados por el Poder Ejecutivo. El rol de los legisladores y las legisladoras no debe ser de un mero avalador que no tuvo posibilidad de opinar durante el proceso de negociación, por ello se requiere ahondar en la función de control y desarrollar a cabalidad los mecanismos que existen para ejercer las facultades que le han sido delegadas.

Al contar con un ejercicio claro de la diplomacia parlamentaria, se tendrá mayor legitimación de la acción negociadora propia del Parlamento, comprometido con el legítimo anhelo de que sus pueblos puedan vivir mejor, con mayor prosperidad y aprovechando los beneficios que se logran a nivel internacional a través de la adopción de acuerdos.

Según lo anterior, se considera que la participación del Parlamento en la política exterior forma parte del sistema de frenos y contrapesos que confieren transparencia en el ejercicio del poder del Estado. Queda claro que no trastoca los papeles clásicos de las competencias de los Poderes y de los actores que tradicionalmente realizan la formulación de la política exterior, y que han sido encomendados de esa manera por la Constitución Política.

Por el contrario, la participación efectiva del Parlamento puede tener efectos positivos tanto en el campo de la legitimidad, como en el de la eficacia, pues

por su misma dinámica permite un tipo de tratamiento de las demandas sociales que no se repiten en las relaciones del pueblo con el Poder Ejecutivo.

Se debe tener conciencia sobre todas las tareas que le han sido asignadas a la Asamblea Legislativa y apropiarse de cada una de las delegaciones, tomando en consideración que en el Estado la definición de la política exterior tiene la misma importancia que en cualquier otra área de decisión político-administrativa. Más aún, en lo que se refiere a la parte externa, se debe estar más atento en la clase de compromisos que se está adquiriendo y no dejar que el Poder Ejecutivo ocupe todo el espacio de decisión.

Es necesario que se reflexione y se analice el papel que debería tener el Parlamento en el control de dicha política, pues esto obedece a un comportamiento en el que los Estados son cada día más interdependientes y en el que las respuestas a temas globales, como la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos, la libertad de comercio, la preservación del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo internacional y otros temas transfronterizos, exige no solamente la acción de los gobiernos, sino también una participación activa de los parlamentos en la discusión y en la elaboración de iniciativas que armonicen la legislación, pues es a través de leyes en las que se aplicarán los derechos y las obligaciones convenidas en los tratados internacionales.

Siendo así, el Estado costarricense debe preocuparse por reestructurar la participación de sus órganos internos en la conclusión de tratados internacionales. Esta transformación debe perseguir la eficiencia, la celeridad, la flexibilidad, pero sobre todo, una participación activa de los representantes de la sociedad en las negociaciones internacionales de tal forma que la voluntad del pueblo costarricense sobre cómo quiere vivir y cuál es la Costa Rica que desea, sea en medida de lo posible, resguardada.



Costa Rica no puede, ni debe aislarse de la comunidad internacional, ni escapar del proceso de la globalización que sugiere mayores intercambios con el resto del mundo; sin embargo, puede desarrollar estrategias que le permitan participar en los procesos de negociación cuidando su identidad, así como las conquistas sociales y políticas alcanzadas hasta hoy.

En esta era de globalización, la interrelación entre entes también alcanza a la Asamblea Legislativa, en la cual todos los diputados y las diputadas forman parte de comisiones interparlamentarias a nivel regional y mundial, encargadas de estudiar una gran diversidad de temas, algunos de ellos relativos a la política exterior de los Estados. Considerando que la diplomacia parlamentaria no se puede ignorar, resulta importante plantear los cambios necesarios para que el Estado costarricense, lejos de ignorarla, la aproveche y contribuya a lograr sus objetivos de política interna y política exterior.

Ante las debilidades percibidas sobre el desarrollo de las capacidades, las tareas, y las asignaciones constitucionales y reglamentarias de los órganos que conducen la discusión de aspectos de control parlamentario sobre la política exterior del Estado, es que se ha presentado una propuesta integral para mejorar ese abordaje y tomar decisiones de reestructuración de las relaciones internacionales en el Parlamento.

En este mismo sentido, es importante tener en consideración que esta propuesta no versa sobre una institución común, la Asamblea Legislativa es un ente particular, con características propias, con un reglamento especializado que lo dirige, cincuenta y siete diputados y diputadas que inciden directamente sobre el desarrollo político y administrativo y un órgano central conformado por una presidencia y dos secretarías que toman decisiones de dirección. En razón de lo anterior, se considera conveniente tomar en consideración las fortalezas y las oportunidades que brinda

implementar una propuesta como la que este trabajo presenta, y tomar en consideración las limitaciones que podrían presentarse por el mismo carácter que tiene el Parlamento.

Es por ello, que una vez que se ha analizado el marco institucional del Estado y detallado las funciones que posee la Asamblea Legislativa, se puede afirmar con veracidad que el Parlamento enfrenta retos de mejora en varios aspectos, debido a la percepción del trabajo que este realiza y en la credibilidad de los representantes parlamentarios. Por esta razón, resulta fundamental contar con una visión articulada que se ajuste a las necesidades sociales y desarrolle a plenitud las atribuciones que posee el Parlamento. Parte de ese giro pasa por potencializar y transformar la metodología de trabajo de las misiones parlamentarias y las competencias de este Poder en el ámbito del control de la política exterior, para lo cual se ha aportado algunas ideas en este trabajo. Se espera que este aporte académico trascienda y pueda ser analizado y discutido por quienes conducen hoy, desde la Asamblea Legislativa, el destino de nuestra nación.

En este mismo sentido, se debe mencionar que esta propuesta representa una visión integral y moderna de lo que debe ser el trabajo parlamentario. El desarrollo teórico sobre la estructura y la composición de los nuevos órganos corresponden a un proceso de estudio profundo sobre cómo funciona el parlamento. De esta manera, este planteamiento es completamente viable y realizable, de forma tal que podría implementarse en corto tiempo de acuerdo con los parámetros y sugerencias que brinda este documento.

Realmente, para poder llevarse a cabo lo que requiere es una decisión política por parte de la Presidencia de la Asamblea Legislativa de acogerlo y ordenar su implementación. Tal como se mencionó, lo que se requiere en el plano operativo, una vez dada la directriz de desarrollo de esta propuesta,

es que la administración dote de un espacio físico y un reordenamiento de algunos funcionarios que hoy se desempeñan en otras funciones, pero que cuentan con toda la preparación académica y práctica para integrarse en el Centro Especializado en Relaciones Internacionales.

## **II. Recomendaciones.**

La evolución de la normativa del Estado costarricense supone un conjunto de cambios que favorecen una mayor interrelación con el resto del mundo y el establecimiento de parámetros generales de acuerdos, procedimientos y reglas que permiten armonizar las acciones tanto de los individuos como de los países. De esta manera, los tratados internacionales actúan como una de las principales fuentes del derecho interno de los Estados y a través de éste, se desarrollan los tratados, los convenios y los concordatos.

La necesidad de armonizar, integrar y universalizar el derecho es imperativa para cada Estado, pues resulta fundamental para combatir los problemas globales que afectan a la humanidad como el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero, la contaminación del ambiente, la atención de problemas de nutrición, la salud, entre muchos otros.

El contexto actual en el mundo no pareciera lógico exigir de los Estados una separación de poderes para atender de manera oportuna todos estos males que aquejan a los pueblos, sino una colaboración constante entre ellos, en donde haya transparencia, coordinación y se asegure la participación del ciudadano, por sí mismo o por sus representantes, en la toma de las decisiones que le afecten.

De este panorama surge la necesidad de que el Parlamento se involucre más, no solo en la discusión de los problemas nacionales y en la búsqueda de

soluciones, sino que observe con mayor rigurosidad los compromisos internacionales que adquiere el Estado, las negociaciones que realiza, y que los diputados y las diputadas puedan a través de la participación internacional, tomar la experiencia de otras latitudes para contribuir a proponer soluciones puntuales por medio de los proyectos de ley o bien, en el trámite legislativo de los compromisos mencionados.

Según este planteamiento, es esencial reflexionar sobre el rol que tiene el Parlamento en la actualidad y la posibilidad de tener una acción más acuciosa, precisa y oportuna, mediante el control de la política exterior. Para esto, requiere tener mayor comunicación con el Poder Ejecutivo, y en especial con los Ministerios que desarrollan las tres áreas fundamentales de la Política Exterior: política-diplomática, comercial y cooperación internacional.

Además, se requiere tener una línea clara de acción, lo cual solo se podrá desarrollar si la institución cuenta con una política definida de lo que desea alcanzar en el corto, mediano y largo plazo en materia internacional. Esta medida tiene que ir de la mano de un órgano funcional, administrativo, que apoye la labor de los órganos parlamentarios encargados de analizar, discutir y proponer temas y documentos de discusión relacionados con la materia.

Este proyecto de graduación ha recopilado y explicado la organización del Estado en cuanto a la elaboración de la Política Exterior, las delegaciones que tiene la Asamblea Legislativa en materia internacional y las facultades que le han sido delegadas para controlar aspectos de la política supra citada; ha abordado los alcances del desarrollo de la diplomacia parlamentaria y ha explicado las razones de la importancia de comprender por qué el Congreso de la República debe apropiarse de cada una de sus facultades como medio

para incidir en el avance del país y el beneficio que esto puede generar sobre la vida de los habitantes.

De esta manera, el documento insta a modificar el esquema de trabajo actual y transitar hacia uno moderno que le vincule de manera continua tanto con las organizaciones internacionales en las que participa, como con el Poder Ejecutivo en la definición de posiciones país respecto de temas puntuales. Para ello, se proponen cinco acciones concretas:

1. El establecimiento de una política general a nivel institucional sobre Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria: tener una política clara es imprescindible para saber hacia dónde se avanza. La Asamblea Legislativa, producto de la interrelación de actores, posee una creciente agenda internacional que puede ser muy provechosa si las delegaciones parlamentarias cuentan con una meta, propósitos concretos de participación y un seguimiento adecuado, consecuente con los objetivos país que se han adquirido a nivel de Estado, no solo como Poder independiente.

Por otra parte, existe una importante inversión de recursos en cada una de las representaciones parlamentarias, que requieren ser aprovechados para alcanzar un fin y para tener impacto en los proyectos de ley que se proponen, de manera que el conocimiento adquirido por cada diputado o diputada no se quede con ellos, sino que se plasme, se transmita y se utilice de la manera más provechosa posible, institucionalmente.

El seguimiento de las agendas, compromisos, participaciones realizadas y sus resultados, merecen contar con un sistema digital, transparente para la ciudadanía, donde se publique los eventos programados y se brinde una mejor rendición de cuentas sobre los recursos utilizados en el ámbito internacional o de control de la política exterior. Además, se

debe poseer un resumen de los acuerdos, las posiciones nacionales y los temas pendientes, en caso de existir, de forma tal que se pueda darle seguimiento. Cabe recordar que los diputados y las diputadas pueden variar en la conformación de la integración de los órganos, cada legislatura (mayo-abril) y cada cuatro años se cambia por completo la representación parlamentaria. En la actualidad, cada vez que ingresan nuevos diputados y diputadas, deben por sus medios explorar antecedentes o analizar los temas que le sean de interés.

2. La creación de una Política de Cooperación Internacional: la Asamblea Legislativa posee más de una década tratando de poner en funcionamiento un área de cooperación internacional, que hasta la fecha no ha sido posible.

En el marco de la propuesta de este proyecto de graduación, se ha decidido incluir la cooperación internacional como uno de los elementos que debe poseer la Política General de Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria, en razón de que esta constituye un elemento fundamental para el intercambio de conocimiento y la gestión de recursos económicos entre parlamentos y organismos internacionales.

Mediante esta política se pretende que las representaciones parlamentarias exalten los principios y valores nacionales que distinguen a Costa Rica en el mundo, se contribuya a mantener la buena imagen mundial que se ha generado sobre este pequeño país y se fortalezca la búsqueda del desarrollo a través de diversas estrategias de cooperación.

Se debe recalcar que la cooperación internacional parlamentaria no compite con la desarrollada por el Gobierno Central, pues se enfoca solamente en el campo legislativo y en los lineamientos de desarrollo Institucional. Por lo tanto, es una política de fortalecimiento para la

Asamblea Legislativa, que se justifica en el artículo 85 del Reglamento Interno y en lo dispuesto por el Directorio Legislativo como órgano superior directivo y administrativo.

Es importante que esta política sea desarrollada por personas afines a las relaciones internacionales, con formación en cooperación internacional y desde el Centro Especializado en Relaciones Internacionales, mediante el Área de Cooperación Internacional, para impulsar acciones que faciliten el desarrollo de proyectos en la materia, tomando en consideración las normativas jurídicas internacionales, nacionales y lo dispuesto en los acuerdos legislativos.

3. Se recomienda la creación del Centro Especializado en Relaciones Internacionales como un medio efectivo de apoyo profesional especializado en el área de las relaciones internacionales, y de sustento a la labor de los diputados y de las diputadas, con el propósito de orientarles en el desarrollo de las competencias actuales de la Asamblea Legislativa para el control de los lineamientos de la política exterior, dentro de los límites establecidos por la Constitución y el Reglamento Interno vigente.

Además, se pretende que este Centro pueda tener un registro de las comunicaciones con el Poder Ejecutivo, de las negociaciones internacionales que se realizan, de los resultados de la participación internacional del Parlamento, desarrolle proyectos de cooperación internacional y sea consecuente con una política de desarrollo internacional legislativa, que sea clara y precisa.

Es claro que los diputados y las diputadas, en su mayoría, no son especialistas en relaciones internacionales, y en muchos casos, el conocimiento de los organismos internacionales, los compromisos

adquiridos y las posiciones nacionales, no son de dominio general. Es importante que los legisladores cuenten con un equipo especializado, a su alcance que les orienten a una mejor obtención de resultados. A modo de información, se puede señalar que las misiones legislativas costarricenses que participan en foros y reuniones internacionales, es de las pocas delegaciones a nivel mundial en las que los diputados y las diputadas viajan sin asesores, por lo que aunado a la inexperiencia en el dominio de temas, se puede pagar un alto costo político.

Así las cosas, tener al alcance un grupo profesional en materia internacional es posible de realizar sin incrementar el gasto ordinario, pues la Asamblea Legislativa cuenta con el recurso humano suficiente, de formación en relaciones internacionales y afines, para la puesta en práctica de lo que aquí se propone.

Adicionalmente, se aspira a que esta dependencia colabore en el seguimiento de las negociaciones de tratados, convenios y empréstitos internacionales, en el control de los lineamientos de la política exterior, en el desarrollo de programas de cooperación internacional, en el desarrollo de objetivos claros que potencialicen la participación de los diputados y las diputadas en los foros y actividades internacionales y en la coordinación con el Poder Ejecutivo.

Se recomienda que el Centro Especializado en Relaciones Internacionales esté adscrito administrativamente a la Dirección Ejecutiva, para que cumpla funciones de apoyo al trabajo de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, y al Directorio Legislativo.

En cuanto a la estructura interna, se sugiere crear cinco áreas estratégicas:



- I. Área de Control Parlamentario y Política Exterior: está orientada a darle seguimiento a las funciones que están encomendadas a la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Aunque pareciera poco novedoso, lo cierto es que la mayoría de las disposiciones que contiene el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa no se desarrollan, es por ello, que resulta de gran importancia que exista un equipo adicional especializado, que apoye tanto la labor de los diputados y las diputadas, como de los asesores que les acompañan.

Además, esta área trabajará en la elaboración de informes; propuestas de acuerdos, excitativas y resoluciones en materia de control político, como borrador para al menos un diputado o diputada; realizará análisis de las memorias de los Ministerios relacionados con Política Exterior; brindará orientación en la redacción de reservas, declaraciones interpretativas o normas de ejecución interna, que requiera un tratado o convenio.

- II. Área de Relaciones Exteriores: estará orientada al seguimiento de los Foros Parlamentarios Internacionales en donde la Asamblea Legislativa de Costa Rica es miembro, brindando asistencia especializada a los diputados y diputadas seleccionados por el Directorio Legislativo para participar en dichos encuentros y resguardando los acuerdos o compromisos alcanzados durante los mismos.

Se propone contar con un registro electrónico, histórico, de las normas internacionales suscritas por el Poder Ejecutivo, y las aprobadas por la Asamblea Legislativa.

- III. Área de Cooperación Internacional: está orientada a todo lo concerniente a la materia de cooperación, la identificación de instrumentos que puedan potencializar a la Asamblea Legislativa, la formulación de proyectos y elaboración de propuestas de cooperación para actividades internacionales. Resulta importante que la Asamblea Legislativa aproveche las fuentes de cooperación interparlamentaria y en general la procedente de convenios bilaterales y multilaterales suscritos por Costa Rica.
  
- IV. Área de Negociaciones Internacionales: enfocada a darle seguimiento a las negociaciones que realiza el Poder Ejecutivo de manera que el Parlamento pueda opinar, brindar orientación sobre el sentir ciudadano, de seguimiento sobre el estado de la aplicación de los tratados o convenios aprobados, monitoree los instrumentos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo, que no se han presentado a la Asamblea Legislativa, y tenga registro sobre ellos.
  
- V. Observatorio Internacional: se ocupa de temas de actualidad, de analizar acontecimientos internacionales, y darles seguimiento a asuntos parlamentarios relevantes. Es trascendental que los diputados estén informados del acontecer internacional y de lo que pueda afectar a parlamentos u organismos con los cuales se mantiene un vínculo activo, y el desarrollo de la diplomacia parlamentaria. Los documentos que se generen producto de las investigaciones serán insumos para la elaboración de proyectos de ley, o el estudio de los proyectos que se encuentran en la corriente legislativa y que posteriormente pueden estar, en ese momento o en el futuro, en conocimiento de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, o el Plenario.

4. La Creación de un Área de Cooperación Internacional se incorpora dentro del Centro como un todo, pues el fin no es centrarse en el tema de cooperación, sino integrarlo como parte de las relaciones internacionales y de los avances que la Asamblea Legislativa puede realizar para buscar mecanismos de ayuda y actualización, tanto de procedimientos, como del personal que colabora en los múltiples procesos de la formación de las leyes. Sin embargo, se establece la mención de la creación de esta Área de manera separada, en el tanto se toma una idea y una aspiración que ha existido en el Parlamento, se renueva y se incorpora dentro de un Centro encargado en la materia, con personal idóneo para darle continuidad y asegurar su éxito.
  
5. Propuesta de modificación al Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica: en razón del aumento en el dinamismo mundial, la diplomacia parlamentaria se ha convertido en un eje fundamental de la labor legislativa, sin embargo, sigue siendo poco comprendida debido a la falta de normas, parámetros o reglamentos que la organicen y que facilite que los parlamentos puedan sacarle más provecho.

En otro orden de ideas, se puede indicar que en la actualidad, otros Congresos más organizados como el de Chile o el de México, han realizado esfuerzos importantes por incorporar el concepto a su forma de organización, es por ello que, en aras de posicionar a la Asamblea Legislativa de Costa Rica como modelo moderno de desarrollo, se recomienda modificar el reglamento interno. Cabe señalar que este tema no concuerda con ninguno de los títulos que contiene el Reglamento, por ello que luego de realizar un amplio análisis se determinó que lo más acertado es crear un apartado que aborde con claridad el tema de diplomacia parlamentaria, entendida esta como las actividades que realizan las diputadas y los diputados con sus contrapartes del mundo en el ámbito de las relaciones internacionales, la cual constituye un

instrumento que se desarrolla mediante el diálogo, el debate, la negociación, el estudio, la confrontación y la conciliación de posiciones, el acuerdo para adoptar resoluciones, declaraciones, posiciones, lineamientos y políticas internacionales. El fin principal será siempre el de coadyuvar en la promoción, defensa y fortalecimiento del interés nacional en el exterior.

En otro orden de ideas, cabe señalar que en la práctica internacional existen órganos de integración que reúnen a parlamentos del mundo entero, o regionales, en el caso de Latinoamérica y el Caribe, o la Unión Panafricana, entre otros, las cuales son ejemplos de instancias donde la diplomacia parlamentaria está asentada y tiene sus particularidades.

En ese contexto Costa Rica debería dar un paso al frente, fortaleciendo las funciones de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, de manera que esta sea una caja de resonancia donde se refleje la política internacional del país en contraste con la política internacional de la Asamblea Legislativa.

Se recomienda variar la integración de la dicha Comisión, de manera que en las sesiones participe permanentemente un miembro titular del directorio y con ello se cree una relación directa entre ambos órganos que faciliten la unificación de criterios respecto de temas internacionales.

Complementariamente, en el caso de los informes de misión que deben presentar los diputados y las diputadas, como se solicita en la actualidad, se recomienda hacer una variación, de manera que cuando se trate de misiones consideradas por el Directorio Legislativo como estratégicas, al menos el jefe de la misión deba, además, rendir un informe presencial obligatorio ante la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio

Exterior, esto en razón de que existen una serie de elementos cualitativos, vivenciales y valorativos, que no se recogen en los informes.

Por otra parte, es imprescindible que una representación del Parlamento costarricense asista siempre a reuniones importantes como las de la Unión Interparlamentaria, cosa que no sucede en la actualidad.

Existen temas para la Asamblea Legislativa, de desarrollo complejo, que exigen posiciones nacionales, tales como: la trata de personas, la violencia contra las mujeres, los niños, los adultos mayores; las migraciones, que en el pasado pertenecían a regiones consideradas “puntos focales”, sin embargo, en la actualidad esos temas han trascendido y el mundo debe avocarse a reivindicar esos derechos. Ante ello, no existe una posición nacional del Parlamento. Los temas que ingresan a la Institución se diluyen en comisiones temáticas, pero no se tratan con una visión integral.

Finalmente, la adopción de una política general de relaciones internacionales podrá ayudar a organizar las misiones parlamentarias. En la actualidad existen dos casos:

1. Los diputados y las diputadas que asisten a una actividad porque forman parte de un organismo internacional parlamentario, o porque el Directorio Legislativo les asignó para representar a la Institución.
2. Los diputados y las diputadas que asisten por una invitación individual de un organismo internacional parlamentario, o un parlamento amigo, y van con gastos cubiertos.

El segundo caso es cada día más común, sin embargo, no debe pasar por alto que una vez que el diputado o la diputada asiste y comenta, opina, habla, lo hace en representación nacional. Ante este panorama, resulta imperativo mencionar que ningún legislador o legisladora debería hacerlo si no ha sido autorizado debidamente.

Además, existen casos de temas sensibles como son la trata de personas, el uso y de desarrollo de armas nucleares, el narcotráfico, entre otros, que pareciera razonable que la Asamblea Legislativa tuviera una posición oficial unificada con el Poder Ejecutivo.

Por todas las razones expuestas, queda clara la necesidad de contar con una línea de acción y de pensamiento puntual. El Parlamento costarricense tiene las condiciones para desarrollarse y posicionarse como un congreso moderno, que le facilite hacer uso de los recursos disponibles de la mejor manera. Esto puede ser posible de la mano de un equipo especializado, que contribuya a formular esa política y a desarrollarla, de manera que los diputados y las diputadas realicen propuestas acordes a las necesidades actuales y haciendo uso de los conocimientos adquiridos mediante el intercambio mundial de realidades y experiencias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abellán, Ángel Manuel. (1996). *Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política*. Revista de Estudios Políticos, núm. 92.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2003). *Constitución Política*. San José.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2004). *Acta del directorio 25-04-05*. San José.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2011). *Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica*. San José. Actualizada al 5 de mayo de 2011.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2013). *Ley General de la Administración Pública*. San José. Actualizada al 1 de octubre de 2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2013). *Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Actualizada al 5 de noviembre de 2009.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2015). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José. Actualizada al 1 de octubre de 2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). *Acta de la Sesión del Plenario Legislativo N.90 del 24 de octubre de 2016*. San José.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). *Reglamento Interno*. Recuperado de: <http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/Reglamento%20General%20de%20la%20Asamblea%20Legislativa.aspx>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2017). *Ley de Planificación Nacional*. San José. Actualizada al 26 de octubre de 2017.

Anholt, Simon y Hildreth, Jeremy. (2004). *Brand America: The Mother of All Brands*. Londres: Cyan.

Attiná, Fulvio,. (2001). *El Sistema político mundial. Introducción a las Relaciones Internacionales*. Barcelona, pp. 160, en Muñoz, Francisco A. y Molina Rueda, Beatriz. Complejidad y conflictividad de la paz. Universidad de Granada, Granada, pp. 137.

Barbé, Esther (1995), *Relaciones Internacionales*. Madrid, España: Tecnos S.A.

Biscaretti Di Ruffia, Paolo. (1973). *Derecho Constitucional*. Madrid, España: Tecnos S.A.

Cascante, Carlos (2012). *Control jurisdiccional de los actos de política exterior. El caso de la Sala Constitucional de Costa Rica (1989-2011)*. Nueva Época, Serie 32. Heredia, Costa Rica: Programa de Publicaciones Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.

Calduch, Rafael. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid, España: Ediciones Ciencias Sociales.



Calduch, Rafael. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid, España: CEURA.

De San Eugenio Vela, Jordi. (2012). *Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales*. Revista de Estudios Sociales, Num. 46, pp 145-157. Bogotá, Colombia.

Duroselle, Jean-Baptiste. (1992). *Todo imperio perecerá: teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fallas Villaplana, Javier. (1999). *Las estructuras organizativas de Gobierno en la firma de acuerdos comerciales*. Tesis de grado para optar por el grado de licenciado en Comercio Internacional, Universidad Internacional de las Américas, San José.

Foreign Policy. (2004). *Parliament and foreign policy: a comparative analysis of th US, UK and India*. Pakistan Insitute of Legislative Development and Transparency. Case of study No. 4.

Hernández Sampieri, Roberto. (6 ed.). (2014). *Metodología de la Investigación*. Mexico: McGraw-Hill/Interamericana editores.

Hernández Valle, Rubén. (1991). *Derecho parlamentario costarricense*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A.

Jessup, Philip C. (1956). *Parliamentary Diplomacy*. Recueil des cours de l'Axadémie de la Haye, num 89.

Jones, Mark; Sebastián Saiegh; Pablo Spiller; Mariano Tommasi. (2000). *Políticos profesionales-legisladores "amateurs": el Congreso argentino en el siglo XX*. Artículo preparado para presentar en la Conferencia Anual de la

Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional del 22 al 24 de septiembre de 2000. Tübingen, Alemania.

Kaplan, Morton. (1967). *System and Process in International Politics*. New York, USA: John Wiley and Sons, Inc.

Keating, Michael. (2001). *Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias*. En *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, eds. Francisco Aldecoa y Michael Keating. Madrid, España: Marcial Pons. Pp 11-28.

Keohane, Robert O., y Nye, Joseph S. (1988). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires, Argentina.

Lasagna, Marcelo. (1996). *Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo*. Fundación CIBOD. *Afers Internacionals*, num.32, pp-45-64.

Leiva V, Rafael. (2015). *Política exterior e interés nacional: las relaciones internacionales en la era de la globalización*. San José, CR: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Instituto Manuel María Peralta.

Luna Silva, Armando. (1993). *Teoría y Práctica de la Diplomacia*. Fondo Cultural del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, Multi, Print.

Malamud, Andrés y Stavridis, Stelios. (2011). *Parliaments and parliamentarians as international actors*. Bob Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, p.101-115.

Méndez C, Marco Vinicio. (2015). *Diplomacia pública: perspectivas para Costa Rica*. Informe final de investigación. Universidad Nacional de Costa Rica. Heredia.

Merle, Marcel. (1985). *Politique intérieure et politique extérieure. Forces et enjeux dans les relations internationales*. París, Francia.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Política de Cooperación Internacional: Costa Rica 2014-2022*. Área de Cooperación Internacional. San José, Costa Rica.

Morales Lama, M. (2008). *Diplomacia contemporánea. Teoría y Práctica para el ejercicio profesional*. Santo Domingo: Editorial Corripio.

Murillo, Carlos. (2012). *Política Exterior: formulación e implementación*, en Revista Costarricense de Política Exterior XI.

Nye, Joseph S. (2003). *La Paradoja del poder norteamericano*. Madrid, Taurus, pp. 66-67, en Sanahuja, José Antonio. (2007). ¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea.

Orozco Deza, Miguel Ángel. (2001). *Diplomacia Parlamentaria*. En Revista Mexicana de Política Exterior. Núm. 62-63. Pp.91-109. Publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero. México DF.

Ortiz Ortiz, Eduardo. (1978). *Costa Rica, Estado Social de Derecho*. RCJ N.º29. San José, Costa Rica.

Pearson, Frederic. y Rochester, Martin. (1998). *International Relations: The Global Condition in the Twenty-First Century*. Nueva York, USA: McGraw Hill.

Programa Estado de la Nación. (2014). *Vigésimo primer informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.

Poder Ejecutivo. (1990). *Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Decreto Ejecutivo N.° 19561-RE, del 9 de marzo de 1990, Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5840&nValor3=96941&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5840&nValor3=96941&strTipM=TC)

Rojas, Magda Inés. (1980). *El Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Juricentro.

Richard M., María Paz y González C., Jorge. (2011). *Diplomacia parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. México D.F.

Sánchez, Leandro Enrique. (2014). *Éxito y participación legislativa en materia de política exterior. El congreso de la nación argentina, un estudio de caso*. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, Volumen III, número 2, julio-diciembre, p. 71-92.

Solís Fallas, Alex. (1 ed). (1995). *El Control Parlamentario*. Asamblea Legislativa, Centro para la Democracia PRODEL. San José, Costa Rica.

Solís Fallas, Alex. (1 ed). (1996). *Guía práctica para el Control Parlamentario*. Asamblea Legislativa, Centro para la Democracia PRODEL. San José, Costa Rica.

Temer, Michel. (1999). *Participación de los Parlamentos en la Política Exterior de los Estados*. En Seminario Participación de los Parlamentos en la Política

Exterior de los Estados. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.

Tomassini, Luciano. (1991). *Análisis de la política exterior*. Antología de Relaciones Internacionales. Instituto Manuel María Peralta, p.131-189.

Trillo Figueroa, Federico. (1997). *La diplomacia parlamentaria*. El País, España. Tribuna.02 de abril de 1997. Recuperado de [http://www.elpais.com/articulo/opinion/ESPANA/diplomacia/parlamentaria/elpepiopi/19970402elpepiopi\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/ESPANA/diplomacia/parlamentaria/elpepiopi/19970402elpepiopi_8/Tes)

Trillo-Figueroa, Federico. (1999). *La experiencia española en materia de diplomacia parlamentaria*. En Seminario Participación de los Parlamentos en la Política Exterior de los Estados. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.

United Nations. (1980). “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”, 27 de enero de 1980.

Velázquez F, Rafael. (2011). *Cambios y continuidades del sistema internacional*. Revista de Relaciones Internacionales, num. 41.

Vallejos, Federico. (2004). *La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados*. *Diplomacia*, 97 (enero-marzo), pp 77-85.

Wilhelmy, Manfred. (1984). *Política, burocracia y diplomacia en Chile*. En *Entre la Autonomía y la Subordinación*, editado por Muñoz, Heraldo y Joseph Tulchin. Pp. 61-68. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.