



VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2015)

Gestión de las misiones diplomáticas costarricenses

Karen Chacón Araya

Agosto, 2016



El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

Resumen ejecutivo	3
Hallazgos relevantes	3
Introducción	4
Informes de Gestión evidencian alta actividad, pero de bajo perfil	5
Perfil de las misiones diplomáticas costarricenses	15
Bibliografía.....	18

Resumen ejecutivo

Esta investigación estudia, a partir de la información contemplada en los Planes Anuales de Trabajo y los Informes de Gestión (2014), las acciones desarrolladas por diez misiones diplomáticas: tres en América (Estados Unidos, El Salvador –que incluye la representación en el SICA– y Nicaragua), dos en Asia (China y Singapur), dos en Europa (la misión bilateral conjunta ante Bélgica y Luxemburgo, y la misión multilateral ante la Unión Europea), una en Medio Oriente (Catar) y las delegaciones nacionales en la ONU y la OEA. Además, con el propósito de contribuir en la formulación de nuevas herramientas para conocer y medir el alcance de dichas acciones, se presenta un breve perfil de las embajadas.

Los resultados muestran que la acción exterior del país es activa, pero está centrada en la atención de actores de bajo perfil y se concentra –fundamentalmente– en representar al Estado costarricense en las actividades convocadas por el Estado receptor, organizaciones y empresas privadas. Este hallazgo evidencia la importancia, de dar seguimiento y evaluar las labores que desempeñan tanto las embajadas como su personal, pues si bien los Informes de Gestión posibilitan un acercamiento, lo cierto es que se desconoce el alcance de la gestión de cada embajada en la política exterior y el desarrollo humano.

Descriptor: misiones diplomáticas, política exterior, cooperación internacional, promoción, desarrollo humano sostenible, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Servicio Exterior, recurso humano, Plan Anual de Trabajo, Informe de Gestión, Asia, América, Europa, Organización de Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos.

Hallazgos relevantes

- ✓ En 2014 en conjunto las diez representaciones diplomáticas evaluadas efectuaron 1.074 acciones, frente a 590 planteadas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Anual de Trabajo.
- ✓ Las misiones diplomáticas que más acciones efectuaron fueron El Salvador (21%), los Estados Unidos de América (19%) y la República Popular China (13%).
- ✓ De 1.074 acciones contabilizadas, un 26% fueron de representación, un 25% político-diplomáticas y un 22% de promoción. El porcentaje restante (27%) se distribuyó entre acciones de difusión, protocolarias y otras.
- ✓ De las diez misiones diplomáticas evaluadas: cinco reportan un mayor número de acciones con enfoque político, en tres las acciones fueron principalmente de corte técnico, y tan solo en una las gestiones se concentraron en materia de promoción. El caso restante se trata de la República Popular China donde, pese a la relevancia de enfoques, “otros” suma una cantidad importante de acciones.
- ✓ Las actividades de política exterior desarrolladas por las delegaciones diplomáticas en conjunto, tuvo fundamentalmente como público meta a organizaciones internacionales (20%), al Estado (17%), a autoridades nacionales (15%) y al sector privado (9%).

- ✓ En 2014 la embajada en El Salvador con representación ante el SICA, destaca como la misión que más actores de la sociedad civil atendió.
- ✓ En el año bajo estudio, un 66% de las acciones efectuadas se dirigió al cumplimiento de los objetivos de política exterior, un 20% a la promoción de Costa Rica y un 14% a los fines planteados en materia de cooperación internacional.
- ✓ En relación al año anterior, en 2014 las actividades en promoción y cooperación internacional mostraron un aumento de 3 y 10 puntos porcentuales, respectivamente.
- ✓ Si se contabilizan las actividades por área de acción y público meta se observa que un 64% de las labores se destinaron a un público de “perfil bajo”, un 19% a público de “perfil intermedio” y un 17% a un público de “perfil alto”.
- ✓ Únicamente el 22% de las labores de las misiones diplomáticas correspondieron a acciones impulsadas por estas.
- ✓ Según datos de la Dirección del Servicio Exterior, en la actualidad, el recurso humano del Servicio Exterior costarricense es de 311 funcionarios, catorce más que los reportados para 2012.
- ✓ En 2013 y 2014 se reportó una disminución en el gasto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, al pasar de 20.239 millones de colones en 2012 a 18.739 millones de colones en 2014.

Introducción

La política exterior de un país, salvo por eventos coyunturales, se construye a partir de tres momentos o etapas: la formulación, la implementación y la evaluación. En cada una de estas, confluyen diversos agentes y órganos de la administración estatal. Uno de esos agentes, que tiene un rol protagónico, son las misiones diplomáticas. Estas misiones no son solo fundamentales en la ejecución de la política exterior, además tienen entre sus tareas la de mantener un monitoreo permanente de todas las actividades públicas y privadas que ocurren en el Estado receptor. Información básica para el proceso decisorio. Por tanto, una aproximación a la acción exterior de las embajadas es esencial para seguir el pulso al desempeño de la política exterior.

La gestión de cada misión diplomática costarricense en el exterior se basa, principalmente, en los objetivos y fines establecidos en el Plan Anual de Trabajo¹ (PAN). En 2014 este Plan contempló tres áreas de acción: política exterior, cooperación internacional y promoción. Para cada una de estas áreas, se definieron objetivos - generales y específicos-, acciones, variables e indicadores. Las actividades desarrolladas para su implementación son registradas, por los agentes diplomáticos, a través de los Informes de Gestión² (2014).

Una evaluación de dichos Informes confirma que tanto las acciones planteadas en el PAN como las efectuadas por las embajadas se enmarcaron en los principios que históricamente han orientado el accionar del país en el escenario internacional. Por tanto, en el año bajo estudio las líneas generales de la política exterior no mostraron cambios con respecto a la administración anterior. No obstante, al observar, el tipo de actividades, su enfoque y el público al que se orientan se confirma que hay diferencias

notables entre las distintas representaciones, no solo en cuanto a las acciones que despliegan sino también en relación a su alcance.

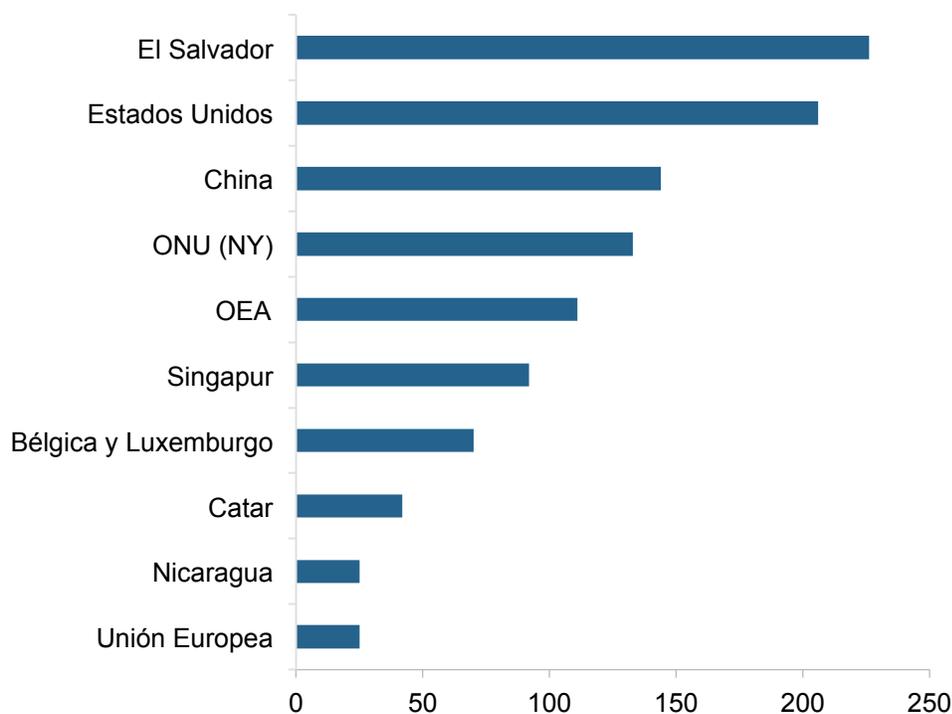
En suma, esta investigación al tiempo que estudia cada una de las acciones efectuadas por las embajadas costarricenses, tanto en términos cuantitativos como cualitativos (tipo, enfoque, rol, etc.), se constituye en una primera aproximación al perfil, es decir, a los rasgos que caracterizan a las misiones diplomáticas costarricenses.

Informes de Gestión evidencian alta actividad, pero de bajo perfil

En términos generales, al evaluar el desempeño de las misiones diplomáticas estratégicas se concluye que la acción exterior del país es activa. En 2014 en conjunto las diez representaciones diplomáticas³ evaluadas, efectuaron 1.074 acciones, frente a 590 planteadas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Anual de Trabajo. Si bien las actividades desarrolladas superaron las que se planificaron, en relación al 2013 estas mostraron una reducción (1.276).

Las misiones diplomáticas que más acciones efectuaron, según se registra en los Informes de Gestión, fueron El Salvador (226), los Estados Unidos de América (206) y la República Popular China (144). Por el contrario, las que menos actividades llevaron a cabo fueron la misión multilateral ante la Unión Europea y la representación ante la República de Nicaragua (25 acciones en cada caso, gráfico 1).

Gráfico 1
Acciones efectuadas por misión diplomática. 2014

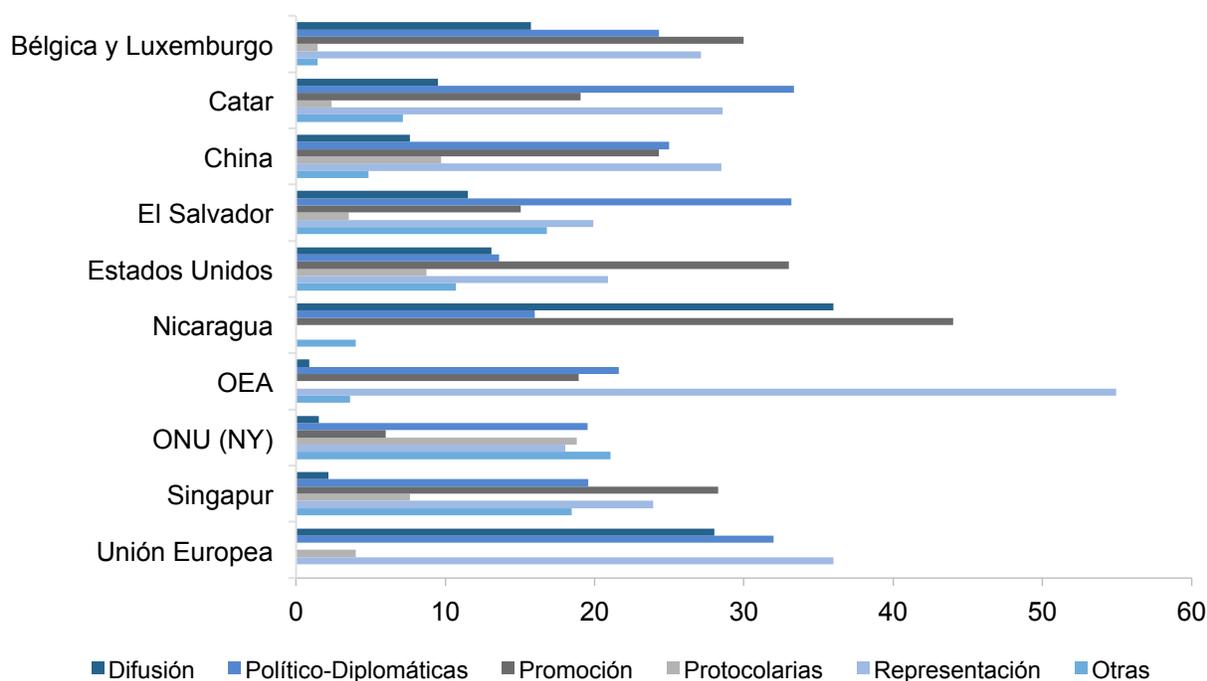


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

Cabe destacar que, con excepción de las representaciones ante la Unión Europea y el gobierno de Nicaragua, todas las embajadas reportaron realizar más acciones de las que definieron en el Plan Anual de Trabajo (2014).

Por tipo de actividad, se tiene que un 25,7% de las acciones que desarrollaron las embajadas fueron de representación, un 25,1% político-diplomáticas y un 21,6% de promoción. El 27% restante se distribuyó entre acciones de difusión, protocolarias y otras. Como se observa en el gráfico 2, casi la cuarta parte de las acciones de representación fueron ejecutadas por la misión ante la Organización de Estados Americanos (OEA). En relación a las actividades de índole político-diplomático fueron las delegaciones en Catar, El Salvador y en la Organización de Naciones Unidas (ONU) las que más acciones llevaron a cabo. Por último, la mayoría de gestiones conducentes a la promoción del país fueron ejecutadas por las embajadas en Nicaragua, Estados Unidos de América y Singapur.

Gráfico 2
Porcentaje de acciones efectuadas por misión diplomática, según tipo de actividad. 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

Los resultados varían cuando se contabilizan las actividades según el enfoque⁴ o fin que persigue. Así pues, si se clasifican las acciones se tiene una mayor cantidad en los ámbitos técnico y político. De las diez misiones diplomáticas evaluadas, cinco (Bélgica y Luxemburgo⁵, Singapur, Catar, Unión Europea y Nicaragua) reportan un mayor número de acciones con enfoque político. En tres casos (ONU, El Salvador y OEA) las acciones fueron, principalmente, de corte técnico. Mientras que la

representación en los Estados Unidos de América registró un mayor número de acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de promoción. No obstante, en este último caso, si se observa su composición, los datos muestran que las labores se distribuyeron de forma similar en las distintas áreas: un 20,8% de las acciones estuvieron orientadas a promocionar al país, un 17,5% tuvieron enfoque político, un 16,9% fueron de corte técnico y un 13,7% fueron de índole comercial.

Otros enfoques mostraron un menor dinamismo. Así, por ejemplo, para los temas académico y cultural tan solo se reportan 47 y 59 actividades, respectivamente. En el primer caso, la embajada en la República Popular China concentró el mayor número de acciones. Mientras que la misión diplomática en El Salvador, con representación en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), fue la que más gestiones realizó para promocionar la identidad y cultura costarricense en el exterior (cuadro 1).

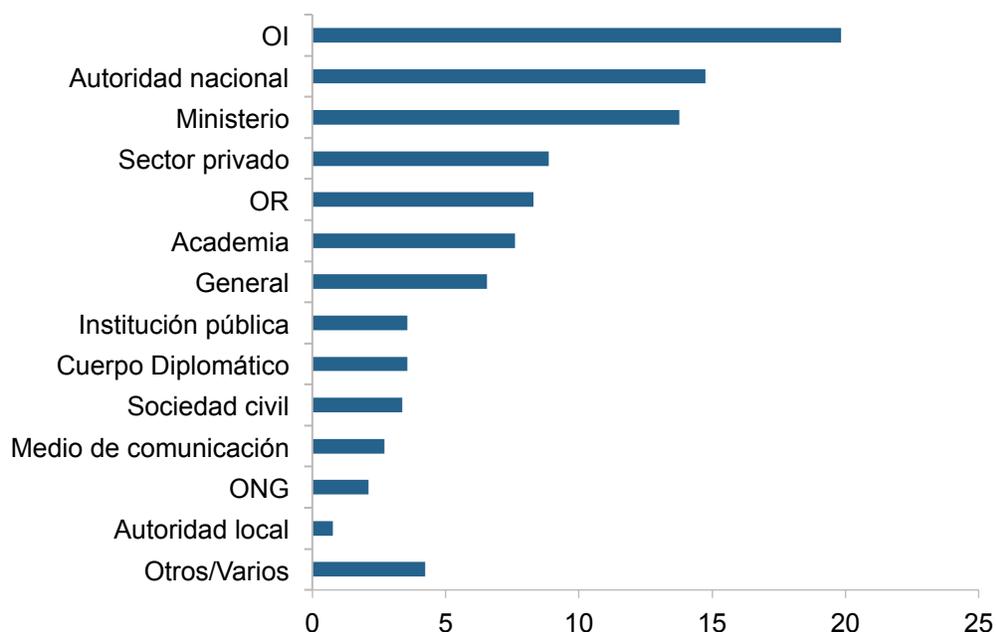
Cuadro 1
Acciones efectuadas por misión diplomática, según enfoque. 2014

Embajada/Misión	Académico	Comercial	Cultural	Diplomático	Político	Promoción	Social	Técnico	Otro
Bélgica y Luxemburgo	3	12	8	1	35	5		5	1
Catar	7		2	1	21	5		3	1
China	15	20	4	13	35			13	44
El Salvador	7	2	23	20	72	28	2	81	1
Estados Unidos	14	29	6	20	37	44	5	36	21
Nicaragua	5		2	1	15	2			2
OEA	1		1	5	24		3	76	1
ONU (NY)					32	1		89	11
Singapur	7	7	1	5	29	12		19	7
Unión Europea					20	1			5

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

La mayoría de las acciones de política exterior realizadas por las delegaciones diplomáticas, en conjunto, tuvo como público meta a organizaciones internacionales (19,8%). Al respecto cabe señalar que este resultado está –en gran medida– determinado por las labores que se realizan en el marco de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Ahora bien, si se excluye del total de registros las acciones orientadas a organizaciones internacionales, se observa que un 17,4% de las actividades se dirigió al Estado (ministerios e instituciones públicas), un 14,7% a autoridades nacionales (tanto costarricenses como de otros países) y un 8,9% al sector privado (gráfico 3).

Gráfico 3
Porcentaje de acciones efectuadas, según público meta. 2014



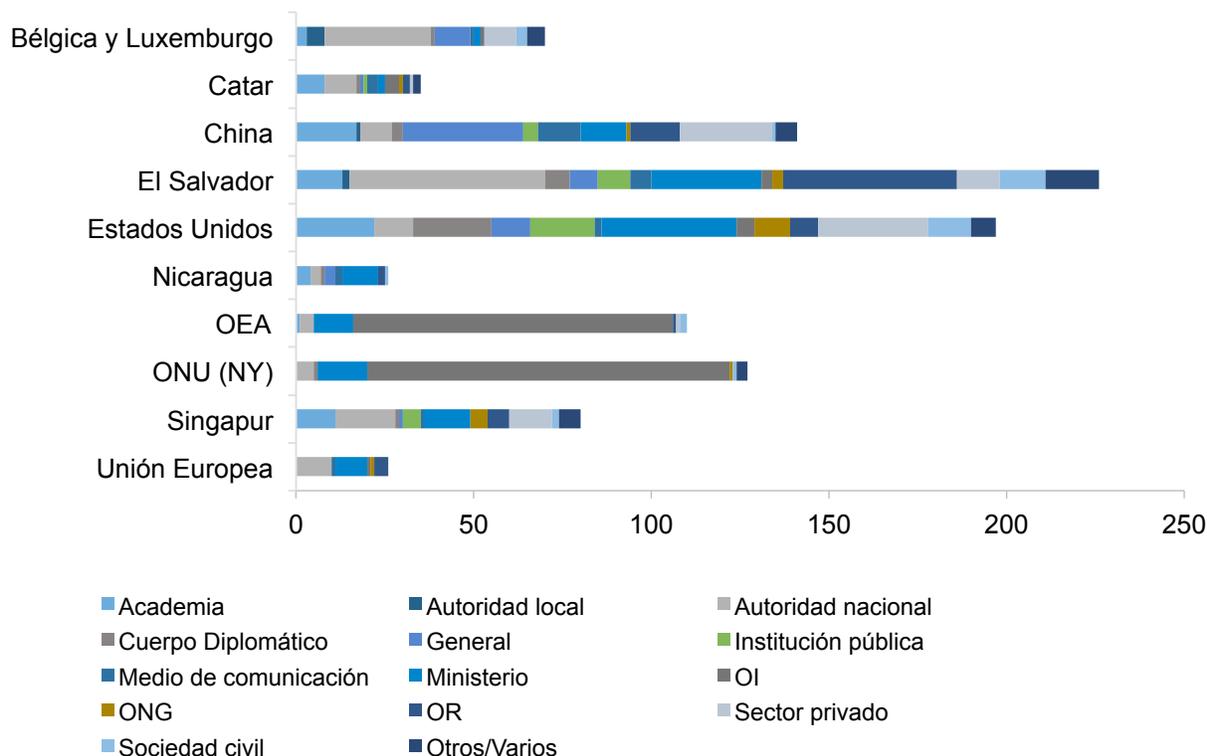
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

Al desagregar el total de registros se observa que la representación diplomática ante los Estados Unidos de América es la que reporta una mayor diversificación, en relación al público meta de las múltiples acciones que realiza. De este modo, se tiene que los ministerios (19,3%), el sector privado (15,7%), la academia y el cuerpo diplomático (con un 11,2% en cada caso) figuran como los agentes a los que más se dirigieron las actuaciones de esta misión.

En el caso de la embajada ante la República Popular China, las modalidades de acción desplegada por los funcionarios diplomáticos tuvieron como principal público meta: al público en general (24,1%), al sector privado (18,4%) y a la academia (12,1%). Por su parte, la misión diplomática en El Salvador es la que reportó un mayor porcentaje de acciones en atención a autoridades nacionales (24,3%), tanto de Costa Rica y El Salvador como de otros Estados.

En 2014 la embajada en El Salvador con representación ante el SICA, destaca como la misión que más actores de la sociedad civil atendió en cumplimiento de las acciones planteadas, así como en respuesta a las demandas o solicitudes por estos gestionadas (gráfico 4). Por último, si bien en todos los casos se reportan esfuerzos tendientes a la proyección de la política exterior costarricense, así como a su difusión, la delegación en la República Popular China fue la más activa (entrevistas, divulgación de notas o artículos, etc.) en tareas relacionadas con los medios de comunicación (prensa escrita y televisión, fundamentalmente).

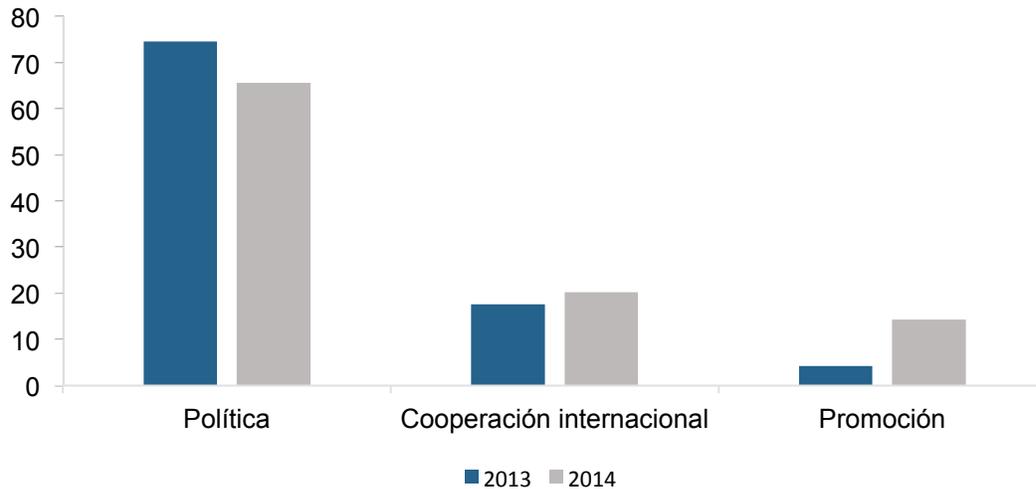
Gráfico 4
Acciones efectuadas por Misión Diplomática, según público meta. 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

Al tomar el total de acciones para el año analizado, se observa que un 65,6% se dirigió al cumplimiento de los objetivos de política exterior definidos en el PAN, un 20,2% a aquellos relacionados con la promoción de Costa Rica y el 14,3% directamente a los fines planteados en materia de cooperación internacional. Cabe destacar que, en relación al 2013, las actividades en promoción y cooperación internacional mostraron un aumento de 3 y 10 puntos porcentuales, respectivamente (gráfico 5). No obstante, en los últimos años se ha venido denunciando –por parte del sector privado y autoridades nacionales- una reducción en la inversión extranjera directa y en los flujos de cooperación internacional. Cabe recordar que, por ser Costa Rica clasificado como un país de renta media-alta, no es objeto de ayuda oficial al desarrollo (AOD).

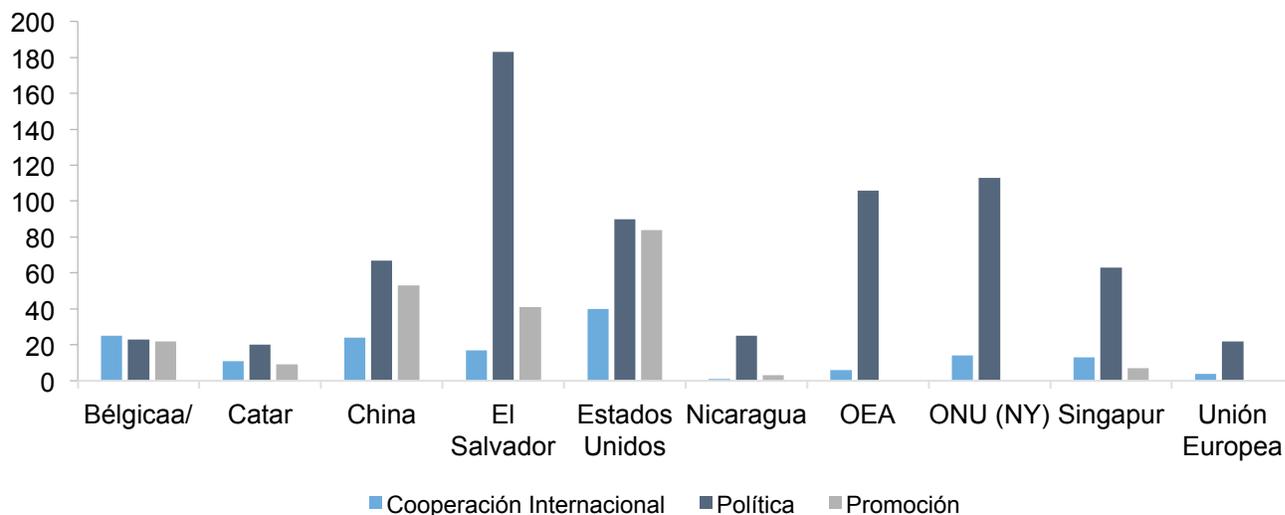
Gráfico 5
Porcentaje de acciones, según objetivos. 2013 y 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

Cuatro misiones diplomáticas concentran la mayoría de las acciones efectuadas según el área de acción. En el ámbito político, las representaciones ante El Salvador y Naciones Unidas, que en conjunto suman el 28,5%, son las que registran el mayor número de actividades. Mientras que en las áreas de cooperación internacional y promoción fueron Estados Unidos y la República Popular China (gráfico 6), en ambos casos, las que más acciones concentraron: 13,2% y 6,2%, respectivamente.

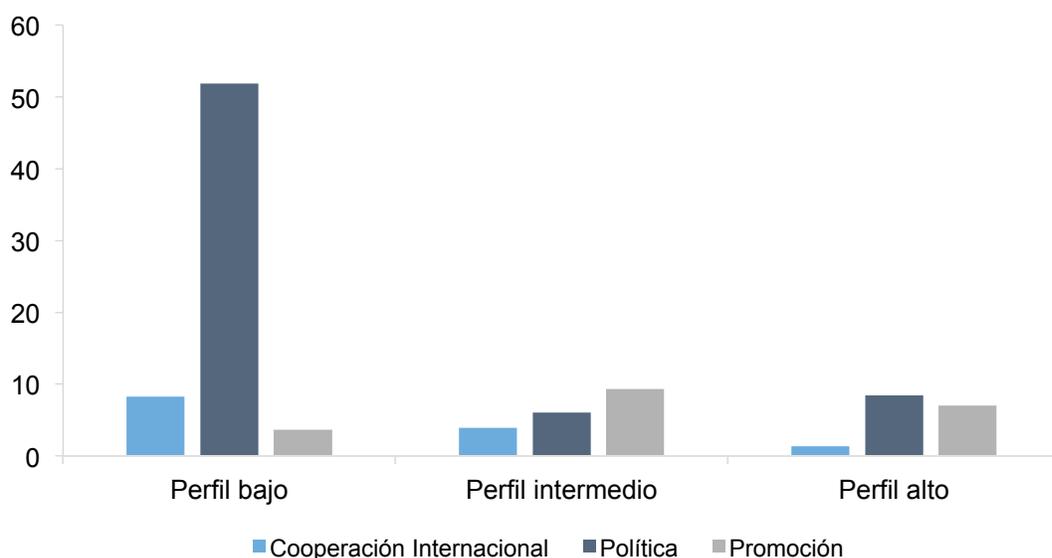
Gráfico 6
Acciones por embajada, según área de acción. 2014



a/ La representación ante el Reino de Bélgica también cumple funciones ante el Gran Ducado de Luxemburgo.
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

Como ya se mencionó, la mayoría de las acciones efectuadas por las embajadas estuvieron orientadas a organizaciones internacionales y al Estado. Ahora bien, si se contabilizan las actividades por área de acción y público meta se observa que un 63,8% se destinaron a un público de “perfil bajo”, un 19,4% a público con un “perfil intermedio” y tan solo el 16,9% se dirigió a un público de “perfil alto” (gráfico 7). Por tanto, en este aspecto los datos evidencian que, más allá del enfoque y el tipo de actividad, las acciones sobre política y cooperación internacional muestran una clara diferencia, en relación a las de promoción, en sus protagonistas.

Gráfico 7
Porcentaje de acciones por área temática, según el público al que se dirigen. 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

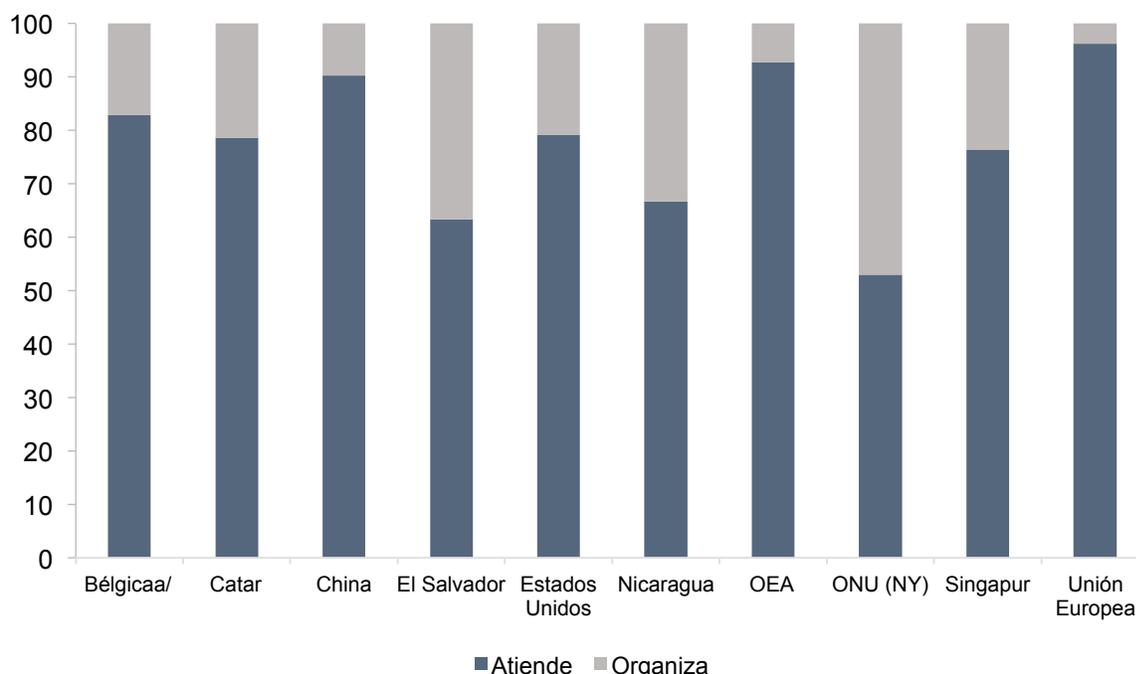
Además de reportar las acciones efectuadas por las embajadas, el tipo de actividad, su enfoque y el público al que se dirigen, se realiza una aproximación al rol⁶ que éstas desempeñan en el escenario internacional. Según la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), las funciones de una misión diplomática consisten, principalmente, en i) representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; ii) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; iii) negociar con el gobierno del Estado receptor; iv) enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; y v) fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

Para la ejecución de estas funciones y el logro del interés nacional, los Estados no solo se limitan a representar al Estado en todas las actividades convocadas por el Estado receptor, organizaciones, sector privado u otros actores. Por el contrario, como parte de sus labores estas organizan actividades, promueven iniciativas (individual o conjuntamente), formulan proyectos, entre otros. No obstante, la frecuencia con que lo hacen tanto como su alcance está en función –aunque no exclusivamente- de la capacidad económica, institucional y de recursos humanos que tiene el país para realizar la gestión de su política exterior.

En términos generales, al evaluar las acciones efectuadas por las embajadas en función del rol que estas asumieron, el principal hallazgo es que el país mantuvo una agenda activa en materia de representación y atención, más sin embargo fue poco proactivo al momento de organizar actividades en las distintas áreas. Así por ejemplo, el 77,9% de las labores de las diez misiones evaluadas estuvieron relacionadas con la representación del Estado, la atención de visitas, la participación en reuniones, la promoción de candidaturas, entre otras, y tan solo un 22,1% se concentraron en emprender reuniones, formular estrategias, plantear iniciativas, promover resoluciones, etc.

Si se desagregan los datos por país, se tiene que las representaciones que en mayor medida están enfocadas a atender actividades son la misión multilateral ante la Unión Europea, la delegación ante la Organización de Estados Americanos y la embajada ante la República Popular China. Por el contrario, destacan entre las que más acciones emprendieron, es decir, que más gestiones promovieron –proactivamente- para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PAN 2014, Naciones Unidas, la delegación ante El Salvador y el SICA, y la embajada en la República de Nicaragua (gráfico 8).

Gráfico 8
Porcentaje de acciones por misión diplomática, según rol. 2014



a/ La representación ante el Reino de Bélgica también cumple funciones ante el Gran Ducado de Luxemburgo.
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

Si bien los factores que explican esta situación deben estudiarse, como se mencionó, la capacidad que tiene el país para realizar la gestión de su política exterior está en función del personal destacado en los diferentes lugares donde se tiene representación, de la institucionalidad nacional e internacional, y de los recursos económicos que se destinan a la formulación, implementación y evaluación de la política exterior.

Según los datos de la Dirección del Servicio Exterior, en la actualidad⁷, el recurso humano del Servicio Exterior costarricense es de 311 funcionarios, catorce más que los reportados para 2012. El personal en las diez embajadas evaluadas representa el 20% del total. Las misiones que concentran el mayor número de funcionarios son: Naciones Unidas (Nueva York), Estados Unidos de América y El Salvador (cuadro 2). Es importante mencionar que, un 35,4% del personal de las representaciones corresponde a funcionarios administrativos y locales.

Cuadro 2
Recurso humano del Servicio Exterior, por país u organismo internacional. 2016

Embajada/Misión	Funcionarios diplomáticos en carrera	Funcionarios en comisión	Funcionarios administrativos y locales	Total
Bélgica y Luxemburgo ^{a/}	5		2	7
Catar		2	2	4
China	2	2	4	8

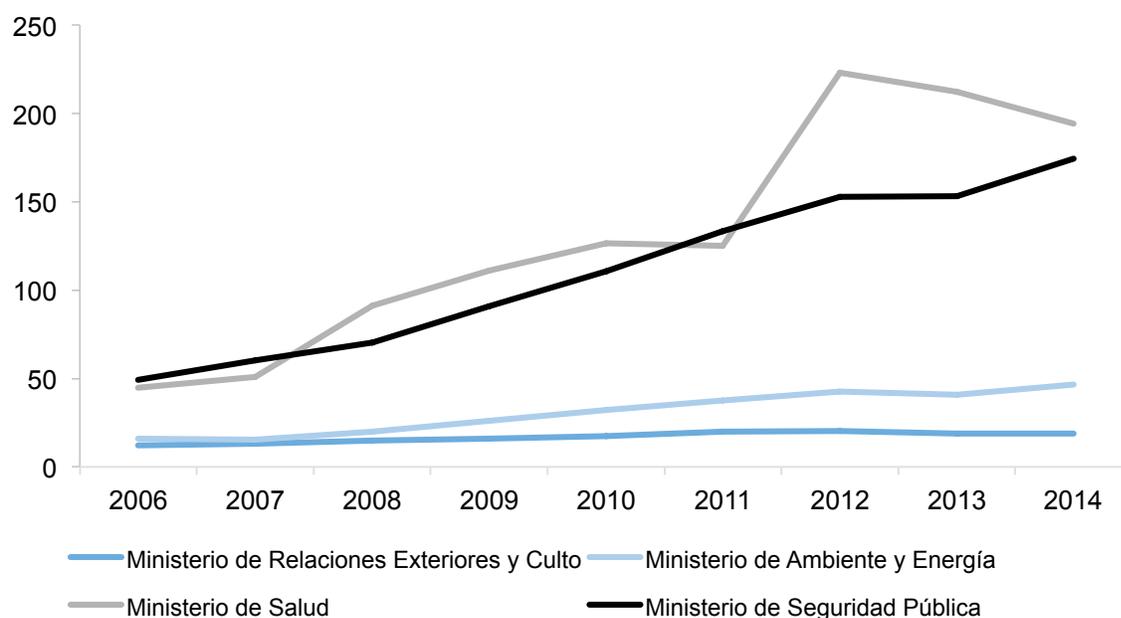
El Salvador	2	3	4	9
Estados Unidos	4	3	2	9
Nicaragua	1	2	5	8
OEA	3	1	2	6
ONU (NY)	6	3	1	10
Singapur	2	1	1	4

a/ La Misión en el Reino de Bélgica atiende al Gran Ducado de Luxemburgo y tiene la representación multilateral ante la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2016.

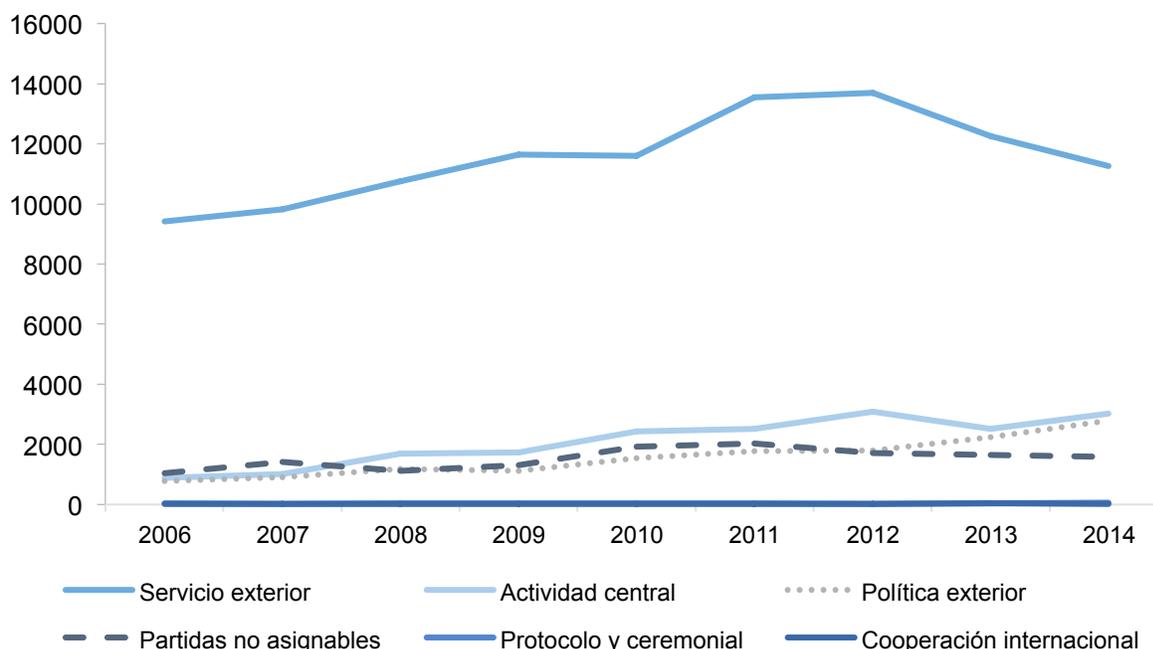
En lo que concierne al recurso económico, en 2013 y 2014 se reportó una disminución en el gasto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto al pasar de 20.239 millones de colones en 2012 a 18.739 millones de colones en 2014 (CGR, 2016). Además, pese a la importante labor que realiza este Ministerio, y al alto costo que implica la ejecución de sus objetivos y metas, el presupuesto de esta cartera se encuentra por debajo de lo que perciben otras instituciones del Estado como se observa en el gráfico 9. Pese a la significativa diferencia entre los gastos de los Ministerios, cabe destacar que en el período 2006-2014 el 69,5% de los egresos de la Cancillería correspondieron al Servicio Exterior, siendo este el programa al que más recursos se dirigieron (gráfico 10).

Gráfico 9
Gasto por Ministerio. 2006-2014
(millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

Gráfico 10
Gasto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, según programa. 2006-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

Perfil de las misiones diplomáticas costarricenses

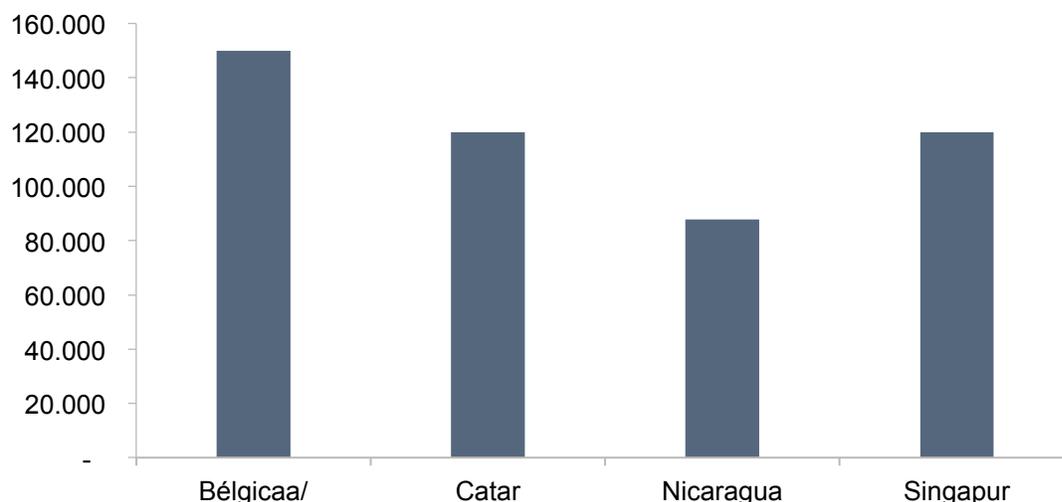
Como complemento al apartado anterior, se realizó un esfuerzo por identificar otros aspectos de fondo que caracterizan la gestión de las representaciones diplomáticas. Esto se hizo por dos vías: la primera consistió en tomar, de la base de datos de acciones de las embajadas, la información sobre el tipo de actividad, el enfoque de las acciones y el público meta al que se orientan las acciones. En segundo lugar, se revisaron estadísticas reportadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en relación al personal y a los gastos reportados para cada oficina en 2014.

Los resultados de este análisis reflejan al menos tres perfiles de embajadas. El primero, conformado por cinco misiones diplomáticas: Bélgica y Luxemburgo, Catar, Nicaragua, Singapur y la representación multilateral ante la Unión Europea, se caracteriza por desarrollar actividades, fundamentalmente, de promoción (25,9% del total). Es decir, el ejercicio de sus funciones tuvo como principal fin promocionar y brindar colaboración a quienes estén interesados en Costa Rica en términos culturales, turísticos o comerciales. Pese a ello, cabe destacar que, el enfoque de sus actividades es esencialmente político. Mientras que el público meta al que se orientó – mayoritariamente- la labor de esta misión fueron las autoridades nacionales, tanto de Costa Rica como de otros países.

Desde la perspectiva de las capacidades, si se observa la composición del recurso humano destacado en las misiones que integran este grupo, se tiene que un

50% corresponde a funcionarios en carrera diplomática, un 36,4% a personal en Comisión⁸ y un 13,6% a administrativos. En términos económicos, los gastos de estas embajadas en conjunto fueron de 477.760 dólares. En promedio cada representación dispuso de poco más de 119.000 dólares para llevar a cabo su gestión, con diferencias importantes como se observa en el gráfico 11.

Gráfico 11
Gastos de oficinas en el exterior, por país. 2014
(dólares)



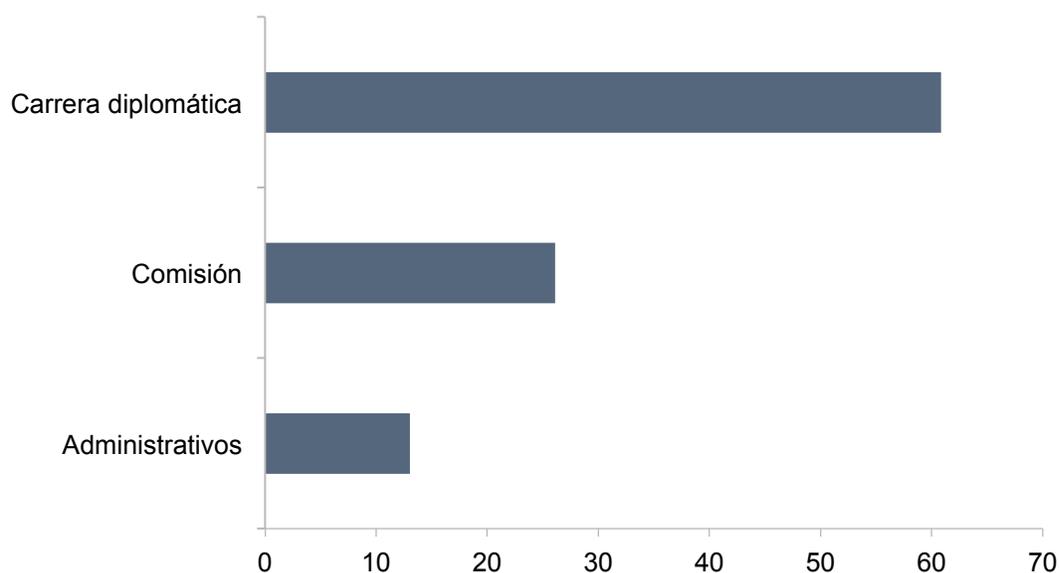
a/La Embajada ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, también atiende la representación multilateral ante la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

El segundo perfil incluye las representaciones ante la República Popular China, la ONU y la OEA. En este grupo hay un claro predominio de las actividades dirigidas a representar al Estado costarricense en aquellos eventos convocados por el Estado receptor, organizaciones y empresas privadas (32,5% del total). En este caso, el 42,5% de las acciones fueron de corte técnico. Es decir, se trató de procedimientos que tenían como objetivo cumplir un mandato, establecer un acuerdo, adoptar una resolución, presentar informes o definir las líneas a seguir en una temática específica, por ejemplo. El grueso de las tareas de estas embajadas tuvo como público meta a los organismos internacionales.

En cuanto a las capacidades, se tiene que la mayoría de los funcionarios se encuentran bajo el régimen de carrera diplomática. No obstante, llama la atención que más de una cuarta parte del recurso humano está integrado por personal en Comisión (gráfico 12). Por el lado económico, la misión ante la República Popular China es la que registra el gasto más alto: un 41,6% del total. Le siguen Naciones Unidas (33,8%) y la Organización de Estados Americanos (24,7%). El gasto total de este grupo fue de 462.000 dólares.

Gráfico 12
Distribución del recurso humano, según categoría. 2014
(porcentaje)

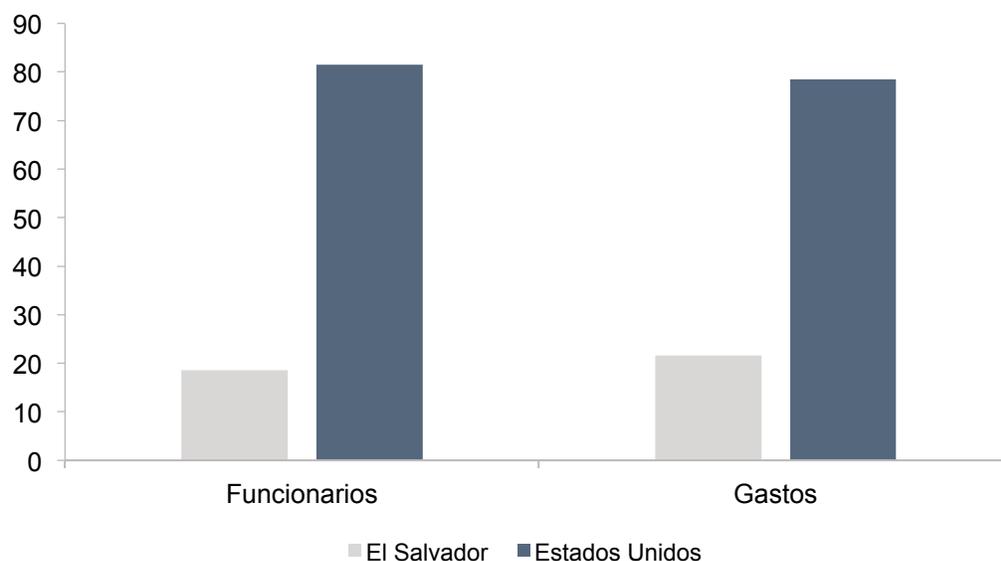


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

El tercer perfil está compuesto por dos misiones diplomáticas: la embajada de El Salvador (que incluye la representación ante el SICA) y la embajada en los Estados Unidos de América. En relación a los dos anteriores, la agenda estuvo dominada por actividades político-diplomáticas (23,8%). Se trató por tanto de acciones dirigidas – fundamentalmente- al resguardo y defensa de los intereses nacionales, así como al fomento de las relaciones (económicas, culturales, comerciales y científicas) entre el Estado costarricense y el Estado receptor. El enfoque prevaleciente en este caso fue político. Es decir, se trató de actividades vinculadas a la gestión y administración pública. Un rasgo que diferencia a este grupo es la diversificación de su público meta, pues este abarca desde el cuerpo diplomático, instituciones públicas, centros académicos y de investigación, hasta empresas privadas y organismos regionales.

En lo que concierne a los recursos, este grupo sobresale por registrar el gasto promedio más alto (167.000 dólares) y por concentrar el mayor número de burócratas (27). Pese a ello, su composición no cambia sustancialmente. La mayor cantidad corresponde a funcionarios de carrera (55,6%), mientras que un 25,9% es personal en Comisión y un 18,5% son empleados con tareas administrativas. Las principales diferencias se observan a lo interno (gráfico 13). Así pues, cuando se descomponen los datos por representación se tiene que la misión de los Estados Unidos concentra el 78,4% del gasto y el 81,5% de los funcionarios.

Gráfico 13
Funcionarios y gastos, por embajada. 2014
 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

En suma, la investigación comprobó que las misiones diplomáticas son un instrumento activo para promover los valores y principios, que tradicionalmente han caracterizado el accionar de Costa Rica en el plano internacional (los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la paz, el derecho internacional, entre otros), y para impulsar los intereses nacionales. No obstante, se desconoce el efecto real del desempeño de estas misiones sobre la política exterior, así como en el desarrollo humano sostenible. Por tanto, esta primera aproximación al alcance de la gestión de las embajadas resulta útil para alimentar la toma de decisiones en este campo, y a futuro, para identificar desafíos particulares para cada representación.

Bibliografía

CGR. 2013. Informe de los resultados de la auditoría de carácter especial sobre la rendición de cuentas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. San José: Contraloría General de la República.

MRREE. 2015a. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Bélgica (Unión Europea). San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MRREE. 2015b. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica ante el Reino de Bélgica y el Ducado de Luxemburgo. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MRREE. 2015c. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Catar. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MRREE. 2015d. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en la República Popular China. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MRREE. 2015e. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en El Salvador. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MRREE. 2015f. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Nicaragua. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MRREE. 2015g. Informe de Gestión Misión permanente de Costa Rica en la Organización de Estados Americanos (OEA). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MRREE. 2015h. Informe de Gestión Misión permanente de Costa Rica en la Organización de Naciones Unidas (ONU). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MRREE. 2015i. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Singapur. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MRREE. 2015j. Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Estados Unidos de América. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Notas

¹ La presentación del Plan Anual de Trabajo se oficializó en 2006 mediante la circular n° DD-04-06 “*Lineamientos respecto de la preparación de los Planes Anuales de Trabajo*”. En dicho Plan se definen los objetivos y acciones establecidas para su cumplimiento por cada misión diplomática. A partir de 2014 el PAN fue modificado con el propósito de mejorar el seguimiento de la gestión de las embajadas costarricenses.

² El Informe de Gestión permite monitorear durante el año el estado de cumplimiento de los objetivos y metas de la embajada o misión diplomática, así como dar cuenta de cómo se aplican los recursos humanos y materiales disponibles para su acatamiento. Además, permite monitorear las dificultades observadas y aplicar los mecanismos correctivos cuando sea necesario (CGR, 2013). La obligación de que cada embajada presente un PAN se oficializó en 2006, pero en la actualidad no se dispone de evidencia ni información relacionada con el análisis de los PAN y los Informes de Gestión semestrales.

³ Las diez misiones diplomáticas evaluadas fueron: Reino de Bélgica y Gran Ducado de Luxemburgo (que además tiene la representación ante la Unión Europea), Catar, la República Popular China, El Salvador

(con representación en el SICA), Estados Unidos de América, la República de Nicaragua, Organización de los Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas (Nueva York) y Singapur.

⁴ El enfoque hace referencia a la orientación de las actividades o acciones. Así pues, las actividades se clasifican en: políticas, diplomáticas, técnicas, sociales, culturales, comerciales, de promoción, académicas y otros.

⁵ La embajada ante el Reino de Bélgica también ostenta la representación ante el Gran Ducado de Luxemburgo y la representación multilateral ante la Unión Europea.

⁶ El rol indica si la acción u actividad desarrollada fue en atención a las responsabilidades propias de la embajada o misión, por ejemplo en respuesta a invitaciones, o si fueron actividades organizadas por la representación.

⁷ Los datos fueron actualizados a mayo de 2016 por la Dirección de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cuto de Costa Rica.

⁸ Según el Estatuto del Servicio Exterior de la República serán funcionarios en Comisión aquellos que, por especiales razones de conveniencia nacional, por inopia de funcionarios de carrera o por otras razones de emergencia, sean llamados a desempeñar aquellos cargos del Servicio Exterior reservados, según esta ley, a las personas incorporadas a éste (Ley 3530).