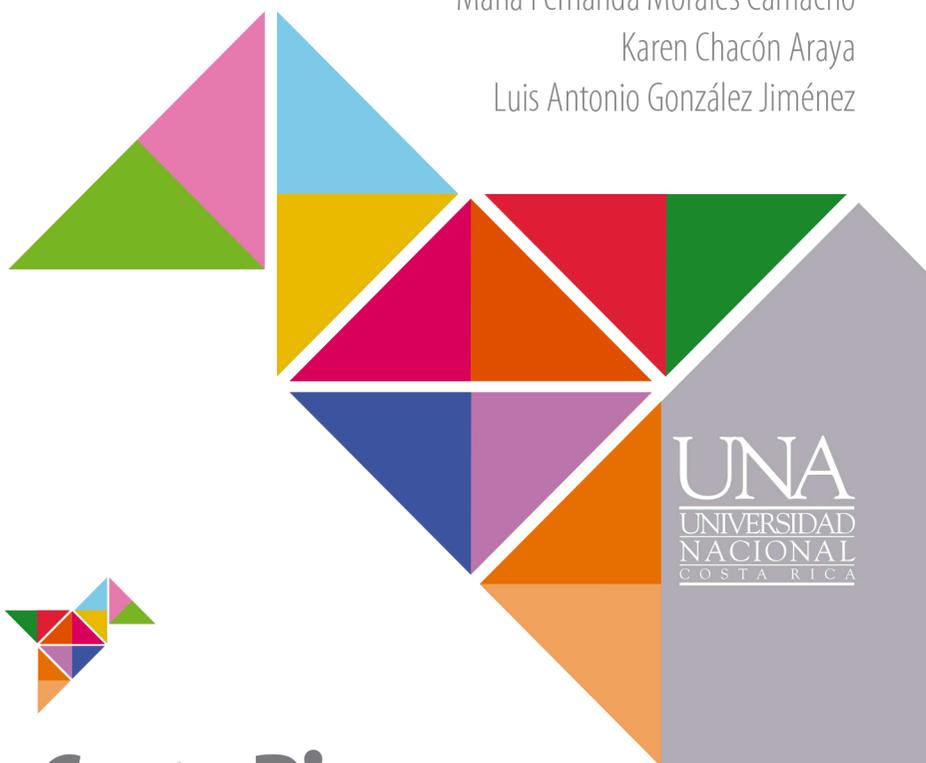


PROGRAMA  
ESTADO DE LA NACIÓN

XXII Informe del Estado de la Nación

Carlos Humberto Cascante Segura  
Raúl Fonseca Hernández  
Marco Vinicio Méndez Coto  
María Fernanda Morales Camacho  
Karen Chacón Araya  
Luis Antonio González Jiménez



# Costa Rica

## y su política exterior 2015

### ¿Hacia una política exterior de estado?



ESTADO  
DE LA NACIÓN



2015



# **Costa Rica** y su política exterior 2015

¿Hacia una política exterior de estado?

327.7286

S456c

Costa Rica y su política exterior 2015. ¿Hacia una política exterior de estado? / Carlos Humberto Cascante Segura, Raúl Fonseca Hernández, Marco Vinicio Méndez Coto, María Fernanda Morales Camacho, Karen Chacón Araya y Luis Antonio González Jiménez.- 1era. ed.- Heredia, C. R.: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 2016.

XX p. 192 ; 17,78 cm X 25,4 cm.

ISBN: 978-9968-558-45-7

1. Costa Rica 2.- Relaciones exteriores. 3.- Política 4.- Política exterior 5.- Migración Internacional 6.- América Central. 7.- Cooperación Internacional. 8.- Diplomacia. 9.-Cuba. I. Cascante Segura, Carlos Humberto. II. Fonseca Hernández, Raúl. III. Méndez Coto, Marco Vinicio. IV. Morales Camacho, María Fernanda. V. Chacón Araya, Karen. VI. González Jiménez, Luis Antonio.

#### LISTA DE ESTUDIANTES QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN PARA LA BASE DE DATOS DEL ESTADO DE LA NACIÓN

Elena López Ortega,

Luis Daniel Ramírez Alfaro,

Diego Acuña,

Emanuel Oviedo,

Byron Bartels,

Milena Núñez,

Silvia Monge y

Kelsey Easton

Procesos administrativos

**Créditos:**

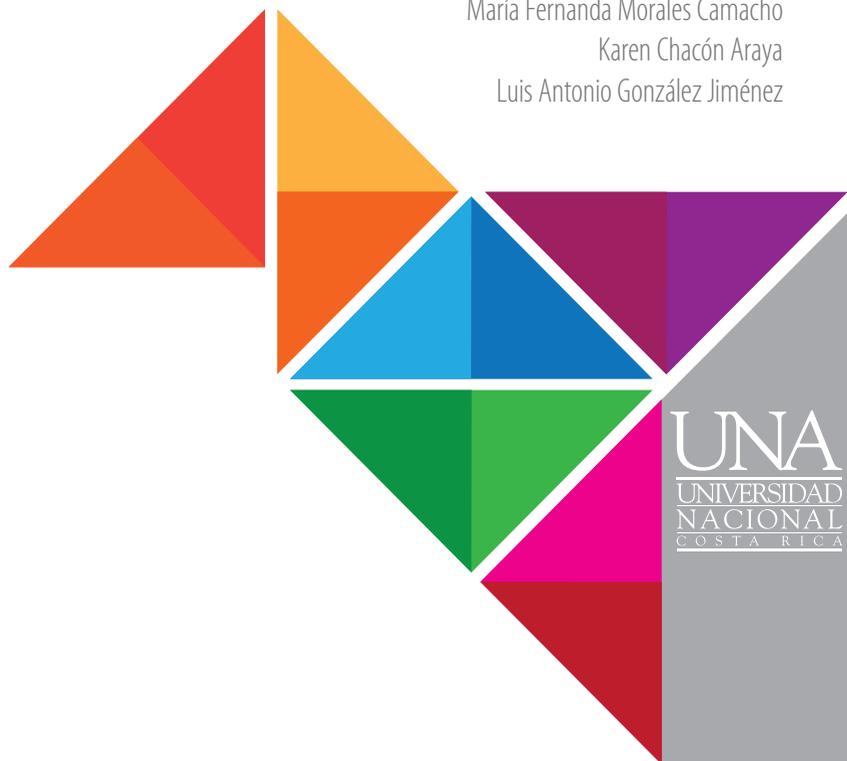
Procesos administrativos:

Licda. Marlen Orozco Fonseca

Diseño y diagramación:

Lic. Boris Valverde G.

Carlos Humberto Cascante Segura  
Raúl Fonseca Hernández  
Marco Vinicio Méndez Coto  
María Fernanda Morales Camacho  
Karen Chacón Araya  
Luis Antonio González Jiménez

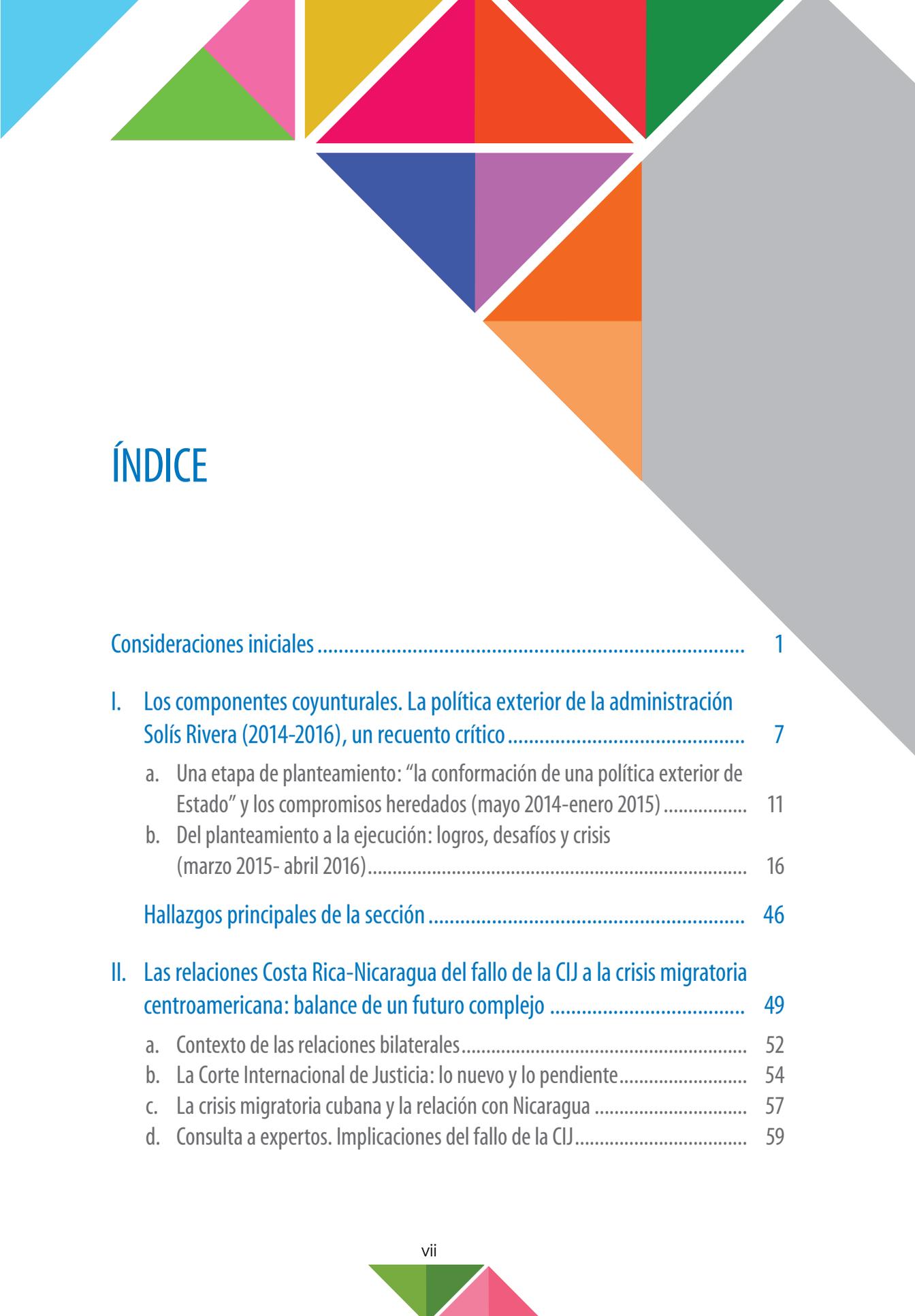


# Costa Rica y su política exterior 2015

## ¿Hacia una política exterior de estado?







# ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| Consideraciones iniciales .....  | 1         |
| <b>I. Los componentes coyunturales. La política exterior de la administración Solís Rivera (2014-2016), un recuento crítico .....</b>          | <b>7</b>  |
| a. Una etapa de planteamiento: “la conformación de una política exterior de Estado” y los compromisos heredados (mayo 2014-enero 2015) .....   | 11        |
| b. Del planteamiento a la ejecución: logros, desafíos y crisis (marzo 2015- abril 2016).....   | 16        |
| <b>Hallazgos principales de la sección .....</b>   | <b>46</b> |
| <b>II. Las relaciones Costa Rica-Nicaragua del fallo de la CIJ a la crisis migratoria centroamericana: balance de un futuro complejo .....</b> | <b>49</b> |
| a. Contexto de las relaciones bilaterales.....   | 52        |
| b. La Corte Internacional de Justicia: lo nuevo y lo pendiente.....  | 54        |
| c. La crisis migratoria cubana y la relación con Nicaragua .....   | 57        |
| d. Consulta a expertos. Implicaciones del fallo de la CIJ.....   | 59        |

|  |            |
|--|------------|
| Hallazgos principales de la sección .....  | 66         |
| <b>III. La diplomacia económica: un componente emergente de la política exterior costarricense .....</b>     | <b>69</b>  |
| a. Conceptualización de la diplomacia económica en Costa Rica.....   | 72         |
| b. Una plataforma inicial: los recursos para la implementación de la diplomacia económica costarricense..... | 76         |
| c. Relevancia económica, un componente necesario para el análisis de la diplomacia económica .....           | 78         |
| d. Análisis de la gestión inicial de la diplomacia económica costarricense .....                             | 83         |
| Hallazgos principales de la sección .....  | 88         |
| <b>IV. El Estado de la Cooperación Internacional en Costa Rica .....</b>                                     | <b>91</b>  |
| 1. Antecedentes: Un contexto internacional complejo.....   | 94         |
| a. Una gestión dispersa de la cooperación .....  | 95         |
| 2. La Cooperación Internacional en Costa Rica.....   | 98         |
| a. Consideraciones metodológicas .....   | 98         |
| b. La cooperación no reembolsable.....   | 102        |
| c. Alta concentración de fondos en pocas fuentes y pocos proyectos .....                                     | 103        |
| d. Ambiente domina la agenda.....  | 105        |
| e. Gobierno central ejecuta la mayor parte de los fondos.....  | 106        |
| f. La cooperación Norte-Sur prevalece.....   | 108        |
| g. La cooperación reembolsable .....   | 109        |
| h. Organismos financieros internacionales son la principal fuente .....                                      | 110        |
| i. Infraestructura y energía dominan la agenda .....   | 111        |
| j. La oferta de cooperación de Costa Rica .....  | 113        |
| k. Irregularidad en la distribución por país beneficiario .....  | 114        |
| Hallazgos principales de la sección .....  | 115        |
| <b>V. Gestión de las misiones diplomáticas costarricenses .....</b>  | <b>117</b> |
| a. Informes de Gestión evidencian alta actividad, pero de bajo perfil.....                                   | 120        |
| b. Perfil de las misiones diplomáticas costarricenses .....  | 133        |



|  |     |
|--|-----|
| Hallazgos principales de la sección .....  | 134 |
| VI. Análisis de mediano plazo de la participación de Costa Rica<br>en la Asamblea General de la ONU (AGNU) (2010-2015) ..... | 139 |
| a. Contexto de los procesos de votación en la AGNU .....   | 142 |
| b. Patrones de votación de Costa Rica .....  | 143 |
| c. Patrones de votación comparados.....  | 153 |
| Hallazgos principales de la sección .....  | 158 |
| Referencias bibliográficas.....  | 161 |
| Anexos .....   | 173 |
| Acerca de los autores.....   | 179 |



## Contenido de cuadros

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Cuadro No. 1  | Embajadores o representantes diplomáticos que renunciaron a su cargo durante el primer año de la administración Solís Rivera (mayo 2014-mayo 2015)..... | 15  |
| Cuadro No. 2  | Comparación de objetivos estratégicos de política exterior incluidos en los PND (2007-2015).....  | 17  |
| Cuadro No. 3  | Total de funcionarios diplomáticos y comisión nombrados en el servicio exterior, con distribución porcentual por región geográfica (2008-2015) .....    | 19  |
| Cuadro No. 4  | Viajes del presidente Solís Rivera (mayo 2014-mayo 2016) .....  | 20  |
| Cuadro No. 5  | Visitas del presidente, canciller, vicescanciller, ministro de COMEX y viceministro de COMEX, por región geográfica (mayo 2014-mayo 2016) .....         | 22  |
| Cuadro No. 6  | Observaciones finales al sexto informe de cumplimiento del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos .....                                 | 29  |
| Cuadro No. 7  | Participación de Costa Rica como Observador del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sesiones ordinarias 28° y 29° .....                   | 31  |
| Cuadro No. 8  | Resoluciones copatrocinadas por Costa Rica sometidas a votación.....  | 32  |
| Cuadro No. 9  | Fechas y actividades realizadas en los talleres conjuntos entre el MRREE y la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA. ....                     | 39  |
| Cuadro No. 10 | Objetivos estratégicos generales y específicos del MRREE para el 2016.....  | 40  |
| Cuadro No. 11 | Cronología de la crisis migratoria (noviembre 2015 – mayo 2015).....  | 42  |
| Cuadro No. 12 | Línea de tiempo en la institucionalización de la diplomacia económica .....   | 75  |
| Cuadro No. 13 | Cantidad de embajadas, consulados y oficinas de PROCOMER por región.....  | 76  |
| Cuadro No. 14 | Cantidad de funcionarios por región y tipo de puesto .....  | 77  |
| Cuadro No. 15 | Principales socios económicos de Costa Rica de acuerdo con índice de importancia económica (2015) .....   | 79  |
| Cuadro No. 16 | Aproximación de la efectividad de la diplomacia económica en términos de recursos y actividades realizadas por región (2015).....                       | 80  |
| Cuadro No. 17 | Valoración de prioridades por países, según la importancia relativa de los socios comerciales de Costa Rica.....  | 82  |
| Cuadro No. 18 | Región según la categoría de acciones de diplomacia económica a ejecutar para el 2016.....  | 84  |
| Cuadro No. 19 | Acciones principales de fomento a la diplomacia económica que se realizarán por el MRREE en 2016 .....  | 85  |
| Cuadro No. 20 | Acciones ejecutadas por las oficinas de PROCOMER en los diferentes países durante el 2016 .....   | 86  |
| Cuadro No. 21 | Viajes del Presidente, Canciller, Vicescanciller, Ministro y Viceministro de COMEX .....  | 87  |
| Cuadro No. 22 | Conceptos de cooperación internacional según tipo y modalidad .....   | 99  |
| Cuadro No. 23 | Principales fuentes cooperantes. 2009-2015 (dólares) .....  | 103 |
| Cuadro No. 24 | Temas financiados por las principales fuentes cooperantes. 2009-2015 .....  | 104 |
| Cuadro No. 25 | Proyectos de cooperación/ según tipo de fuente. 2009-2015. (dólares).....   | 105 |
| Cuadro No. 26 | Principales entes ejecutores de proyectos de cooperación/ 2009-2015 (dólares).....  | 107 |
| Cuadro No. 27 | Proyectos de cooperación según tipo de fuente y modalidad de cooperación. 2009-2015 (dólares).....  | 108 |



|               |  |     |
|---------------|--|-----|
| Cuadro No. 28 | Proyectos de cooperación reembolsable por administración y tema. 2006-2015 (porcentajes).....      | 112 |
| Cuadro No. 29 | Proyectos de cooperación por tipo de cooperación y modalidad. 2009-2015 (dólares) .....            | 113 |
| Cuadro No. 30 | Proyectos de cooperación por país beneficiario. 2009-2015 (dólares) .....                          | 114 |
| Cuadro No. 31 | Acciones efectuadas por misión diplomática, según enfoque. 2014 .....                              | 123 |
| Cuadro No. 32 | Recurso humano del Servicio Exterior, por país u organismo internacional. 2016 .....               | 131 |
| Cuadro No. 33 | Acumulado votaciones de Costa Rica a favor (por tema) (2010-2015).....                             | 144 |
| Cuadro No. 34 | Temas votados a favor 2010-2015 .....  | 145 |
| Cuadro No. 35 | Abstenciones de Costa Rica (2010-2015) .....   | 147 |
| Cuadro No. 36 | 2010-2015: Relación resoluciones votadas a favor frente resoluciones aprobadas.....                | 149 |
| Cuadro No. 37 | Resoluciones que se repiten y patrón de votación de Costa Rica .....                               | 151 |
| Cuadro No. 38 | Votaciones favorables de Costa Rica en resoluciones sobre conflictos específicos (2010-2015) ..... | 153 |

## Contenido de gráficos

|                |   |     |
|----------------|---|-----|
| Gráfico No. 1  | Área o puesto de desempeño de las personas consultadas, primera opción seleccionada.....  | 60  |
| Gráfico No. 2  | Valoración de los expertos sobre la congruencia de los valores tradicionales de política exterior con la actuación desplegada hacia Nicaragua. Comparación entre Chinchilla Miranda y Solís Rivera respecto de la relación con Nicaragua..... | 61  |
| Gráfico No. 3  | Percepción respecto de beneficios o perjuicios para los intereses de Costa Rica respecto del fallo de la Corte Internacional de Justicia.....   | 62  |
| Gráfico No. 4  | Principales efectos del fallo de la Corte Internacional de Justicia para Costa Rica .....   | 63  |
| Gráfico No. 5  | Respuesta a la pregunta sobre la continuidad de relaciones con Nicaragua reducidas o distantes en el corto plazo .....  | 64  |
| Gráfico No. 6  | Posturas de los expertos en torno a la desjudicialización de la relación y la reapertura de la comisión binacional .....  | 65  |
| Gráfico No. 7  | Áreas generales donde se concentran mayor cantidad de acciones de diplomacia económica planificadas para el 2016 por el MRREE .....   | 83  |
| Gráfico No. 8  | Viajes del Presidente, Canciller, Vicecanciller, Ministro y Viceministro de COMEX, según motivo 2015 .....  | 87  |
| Gráfico No. 9  | Proyectos de cooperación según tipo de fuente cooperante. 2009-2015 (millones de dólares).....  | 102 |
| Gráfico No. 10 | Proyectos de cooperación según principales temas. 2009-2015 (porcentajes) .....   | 106 |
| Gráfico No. 11 | Proyectos de cooperación reembolsable. 2006-2015 <sup>59</sup> (millones de dólares).....   | 109 |
| Gráfico No. 12 | Proyectos de cooperación reembolsable por acreedor. 2006-2015 (millones de dólares).....  | 110 |
| Gráfico No. 13 | Proyectos de cooperación reembolsable por tema. 2006-2015 (millones de dólares).....  | 111 |
| Gráfico No. 14 | Proyectos de cooperación por país beneficiario. 2009-2015 (porcentajes) .....   | 115 |



|                |  |     |
|----------------|--|-----|
| Gráfico No. 15 | Acciones efectuadas por misión diplomática. 2014.....  | 121 |
| Gráfico No. 16 | Porcentaje de acciones efectuadas por misión diplomática,<br>según tipo de actividad. 2014 ..... | 122 |
| Gráfico No. 17 | Porcentaje de acciones efectuadas, según público meta. 2014 .....                                | 124 |
| Gráfico No. 18 | Acciones efectuadas por Misión Diplomática, según público meta. 2014 .....                       | 125 |
| Gráfico No. 19 | Porcentaje de acciones, según objetivos. 2013 y 2014.....  | 126 |
| Gráfico No. 20 | Acciones por embajada, según área de acción. 2014.....   | 127 |
| Gráfico No. 21 | Porcentaje de acciones por área temática, según el público<br>al que se dirigen. 2014 .....      | 128 |
| Gráfico No. 22 | Porcentaje de acciones por misión diplomática, según rol. 2014 .....                             | 130 |
| Gráfico No. 23 | Gasto por Ministerio. 2006-2014 (millones de colones).....                                       | 132 |
| Gráfico No. 24 | Gasto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto,<br>según programa. 2006-2014.....         | 132 |
| Gráfico No. 25 | Gastos de oficinas en el exterior, por país. 2014 (dólares).....                                 | 134 |
| Gráfico No. 26 | Distribución del recurso humano, según categoría. 2014 (porcentaje).....                         | 135 |
| Gráfico No. 27 | Funcionarios y gastos, por embajada. 2014 (porcentaje).....                                      | 136 |
| Gráfico No. 28 | Resoluciones totales 2010-2015 (aprobadas por consenso y por votación) .....                     | 143 |
| Gráfico No. 29 | Patrón de votaciones en las resoluciones votadas por CR (2010-2015) .....                        | 144 |
| Gráfico No. 30 | Acumulado votaciones de Costa Rica a favor (por subtema) 2010-2015 .....                         | 146 |
| Gráfico No. 31 | Temas más votados (a favor) por Costa Rica, 2014 y 2015.....                                     | 149 |
| Gráfico No. 32 | Subtemas más votados (2014-2015) .....   | 150 |
| Gráfico No. 33 | Votaciones favorables (2010-2015) en AGNU: América Latina y el Caribe .....                      | 154 |
| Gráfico No. 34 | Votaciones favorables (2010-2015) en AGNU: Centroamérica .....                                   | 155 |
| Gráfico No. 35 | Votaciones favorables (2010-2015) en AGNU: Costa Rica<br>y potencias/socios tradicionales .....  | 156 |
| Gráfico No. 36 | Concordancia abstenciones 2010-2015 .....  | 157 |

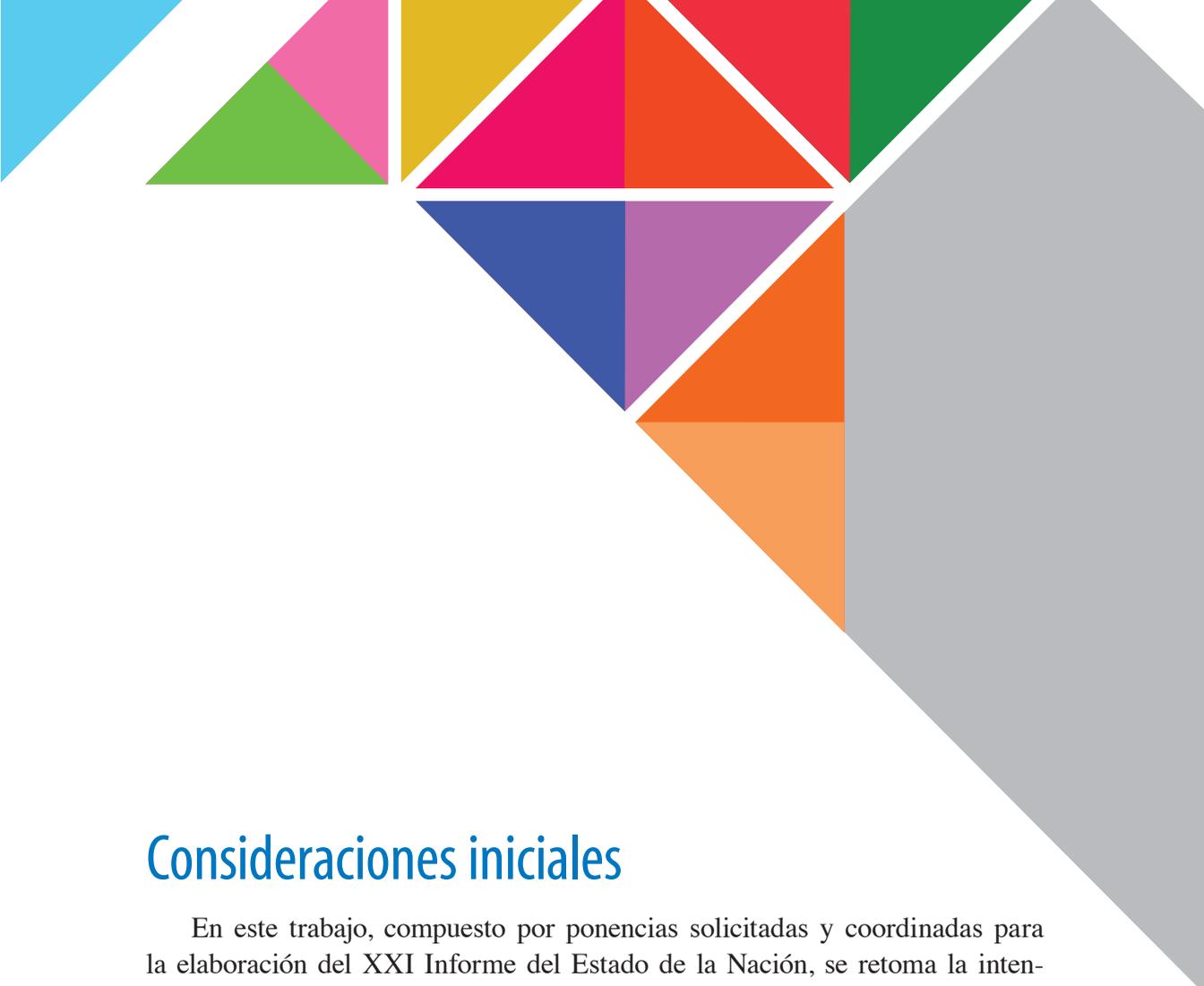
## Contenido de recuadros

|                |   |     |
|----------------|---|-----|
| Recuadro No. 1 | Costa Rica en la Conferencia de Naciones Unidas<br>sobre el cambio climático (COP 21).....                                | 34  |
| Recuadro No. 2 | Proceso de mejora en la planificación estratégica del MRREE .....   | 39  |
| Recuadro No. 3 | Discusión teórica – práctica sobre la posibilidad de<br>incluir las importaciones dentro de la diplomacia económica ..... | 74  |
| Recuadro No. 4 | Metodología utilizada para el cálculo del índice de importancia<br>en la diplomacia económica .....                       | 79  |
| Recuadro No. 5 | La gestión de la cooperación internacional .....  | 96  |
| Recuadro No. 6 | Deudores y garantes en la cooperación reembolsable .....  | 101 |
| Recuadro No. 7 | Abstenciones de Costa Rica en la AGNU 2010-2015 .....   | 148 |

# Consideraciones iniciales







## Consideraciones iniciales

En este trabajo, compuesto por ponencias solicitadas y coordinadas para la elaboración del XXI Informe del Estado de la Nación, se retoma la intención de estudiar la política exterior costarricense desde dos ángulos distintos. Por una parte, el estudio coyuntural, que pretende resumir los principales componentes de la gestión de esta actividad estatal durante los primeros dos años de la administración Solís Rivera (que comprende el periodo mayo 2014-abril 2016); por otro, inquirir en aspectos de índole más estructural, que sobrepasan las actuaciones del gobierno de turno. Con tal fin se han actualizado una serie de indicadores y bases de datos sobre política exterior en óptica histórica para examinar, con mayor detalle, las acciones de política exterior en la actualidad; dentro contextos más estructurales, con la consabida limitación de la información disponible.

Para los objetivos de este texto, se entiende como política exterior (1) el proceso de toma y ejecución de decisiones (que puede ser planificado o no, y que puede implicar acciones, inacciones e, incluso, indecisiones), (2) desarrollado por entidades estatales para cumplir una serie de objetivos y (3) cuyos efectos deben percibirse fuera de las fronteras del Estado (Hudson, 2014: 4).

Dicha conceptualización permite establecer procesos de evaluación, tanto de las decisiones tomadas – donde el proceso de planificación se transforma en un criterio fundamental de valoración -; así como de la capacidad de los actores y los medios empleados para la ejecución de las iniciativas planteadas.

No obstante, la elaboración de la política exterior no constituye una decisión unilateral e independiente. En tal sentido, esta -en mayor medida que otras políticas estatales- se construye y se conduce tanto por las relaciones de poder dentro del Estado como por el conglomerado de actores internacionales; lo cual conlleva a la existencia de actores internos e internacionales con intereses y valores propios; quienes negocian y llegan a acuerdos o imposiciones en razón de dichos intereses y valores; y, por ende, el análisis debe tomar en cuenta las interrelaciones entre estos (Neak, 2008, 7-8).

A partir de estas breves apreciaciones teóricas, este trabajo se encuentra compuesto por seis capítulos. El primero, establece los principales componentes de los primeros dos años de la administración Solís Rivera (2014-2015); de una forma coyuntural y global. Por otro lado, los apartados segundo, tercero, cuarto y quinto analizan componentes más específicos y de mediano plazo. Así, en el segundo apartado se estudian las relaciones con Nicaragua, durante la administración Solís Rivera, en razón de la cercanía al fallo de la Corte Internacional de Justicia. En la tercera sección se planteará la categoría de diplomacia comercial, como componente emergente de la política exterior costarricense durante la actual administración. De seguido, en la cuarta sección se estudiará el estado de la cooperación internacional en Costa Rica, en el quinto un análisis de la labor de algunas misiones diplomáticas y en el sexto un estudio de mediano plazo de la conducta de votación de Costa Rica en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Para abordar estos temas, se pretendió en esta ocasión ampliar en la medida de lo posible la información disponible para trabajar varios temas en clave histórica, por lo cual se construyeron o ampliaron las siguientes bases de datos y matrices:

1. Base de datos de participación de Costa Rica en la AGNU para el período 2010-2015.
2. Matriz actualizada de discursos oficiales del país ante la AGNU para el período 2002-2015.
3. Matriz actualizada de comunicados de prensa 2014-2016.



4. Matriz actualizada de visitas del Presidente, Canciller, Vicecanciller y Ministro del COMEX 2014-2016.
5. Base de datos de composición de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de Costa Rica 2008-2015.
6. Base de datos con el índice de importancia relativa de la diplomacia económica, explicada por las importaciones, exportaciones y visitación turística a Costa Rica, durante el 2015.

Las bases de datos se han elaborado gracias al esfuerzo de los investigadores del Estado de la Nación, Steffan Gómez Campos, Karen Chacón Araya y María Estelí Jarquín, quienes han dado seguimiento a nuestras solicitudes de información a las instituciones del Estado. Así como de los estudiantes de la Escuela de Relaciones Internacionales Elena López Ortega, Luis Daniel Ramírez Alfaro, Diego Acuña, Emanuel Oviedo, Byron Bartels, Milena Núñez, Silvia Monge y Kelsey Easton quienes han realizado el trabajo de llenado de los distintos instrumentos mencionados. Sin su gentil colaboración el desarrollo de esta investigación no hubiese resultado posible.

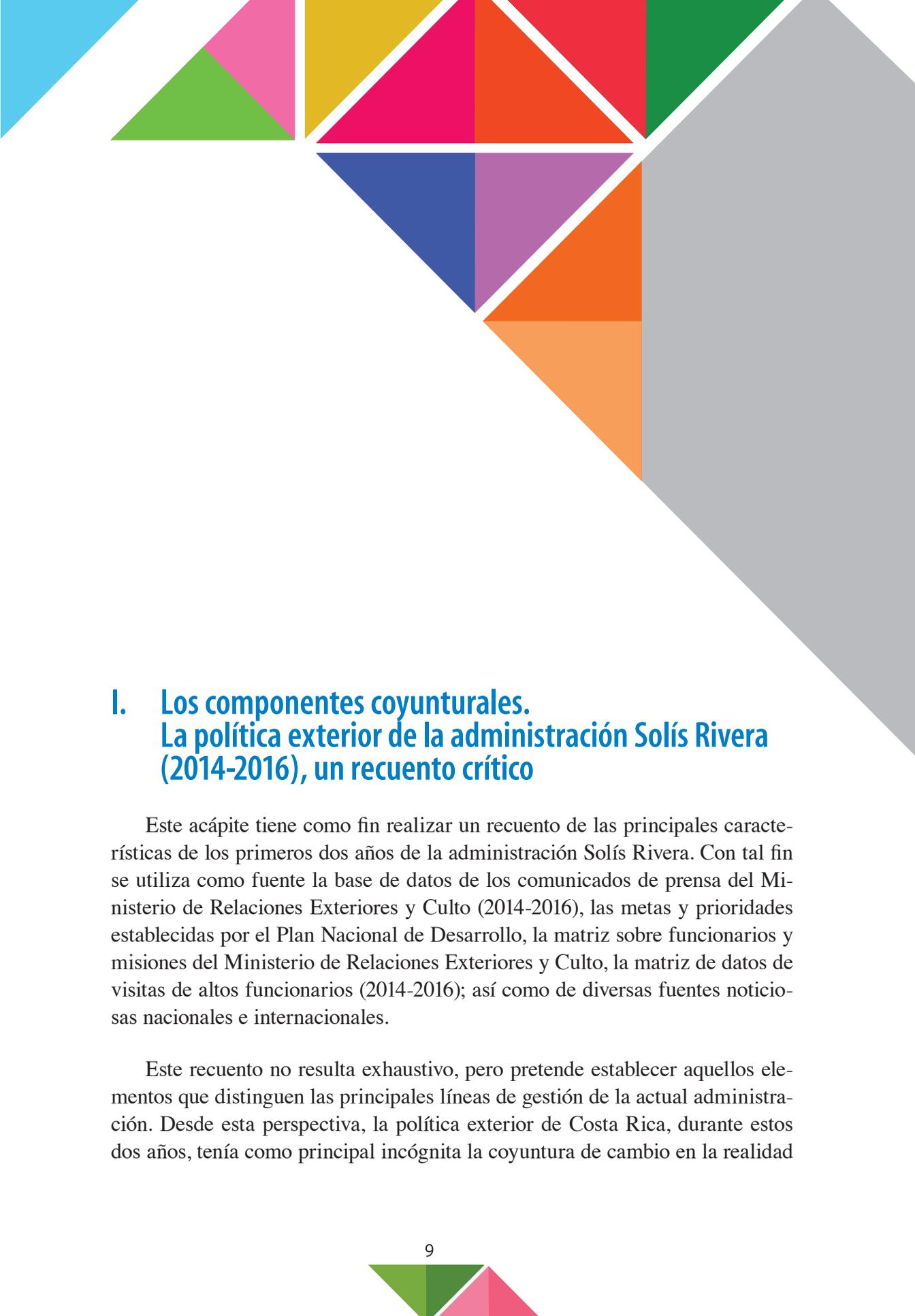




# Los componentes coyunturales. La política exterior de la administración Solís Rivera (2014-2016), un recuento crítico







## I. Los componentes coyunturales. La política exterior de la administración Solís Rivera (2014-2016), un recuento crítico

Este acápite tiene como fin realizar un recuento de las principales características de los primeros dos años de la administración Solís Rivera. Con tal fin se utiliza como fuente la base de datos de los comunicados de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2014-2016), las metas y prioridades establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo, la matriz sobre funcionarios y misiones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la matriz de datos de visitas de altos funcionarios (2014-2016); así como de diversas fuentes noticiosas nacionales e internacionales.

Este recuento no resulta exhaustivo, pero pretende establecer aquellos elementos que distinguen las principales líneas de gestión de la actual administración. Desde esta perspectiva, la política exterior de Costa Rica, durante estos dos años, tenía como principal incógnita la coyuntura de cambio en la realidad

política partidaria costarricense. Por primera vez, el Partido Acción Ciudadana (PAC) asumía el poder y rompía con el modelo bipartidista, que había dominado la política costarricense desde la década de 1980. Aumentaba la expectativa en este campo que el presidente, Luis Guillermo Solís, tenía como área de especialización y trabajo las relaciones internacionales, pues había ocupado cargos relevantes en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto durante la década de 1980 y 1990. No obstante, las elecciones del canciller y el vicescanciller demostraron que no se produciría una ruptura con las líneas centrales de la política exterior de Costa Rica y que los cambios se producirían dentro de las líneas fundamentales de administraciones anteriores.<sup>1</sup>

En el ámbito internacional el país enfrenta un proceso diacrónico de la crisis económica de 2009, donde los Estados Unidos parecen haber salido lentamente de ese proceso, China ha empezado a experimentar una reducción de sus necesidades de materia prima y Europa enfrenta un duro proceso de crisis económica, cuestionamientos al modelo de integración y migraciones desde África y Medio Oriente, que adquirió –por sus dimensiones– la categoría de problema global. El cambio de la balanza económica ha provocado que afloren problemas estructurales en América Latina, que han provocado una serie de crisis políticas y cambios en la configuración y posicionamiento de los actores estatales (entre ellos el acercamiento diplomático entre los Estados Unidos y Cuba; así como las crisis políticas en Venezuela y Brasil).

Estos primeros dos años pueden dividirse en dos etapas: la primera que se extiende durante los primeros meses de la administración, se caracteriza por un ejercicio de planteamiento y exposición de la postura de la política exterior costarricense, fundamentalmente dirigido al plano interno, así como el posicionamiento sobre procesos que provenían de la administración Chinchilla Miranda. Este corto periodo concluye con la celebración de la Cumbre de Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Este momento, que coincide con la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, pueden detectarse cómo las prioridades planteadas en los discursos iniciales del primer tracto han empezado a ejecutarse, con las particularidades de la estructura estatal costarricense. No

1 El canciller, Manuel González Sanz, había ocupado anteriormente los cargos de asesor de la Vicepresidencia de la República (1992-1994), embajador ante los Organismos de Naciones Unidas en Ginebra (2002-2004) y ministro de Comercio Exterior (2005-2006) (MRREE, 2014 a) mientras que el vicescanciller, Alejandro Solano Ortiz, es diplomático de carrera (desde 1995), en la calidad de lo cual ha ocupado cargos en Argentina, Ginebra y Bélgica; además, fue director de Política Exterior (MRREE, 2014 b).



obstante, esta etapa ha sido abruptamente interrumpida por la crisis migratoria cubana, que generó intensos problemas dentro del Sistema de Integración y que necesariamente trajo consigo una distracción del rumbo normal de la política exterior costarricense.

## a. Una etapa de planteamiento: “la conformación de una política exterior de Estado” y los compromisos heredados (mayo 2014-enero 2015)

Esta etapa que se establece con claridad al iniciarse el gobierno se caracterizó por el esfuerzo desde la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE) por presentar al público las principales líneas de política exterior del nuevo gobierno. En este sentido, se produjo una abierta participación tanto del presidente Solís Rivera y del canciller González Sanz en diversos actos públicos, donde realizaron una presentación de lo que se pretendía alcanzar con esta.<sup>2</sup> En estos escenarios se planteaba la necesidad de mantener los principios básicos de la política exterior costarricense, pero con la intención de que esta se constituyese en una política exterior de Estado. En tal sentido el canciller González Sanz identificaba a esta como:

*Una constante de Estado que trascienda la cronología de cuatro años de una administración determinada y que sea compartida, discutida y analizada por los diferentes actores de nuestra sociedad.*

*Creo que el país ha dado pasos importantes en esa dirección, a lo largo de varias décadas ya, hemos podido consolidar y cimentar bloques importantes en políticas, en materia de política exterior que se repiten a lo largo de varios gobiernos, pero deberíamos de tomar más consciencia de esa característica y esa necesidad porque hay principios que no van a variar ni debería de variar, que se han convertido en parte de nuestra idiosincrasia, de*

2 Dentro de estos actos se destacan la exposición del presidente Solís Rivera en el Conversatorio Centro de Investigación y Adiestramiento Político y Administrativo (Ciapa) y la Fundación Konrad Adenauer, el 13 de octubre de 2014; la participación del canciller González Sanz en el Foro Organizado por la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, el 16 de octubre de 2014; la participación del canciller González Sanz en la clase inaugural de la Escuela de Relaciones Internacionales, el 15 de febrero de 2015.



*nuestra forma de ser, de nuestra manera de pensar de la manera en que nos ven (González Sanz, 2014 a).*

Tanto el presidente Solís Rivera como el canciller González Sanz plantearon una serie de principios básicos, que no variaban con las tradicionales visiones de la política exterior costarricense, pero expusieron la ejecución de estos bajo un esquema de círculos de influencia donde Centroamérica, el Caribe y América Latina constituían en un eje principal de la ejecución de la política exterior. Sin que esto significase el debilitamiento de las relaciones con los Estados Unidos, los socios europeos y China. En esta línea, el presidente Solís establecía que:

*Creo que el país en general ha tenido una insuficiente presencia en iniciativas regionales, los vínculos bilaterales con muchos de los países de América Latina han sido débiles. Y nuestra presencia subregional, incluida nuestra presencia en América Central ha sido intermitente; a veces intervenimos y estamos presentes y otras veces no.*

*Y por lo tanto, uno podría concluir, quizá con un poco de injusticia, porque la verdad es que sí ha habido una política muy cercana con países de América Latina considerados en sí mismos, es una Política Exterior que no ha considerado a América Latina y el Caribe como un espacio de ejercicio estratégico, totalizador e integrador. Eso tiene que cambiar (Solís Rivera, 2014 a).*

Los ejemplos más claros de este planteamiento se produjeron durante la primera participación del presidente Solís en la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estados del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), donde planteó como objetivos de largo plazo desarrollar un proceso de reforma integral desde el propio Protocolo de Tegucigalpa (Solís Rivera, 2014 b). Por otra parte, en julio de 2014, el presidente Solís Rivera encomendó a la Cancillería la “priorización” de las relaciones con Brasil, donde al final de una gira oficial señaló “estará empuñado permanentemente, y así lo he instruido a la Cancillería, para que a partir de este viernes, se inicie un proceso de acercamiento estratégico con Brasil, un país al que admiro, un pueblo al que quiero y un liderazgo que respeto” (Cambronero, 2014, s.n.).



En este contexto de búsqueda del aumento de vínculos, Costa Rica ejerció la Secretaría Pro Tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Esta experiencia le permitió al país posicionar su imagen, dado que como miembro principal de cuarteto de CELAC, que coordina los trabajos del foro le abría líneas de comunicación privilegiada con socios estratégicos como la Unión Europea, India, Corea y Rusia; además, durante la Asamblea General de la ONU de 2015, se dio la primera reunión con los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y el lanzamiento del foro CELAC–China (MRREE a, 2016). No obstante, las declaraciones del canciller González posteriores a la Cumbre realizada en Costa Rica a inicios de 2015, evidenciaban la intención del gobierno costarricense de introducir cambios al modelo de gestión del foro. No obstante, la obstrucción de Nicaragua, tanto en la reunión abierta como cerrada de jefes de Estado y Gobierno, imposibilitó este objetivo (Sequeira, 2015).

El otro patrón de comportamiento fundamental del periodo fueron los intentos claros por replantear algunas de las iniciativas provenientes de administraciones anteriores, al tiempo que otras posiciones se mantuvieron incólumes. Esta situación fue especialmente evidente en las relaciones con China, los Estados Unidos y Nicaragua.

En el caso de las relaciones con China, se efectuaron algunos intentos por renegociar los acuerdos que se habían adquirido con este país, específicamente aquellos vinculados con la construcción de una refinería, la ampliación de la Ruta 32 y la construcción de una zona económica especial. No obstante, estos fueron zanjados temporalmente, mediante las visitas realizadas en noviembre por los jefes de RECOPE y del Ministerio de Ambiente y Energía; de Comercio Exterior, en setiembre 2014, y la visita presidencial a China, en enero de 2015. A partir de estas visitas, el Gobierno desarrolló acciones claras para continuar con estas iniciativas, de tal manera, se retomaron los estudios para la zona económica especial, se realizó un esfuerzo y se aprobó el empréstito para la ampliación de la Ruta 32 (febrero de 2015). En el caso de la refinería se ordenó un nuevo estudio de factibilidad, con la promesa de respetar nuevas pautas ecológicas (Fornaguera, 2014; Fornaguera, 2015). Por último, de la zona especial se solicitaron mayores detalles en julio de 2014 y en marzo de 2015 se informó que seguía un paso “lento pero seguro” (Barquero, 2016).

Asimismo, dos proyectos relevantes heredados del gobierno Chinchilla Miranda, el proceso de ingreso a la OCDE y el ingreso a la Alianza del Pacífico



tuvieron un tratamiento distinto. El primero fue duramente criticado al principio por el procedimiento seguido en el escenario doméstico, el replanteamiento de coordinación entre Cancillería y COMEX llevó a que en poco tiempo se le brindase un fuerte impulso que ha llevado a Costa Rica a seguir pasando las etapas necesarias para su ingreso. Mientras tanto, el segundo entró en un impasse, con el fin de realizar estudios que el Gobierno a la espera de estudios técnicos encargados a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a la Fundación Konrad Adenauer que permitiesen tomar una decisión final sobre un ingreso que parecía inminente tras la autorización que brindaron los miembros de dicho proceso de integración económica al final de la administración Chinchilla (Cascante et al, 2015). A la fecha de este informe no se ha brindado una decisión oficial sobre la decisión final del país en torno a la Alianza.

En el otro lado del espectro se encuentra las relaciones con los Estados Unidos y Nicaragua. Con el primero, se produjeron dos giras del presidente a los Estados Unidos (una de las cuales en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas), ambas con una agenda bilateral comercial y de cooperación académica más que política. Estas giras del presidente Solís se realizaron en un contexto de fuerte tensión interna, dada la salida de Intel y necesidad de aumentar la inversión extranjera directa para compensar los efectos en la economía nacional. Asimismo, el canciller González Sanz realizó una visita adicional en febrero de 2015, en la que se reunió con el Secretario de Estado, John Kerry, la cual aprovechó para solicitar la aplicación de la nueva política de cooperación de los Estados Unidos también a Costa Rica (ERI, Matriz de visitas, 2016).

Por otra parte, se mantuvo el tono de las relaciones con Nicaragua y se señaló que resultaba indispensable esperar las resoluciones correspondientes de la Corte Internacional de Justicia. El bajo nivel de las relaciones fue acompañado por conflictos puntuales pero constantes, sobre los más diversos temas, que demuestran la variedad de aspectos que componen la relación. Un estudio a profundidad de este proceso de conflictividad se realizará en el segundo acápite de esta ponencia.

En el plano interno de coordinación y gestión se anunciaba una corrección y un reposicionamiento de la Cancillería como ente rector de una política exterior, que incluiría y dirigiría a la política comercial externa, lo que implicaba un cambio en la relación entre el MRREE y el COMEX, que había predominado durante la administración Chinchilla Miranda. Ese proceso llevó a una reorganización



de la coordinación sectorial, que no terminó por consolidarse normativamente dado los cambios súbitos que se produjeron en un lapso de ocho meses. En efecto, el 20 de agosto de 2014 fue publicado el Reglamento Orgánico N°38536-MP-PLAN, donde se ordenaba al Poder Ejecutivo por sectores de la administración, uno de los cuales era el sector de “política internacional”, cuya rectoría se otorgaba al MRREE, y se integraba por COMEX, MIDEPLAN, PROCOMER y la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) del Ministerio de Gobernación y Policía. Empero, el texto fue reformado 19 de mayo de 2015, para incluir el sector Comercio Exterior, integrado por COMEX –rector de este– y PROCOMER, sin presencia de la Cancillería (ver decreto N° 38997-2015).

La gestión diplomática y la imagen del gobierno tuvieron como uno de los elementos más conflictivos una serie de destituciones de embajadores recién nombrados en los primeros meses del periodo constitucional. Los errores no pueden calificarse únicamente como de comunicación, sino también de normas debidamente establecidas en la práctica diplomática y la normativa interna del servicio exterior costarricense, lo que demuestra la necesidad de que los procesos de profesionalización también incluyan a los cargos de más alto nivel dentro del servicio exterior o, al menos, garantizar la experiencia diplomática de los nombramientos de embajadores costarricenses.

## Cuadro N°. 1

### Embajadores o representantes diplomáticos que renunciaron a su cargo durante el primer año de la administración Solís Rivera (mayo 2014-mayo 2015)

| Funcionario                    | Cargo                                    | Motivo de salida   |
|--------------------------------|--|--|
| <b>Margarita Penón Góngora</b> | Representante de Costa Rica ante el BCIE | Renuncia   |
| <b>Patricia Gómez</b>          | Embajadora en Bolivia                    | Emitir criterios personales mediante <i>Facebook</i> sobre la procuradora general de la República. |
| <b>Roberto Zamora</b>          | Embajador en Corea                       | Emitir criterios personales mediante <i>Facebook</i> sobre la procuradora general de la República. |
| <b>Federico Picado</b>         | Embajador en Venezuela                   | Emitir criterios personales en una entrevista al periódico <i>La Nación</i> .                      |

Fuente: elaboración propia a partir de Base de datos de comunicados de prensa del MRREE (2016).



\*\*\*

Esta etapa de acomodo demuestra cómo la política exterior de cualquier administración se encuentra muy condicionada por los compromisos previos adquiridos en el ámbito internacional. En este sentido, los cambios de matiz o la reducción del impulso de ciertos procesos pueden causar inconvenientes con los interlocutores externos, que utilizarán sus medios de presión para mantener los compromisos preestablecidos en la medida que los consideren favorables. Asimismo, el carácter complejo de la conducción de la política exterior costarricense, que se ha estudiado en los últimos informes del Estado de la Nación, provocan procesos de reacomodo y definición de coordinaciones entre las instituciones estatales que resultan sumamente complejos e incluso conflictivos, como lo demuestran los rápidos e intempestivos cambios normativos descritos en este apartado.

## **b. Del planteamiento a la ejecución: logros, desafíos y crisis (marzo 2015- abril 2016)**

Tras el final de Cumbre de la CELAC, la capacidad del gobierno Solís Rivera para definir sus propias prioridades de política exterior se torna más evidente. En tal sentido, la elaboración del PND, que fue presentado en 2014, realmente afecta la planificación, el presupuesto y la medición de ejecución de los programas establecidos hasta un año después. De tal forma, el estudio del PND 2015-2018 permite determinar las prioridades y enfoques de la política exterior de la administración Solís Rivera, en comparación con las dos precedentes. Debe señalarse, sin embargo, para el caso de la política exterior, el PND no resume todos los propósitos u objetivos de una administración, pues como se señaló en la introducción de este informe, el contexto internacional puede variar muy sensiblemente las aproximaciones que tengan desde los tomadores de decisiones locales. Además, existen una serie procesos en marcha y relaciones históricas que deben ser continuados por cualquier gobierno. Por último, existen temas que por lo delicado de sus características debe tratarse con mayor nivel de discreción.

A pesar de ello, el análisis de estos documentos brinda un punto de partida válido para la comparación entre líneas de la política exterior seguidos por diversos gobiernos. Asimismo, permite establecer los ejes temáticos para abordar la segunda etapa de la política exterior de la administración Solís Rivera.



## Cuadro N°. 2

### Comparación de objetivos estratégicos de política exterior incluidos en los PND (2007-2015)

| Eje temático  | PND 2007-2010  | PND 2011-2014   | PND 2015-2018  |
|---|--|---|--|
| Fortalecimiento de Intereses nacionales en regiones específicas | Negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.  | Fortalecer las relaciones diplomáticas, económicas, culturales y sociales con los países del Asia-Pacífico.   | Programa de Desarrollo e Integración entre Costa Rica y países de la región caribeña.  |
| Centroamérica   |  | Implementar cuatro medidas que promuevan la integración regional en aras de incrementar el desarrollo económico y social de Centroamérica.  | Fortalecer las relaciones internacionales con Centroamérica.   |
| Relaciones fronterizas  | Reactivación de las comisiones binacionales con Nicaragua y Panamá             |   | Programa de Desarrollo de la Zona Norte de Costa Rica.<br>Fortalecimiento de Desarrollo Fronterizo Costa Rica Panamá.  |
| Política multilateral   | Candidatura de Costa Rica al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.      | Asumir un papel protagónico en los organismos internacionales, mediante la consecución de la Presidencia o Secretaria Pro Tempore de dos organismos regionales (CELAC y FOCALAE). |  |
| Cooperación Internacional                                       | Promoción del Consenso de Costa Rica (CCR) en todos los foros internacionales. |   | Sistema de Información integrado con un módulo de cooperación sur sur/triangulación<br>Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur – Sur.  |
| Derechos Humanos  |  |   | Derechos Humanos de la población migrante y refugiada. Acuerdos regionales y foros en los que participa Costa Rica para la integración y respeto de los derechos humanos.<br>Cumplimiento de las obligaciones internacionales que tiene Costa Rica en materia de Derechos Humanos. |



| Eje temático                             | PND 2007-2010  | PND 2011-2014   | PND 2015-2018   |
|--|--|---|---|
| Desarme                                  | Negociación de un tratado internacional sobre el Comercio de Armas.  |   |   |
| Medio Ambiente                           | Programa de Paz con la Naturaleza.                                   | Promover cinco iniciativas que busquen recursos de cooperación internacional destinados a implementar medidas de protección ambiental y adaptación y mitigación ante el cambio climático. |   |
| Gestión y coordinación del y desde MRREE | Programa de fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores. | Establecimiento del mecanismo de voto consular.   | <p>Consulados automatizados con el sistema de visas y pasaportes digitales.</p> <p>Sistema de Información ágil y eficiente para mejorar la gestión consular.</p> <p>Ampliación de las capacidades del personal de carrera diplomática, en comisión y de servicio civil, para fortalecer la labor de la sede central de la Cancillería, las misiones diplomáticas y oficinas consulares en el exterior</p> |

Fuente: elaboración propia a partir de PND 2007-2010, 2011-2014 y 2015-2018.

Nota técnica: las matrices de formulación y evaluación de los planes nacionales de desarrollo han variado en las últimas tres administraciones. Para realizar la comparación se utilizan el concepto de acción estratégica para el PND 2007-2010, acción estratégica para el PND 2011-2014 y “programa/proyecto” para el PND 2015-2018.

El Cuadro No. 2 muestra como la administración Solís Rivera, definió algunos cambios específicos en relación con las zonas de interés estratégico. Cabe señalar que no se incluyó la prioridad por Latinoamérica, que se había expresado en los primeros discursos sobre la materia. No obstante, se adiciona al Caribe como un espacio de trabajo para la diplomacia y la cooperación técnica costarricense.

¿Cómo fueron distribuidos los recursos según ese orden de prioridades? Más allá de la visión de eventos mediáticos, la política exterior utiliza recursos diplomáticos, en tal sentido, la forma en que se distribuyen misiones y funcionarios permite una determinación más fehaciente de la gestión de las prioridades. De tal forma, para este informe se recolecta la información necesaria para plantear la distribución del personal diplomático costarricense entre 2008 y 2015, cuyos resultados pueden apreciarse en el Cuadro No. 3.

## Cuadro N°. 3

### Total de funcionarios diplomáticos y comisión nombrados en el servicio exterior, con distribución porcentual por región geográfica (2008-2015)

|                         | 2008 |      | 2009 |      | 2010 |      | 2011 |      | 2012 |      | 2013 |      | 2014 |      | 2015 |      |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                         | %    | Abs. |
| Estados Unidos y Canadá | 17,8 | 30   | 16,3 | 26   | ND   | ND   | 16,2 | 27   | 15,2 | 24   | 14,2 | 22   | 14,4 | 22   | 11,6 | 24   |
| América Latina          | 16,8 | 29   | 15,1 | 24   | ND   | ND   | 16,7 | 32   | 17,3 | 32   | 17,5 | 31   | 17,0 | 31   | 22,3 | 31   |
| Caribe                  | 3,8  | 7    | 4,1  | 7    | ND   | ND   | 3,5  | 7    | 3,7  | 7    | 3,8  | 7    | 4,3  | 8    | 7,1  | 10   |
| Centroamérica           | 14,6 | 25   | 15,7 | 25   | ND   | ND   | 16,2 | 28   | 17,8 | 30   | 15,3 | 25   | 17,0 | 28   | 18,7 | 28   |
| Europa Occidental       | 22,2 | 35   | 23,3 | 35   | ND   | ND   | 22,2 | 39   | 20,4 | 34   | 21,9 | 36   | 21,3 | 36   | 17,7 | 35   |
| Europa Oriental         | 1,6  | 3    | 1,2  | 2    | ND   | ND   | 1,0  | 2    | 1,0  | 2    | 1,1  | 2    | 1,1  | 2    | 1,3  | 1    |
| Medio Oriente           | 1,6  | 3    | 1,2  | 2    | ND   | ND   | 2,5  | 5    | 2,1  | 4    | 2,2  | 4    | 2,1  | 4    | 3,5  | 5    |
| Asia Pacífico           | 5,4  | 10   | 5,8  | 10   | ND   | ND   | 5,1  | 10   | 5,2  | 10   | 8,2  | 15   | 7,4  | 14   | 7,7  | 13   |
| Asia                    | 0,0  | 0    | 0,0  | 0    | ND   | ND   | 2,0  | 4    | 1,6  | 3    | 1,1  | 2    | 1,6  | 3    | 1,9  | 2    |
| África                  | 0,0  | 0    | 0,0  | 0    | ND   | ND   | 0,0  | 0    | 0,0  | 0    | 0,0  | 0    | 0,0  | 0    | 0,0  | 0    |
| Multilaterales          | 16,2 | 25   | 17,4 | 26   | ND   | ND   | 14,6 | 26   | 15,7 | 27   | 14,8 | 24   | 13,8 | 23   | 8,1  | 19   |
|                         |      | 167  |      | 157  |      | ND   |      | 180  |      | 173  |      | 168  |      | 171  |      | 168  |

Fuente: elaboración propia a partir ERI. (2016). Base de datos de composición de funcionarios de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de Costa Rica 2008-2015.

Nota: no se incluye en el conteo el personal administrativo y el personal local contrato en las misiones de Costa Rica en el exterior.

La priorización de regiones no ha implicado un aumento sostenido del número de diplomáticos destacados en el exterior. Como puede apreciarse en el Cuadro No. 3, el número total de estos no sufre grandes variaciones (entre un mínimo de 157 y un máximo de 180). Sin embargo, la priorización por región geográfica tiene algunos impactos en la distribución del personal en las misiones diplomáticas costarricenses. En esta línea de análisis, el mayor peso del Asia-Pacífico ha generado una tendencia al aumento del número de funcionarios radicados en dichas regiones en el transcurso de estos años, lo que ha implicado una reducción en el personal de las misiones en organismos multilaterales y los Estados Unidos (sin que deje de ser el principal foco para la ubicación de los recursos humanos de la diplomacia costarricense). Una misma línea, puede notarse para Centroamérica, donde se pasó de 25 funcionarios en 2008 a 28 en 2015. Por el contrario, se mantienen más constantes la distribución de diplomáticos en Europa (donde se han cerrado en el transcurso de estos años una serie de representaciones diplomáticas como Noruega y República Checa) y América Latina. En otros términos, la ejecución de la política exterior del país se encuentra altamente condicionada por la carencia de recursos para ampliar sus fronteras diplomáticas, dado que la ampliación de las relaciones provoca efectos en la presencia en aquellos espacios previamente abarcados.

## Cuadro N°. 4

### Viajes del presidente Solís Rivera (mayo 2014-mayo 2016)

| País           | Primer año      | Segundo Año     | Total |
|----------------|-----------------|-----------------|-------|
| Alemania       |                 | 1               | 1     |
| Bélgica        |                 | 1 <sup>v</sup>  | 1     |
| Bolivia        | 1               |                 | 1     |
| Brasil         | 2 <sup>i</sup>  |                 | 2     |
| Canadá         | 1               |                 | 1     |
| Cuba           |                 | 1               | 1     |
| Ecuador        |                 | 1 <sup>vi</sup> | 1     |
| El Salvador    | 2               | 1               | 3     |
| Estados Unidos | 2 <sup>ii</sup> | 3 <sup>ii</sup> | 5     |
| Francia        |                 | 1               | 1     |
| Guatemala      | 1               | 2               | 3     |
| Honduras       |                 | 1               | 1     |



| País            | Primer año       | Segundo Año | Total |
|-----------------|------------------|-------------|-------|
| México          | 1                |             | 1     |
| Panamá          | 2 <sup>iii</sup> |             | 2     |
| Rep. Dominicana | 1 <sup>iv</sup>  |             | 1     |
| China           | 1                |             | 1     |
| Suiza           |                  | 1           | 1     |
| Total general   | 14               | 13          | 27    |

Fuente: elaboración propia a partir de ERI, Matriz de visitas, 2015.

- i Una de las visitas fue en el marco de la cumbre CELAC-China, no se registra agenda bilateral.
- ii Uno de los viajes tuvo como motivo principal la participación en la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- iii En el marco de la Cumbre de las Américas.
- iv En el marco de la Cumbre Presidencial de Sica.
- v En el marco de la Reunión CELAC – UE, no se registra agenda bilateral.
- vi En el marco de la Cumbre de Celac.

El Cuadro No. 4 recoge las visitas realizadas por el presidente Solís Rivera. Las visitas de altos dignatarios constituyen un buen indicador del grado de importancia de una región o país para otro, asimismo, permite comparar la ejecución de las prioridades regionales planteadas inicialmente por cada gobierno, así como la gestión de estas. Como puede notarse durante el primer año existió una concentración de las visitas a los Estados Unidos, a los países centroamericanos y a los socios latinoamericanos (lo cual resultaba totalmente concordante con las prioridades establecidas durante los primeros meses del gobierno, pero que no quedaron plenamente establecidas en PND). Resulta de especial interés que la única visita que se realiza fuera del hemisferio se produjo a China, lo que refleja el peso del gigante asiático en la política exterior costarricense.<sup>3</sup> Durante el segundo año de gobierno, se incluye la visita a Cuba, en el marco de la renovada política hacia el Caribe, no obstante, las visitas se concentran en socios tradicionales de Europa Occidental.

Al ampliar la observación de las visitas a otros altos jefes del Poder Ejecutivo vinculados con la conducción de la política exterior (ver Cuadro No. 5), el fenómeno se hace más claro. Hay un predominio de las visitas a los Estados

3 Se encontraba planeada una visita a socios europeos, pero esta no se realizó por los efectos de la erupción del volcán Turrialba.



Unidos (la mayoría con fines bilaterales y con una constante agenda económica), América Latina (donde tiene un peso clave el efecto de las reuniones dentro del proceso de la CELAC –un total de 23 viajes estuvieron vinculados con este) y Centroamérica (donde las visitas se encuentran claramente vinculados con el sistema de integración regional, un total de 45).

## Cuadro N°. 5

### Visitas del presidente, canciller, vicescanciller, ministro de COMEX y viceministro de COMEX, por región geográfica (mayo 2014-mayo 2016)<sup>i</sup>

| Región                  | Primer año                     |   | Segundo año                     |   | Total      |
|-------------------------|--------------------------------|---|---------------------------------|---|------------|
|                         | Total Primer año <sup>ii</sup> | Visitas c/motivo multilateral / regional <sup>iii</sup> | Total Segundo año <sup>ii</sup> | Visitas c/motivo multilateral / regional <sup>iii</sup> |            |
| África                  | 0                              | 0   | 1                               | 1   | 1          |
| América Latina          | 21                             | 5   | 22                              | 10  | 43         |
| Asia Central            | 0                              | 0   | 2                               | 0   | 2          |
| Asia Pacífico           | 10                             | 3   | 7                               | 0   | 17         |
| Caribe                  | 7                              | 3   | 7                               | 4   | 14         |
| Centroamérica           | 23                             | 18  | 22                              | 16  | 45         |
| Estados Unidos y Canadá | 10                             | 3   | 15                              | 6   | 25         |
| Europa Occidental       | 15                             | 9   | 22                              | 10  | 37         |
| Europa Oriental         |                                |   | 2                               | 1   | 2          |
| Medio Oriente           | 1                              | 1   | 2                               | 0   | 3          |
| <b>Total general</b>    | <b>87</b>                      | <b>42</b>   | <b>102</b>                      | <b>48</b>   | <b>189</b> |

Fuente: elaboración propia a partir de ERI, Matriz de visitas, 2015.

- i Los viajes se contabilizan por delegaciones. De tal forma, en una misma visita pueden coincidir dos o más funcionarios.
- ii Incluyen todos los viajes tanto con agenda bilateral como con agenda multilateral. Es común que los viajes contemplen una agenda mixta.
- iii Se refiere a los viajes con motivo multilateral que no registraron agenda bilateral, según la información suministrada por los respectivos despachos.



Pese a que ha existido una apertura a nuevos socios y los Estados Unidos han tenido una lejanía de los asuntos latinoamericanos en las últimas dos décadas (Servin, 2016), las relaciones con los Estados Unidos siguen siendo fundamentales desde el punto de vista económico, político y de seguridad para la sociedad costarricense y sus autoridades estatales. En tal sentido, no es desdeñable el incidente acaecido entre el embajador de los Estados Unidos y las autoridades del Servicio Fitosanitario del Estado. Sin entrar a analizar los elementos técnicos de esta polémica, lo cierto es que se reveló la existencia de una zona de conflicto en la relación con los Estados Unidos, dado que no resulta normal en estas, al menos durante los últimos años, que un embajador estadounidense recurra expresiones públicas de disgusto en un medio de comunicación nacional. Además, se produjo una ruptura de la coordinación dentro del gabinete, en este sentido, tanto el ministro de Relaciones Exteriores, como el ministro de Comercio Exterior procedieron a criticar las actitudes tomadas por el jefe del Servicio Fitosanitario (Ruiz Ramón, Ministros lamenta..., 2016). No obstante, el ministro de Agricultura y Ganadería restó importancia al incidente y defendió la posición de su subalterno (Cambronero, Ministro de Agricultura acuerpa..., 2016). Esta discordancia puede resultar perjudicial en la conducción de las relaciones exteriores del Estado, como lo demostró en otro momento las diferencias entre la Cancillería y COMEX.

En otro orden de ideas, como puede inferirse de los Cuadros No. 3, No. 4 y No. 5, se mantuvo como prioridad el fortalecimiento de la relación con Centroamérica, con dos metas específicas: la primera dentro del Sistema de Integración, donde se pretendía aumentar los acuerdos tomados en las Cumbres de Sica y la segunda, de carácter bilateral, en la que se procuraría aumentar los diálogos bilaterales con los países de la región (MRREE, Evaluación de objetivos..., 2015). Como veremos más adelante, la relación con Centroamérica dentro de los mecanismos de integración sufriría un duro quebranto al final del periodo bajo estudio.

Las relaciones con los países limítrofes que no habían sido inicialmente establecidas como prioritarias por la administración Chinchilla Miranda, tomaron especial relevancia conforme avanzó dicho gobierno y fueron prioritarias desde un inicio para el actual gobierno. Desde esta perspectiva, se incluyeron procesos bilaterales con Panamá para el fortalecimiento de la zona fronteriza, lo que parece consolidar la relación privilegiada que se tiene con ese país. Por otra parte, a pesar de que las relaciones con Nicaragua siguen en el nivel más bajo posible, desde el PND se estableció la necesidad de buscar cooperación para el desarrollo de los proyectos vinculados con tal fin (MRREE, 2015). Los elementos



descritos demuestran que el desarrollo económico y social de la región Huetar Norte se ha convertido en un mecanismo de defensa de la zona fronteriza.

En la región del Caribe, al leve aumento de recursos destinados a esta región, se agregaron otras acciones diplomáticas. En esta línea de trabajo, se nombró a la embajadora de carrera Lydia Peralta Cordero como embajadora itinerante para región (MRREE, Costa Rica nombra embajadora..., 2015), asimismo, el presidente Solís Rivera se reunió con los jefes de Estado y Gobierno del Caricom en Nueva York, en setiembre de 2015, donde propuso una alianza estratégica con dichos países. En esta línea, se anunció una cumbre Costa Rica – Caricom, que se celebraría en Limón el próximo año (Solís Rivera, 2016). Además, el presidente Solís Rivera efectuó una visita de Estado a Cuba -país que tiene un rol fundamental en la geopolítica caribeña (Romero, 2015)-, que planteaba el punto final del proceso de normalización de relaciones diplomáticas iniciado en la administración Arias Sánchez y seguido por las autoridades del gobierno Chinchilla Miranda. En el campo de la cooperación internacional se pretendía ampliar los proyectos con Caricom y los países de esa región a un total de siete, sin embargo, de acuerdo con la evaluación de 2015, no se había conseguido alcanzar la meta para el año anterior (MRREE, Evaluación de objetivos..., 2015).

A pesar de no estar contemplado expresamente en el PND, durante el primer año se las relaciones con el Asia-Pacífico siguieron presentes dentro la agenda de las autoridades costarricenses, donde se efectuaron diez visitas de delegaciones (tres con fines multilaterales), que se redujeron sustancialmente en el segundo año a siete cinco. De los 17 viajes, cuatro fueron a China y tres a Corea; llama la atención que no se registran viajes a Japón, un connotado socio del país en la región. Igualmente, se produjeron visitas a países que tradicionalmente no han formado parte de los objetivos de la política exterior costarricense, tales como Tailandia, Malasia, Brunei e Indonesia, así como otros con los que se está construyendo una relación más fuerte como la India y Singapur.

Lo anterior demuestra que la región de Asia-Pacífico ha sido considerada como un espacio que requiere seguir un proceso de consolidación de la presencia costarricense, lo que marca una continuidad con las acciones estratégicas establecidas el PND 2011-2014. En tal sentido, durante la lección inaugural de la Escuela de Relaciones Internacionales, el canciller González recalcó la necesidad de no concentrar el peso de las relaciones en China y la necesidad de expandir la visión costarricense en la región a otros socios



relevantes. Asimismo, anunció la apertura de una embajada en Camberra (la cual a la fecha en que se realiza esta ponencia no se ha inaugurado) (González Sanz, 2015).

Desde esta perspectiva, la coordinación de Focalae, que Costa Rica había asumido desde 2013, junto con Tailandia, le comprometió a organizar la VII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Foro, celebrada 19 al 21 de agosto. Este tipo de encuentros permiten que países pequeños puedan mantener reuniones bilaterales con once países de Asia del Este entre los que se encuentran Camboya, Myanmar, Vietnam e Indonesia, países con quienes no se tienen contactos directos con facilidad (MRREE, Costa Rica con exitosa..., 2015).

No obstante, China sigue siendo un foco de atracción de las relaciones exteriores de Costa Rica. Durante el segundo año de la administración Solís Rivera la relación con China pasó por claros y oscuros. Por un lado, la relación de cooperación técnica y asistencia económica se formalizó con la visita la Misión Técnica de Evaluación e Investigación Integral encargada de analizar con las instituciones nacionales los proyectos que actualmente se ejecutan con financiamiento chino. Asimismo, en diciembre se firmó un convenio de Cooperación Económica y Técnica entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular China, mediante el cual se concretó la transferencia no reembolsable por 150 millones de yuanes de Renminbi (aproximadamente 23 millones de dólares), anunciada por el Presidente Xi Jinping durante la visita del presidente Solís Rivera a China, en enero de 2015 (MRREE, Suscripción del Convenio..., 2015).

Por el contrario, en otros de los proyectos claves de la relación con China, la reconstrucción de una refinería en Moín, se produjo un resultado completamente opuesto a lo esperado, al menos por la contraparte china. En este sentido, luego de duras críticas en la prensa nacional y en la Asamblea Legislativa, el 14 de abril la Presidencia de la República confirmó la salida de Recope de la compañía Soresco, encarga del proyecto y también integrada por la Corporación Petrolera Nacional de China (Vizcaino, I. & Bosque, D., 2016). Días después, tanto el gobierno chino como el costarricense establecieron que este evento no entorpecería las relaciones amistosas y de alto nivel entre ambos países (Chinchilla, 2016). No obstante, a la fecha de finalización de este informe no se tiene claro como se solventarán las consecuencias económicas provocadas por esta ruptura. En el transcurso de los próximos meses debe estudiarse si este hecho



constituye un punto de inflexión en la relación, o bien, fue simplemente una excepcionalidad con poco peso dentro de esta.<sup>4</sup>

Una región emergente que también tuvo alguna relevancia fue Asia Central. En este sentido, el canciller González Sanz realizó una gira que abarcó dos de los principales países de la región Azerbaiyán y Kazajistán (del 19 al 23 de octubre de 2015). Este sentido, el canciller señaló que el acercamiento con ambos países respondía a la necesidad de acercar al país a una región con fuertes economías emergentes y a una necesaria ampliación de los mercados de exportación y a una búsqueda de nuevos socios de inversión (González Sanz, *Costa Rica se aproxima...*, 2015). Dentro de ese proceso de acercamiento, se concretó una I Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas con Kazajistán en San José, a principios de 2016 (Ibid). Además, en enero de este año Azerbaiyán anunció la apertura de una embajada en Costa Rica y la visita de inversionistas de ese país a Costa Rica. El ministro González Sanz indicó que el país también contaba con la intención de abrir una misión en Bakú (MRREE, *Azerbaiyán anuncia apertura...*, 2016).

Por otra parte, Europa sigue teniendo un peso considerable en las visitas de autoridades costarricenses (19.6 por ciento), no obstante, una buena cantidad, como puede observarse en el Cuadro No. 4, tenían objetivos primordialmente multilaterales (visitas en razón los procesos ante la OCDE o la OMC). Aun así, se produjo un crecimiento de los viajes con carácter bilateral a socios tradicionales en el segundo año y una gira presidencial a Francia, Bélgica, Alemania y Suiza. El hecho de que las visitas de mayor relevancia a Europa se “relegasen” al segundo año –en parte por la crisis del volcán Turrialba- puede reflejar un cambio en los ejes tradicionales de la política exterior costarricense, dado que tanto en la administración Arias Sánchez como Chinchilla Miranda habían sido los primeros destinos propuestos. Sin embargo, no se cuenta con datos de los viajes de jefes de misión del MRREE y de COMEX en administraciones anteriores para tener una mejor aproximación a este proceso.

La distribución de recursos y visitas demuestran un intento de ampliación de las “fronteras diplomáticas” costarricenses, objetivo que en diferentes momentos el

4 Los conflictos entre compañías chinas (ampliamente respaldadas por el gobierno chino) y estados latinoamericanos no resulta novedosa. Por el contrario, el aumento de inversión china ha traído una serie de conflictos por problemas ambientales; esto constituye el producto de la tendencia a invertir en procesos vinculados con la explotación de combustibles fósiles. Las empresas chinas han demostrado su falta de experiencia para enfrentar a grupos ambientalistas organizados en Cuba, Perú y Bolivia. Aún no se cuenta con datos para evaluar la reacción de las autoridades gubernamentales chinas a estas situaciones (Ellis, 2012).



ministro González Sanz ha expresado como fundamental (Luxner, 2015). Sin embargo, al analizar la relación entre los intereses y los recursos estos parecen ser insuficientes para intensificar de forma permanente las relaciones con África, Asia Central y Medio Oriente<sup>5</sup>, donde la colocación de recursos diplomáticos y las visitas resulta casi inexistente.

\*\*\*

En otro orden de ideas, el eje de Política Multilateral, que en los gobiernos de Arias Sánchez y Chinchilla Miranda había establecido como fundamental el posicionamiento de candidaturas en organizaciones y foros de alta relevancia, no siguió la misma línea en la administración Solís Rivera, dado que no se señalaron objetivos específicos en este campo dentro del PND (ver Cuadro No. 2). No obstante, el trabajo en organismos multilaterales ha resultado muy relevante, lo cual puede notarse en los viajes realizados por los jefes de Estado a estas instituciones, por ejemplo, el presidente participó en cuatro ocasiones en actos de Naciones Unidas (dos asambleas generales), tanto el canciller y vicescanciller, en dos ocasiones cada uno, han efectuado visitas a los organismos especializados de Naciones Unidas. De las cuatro visitas individuales del canciller y el vicescanciller a los organismos multilaterales del sistema de Naciones Unidas tres fueron vinculados al campo de los derechos humanos (ERI, Matriz de visitas, 2015).

Asimismo, tras la fallida candidatura para la reelección como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en octubre de 2014 (OPI, 2014), el gobierno concentró esfuerzos para obtener un triunfo en la candidatura de Elizabeth Odio Benito, quien fue presentada en noviembre de ese año, para un puesto como juez en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la elección celebrada en junio de 2015. En la competencia por cuatro de los siete escaños de este órgano jurisdiccional se encontraban el candidatura argentina de Eugenio Raúl Zaffaroni, la ecuatoriana de Patricio Pazmiño Freire, la chilena de Eduardo Vio Grossi (reelección) y la uruguaya de Alberto Pérez Pérez (reelección). En la elección, de la cual participan 23 estados miembros de la CIDH, resultaron electos Zaffaroni (18 votos), Pazmiño (22 votos), Vio (20 votos) y la candidata costarricense (20 votos), mientras que el candidato uruguayo solo obtuvo nueve

---

5 En el caso de Medio Oriente se ha despertado algún interés comercial. En este sentido, se anunció que PROCOMER había realizado estudios de mercado en Turquía, Catar, Israel y Dubái. Asimismo, el ministro Alexander Mora indicó que *“Es una región en la cual estamos empeñados en desarrollar un trabajo de acercamiento, en acelerar el aprovechamiento de oportunidades comerciales que hemos detectado”* (Rodríguez, Costa Rica atisba..., 2016).



votos (Boeglin, 2015). Este éxito diplomático radicó en la solidez jurídica y académica de la candidata propuesta, que además era la única candidata en esta ocasión; así como el intenso uso de una serie de herramientas diplomáticas, tales como los contactos bilaterales, el cabildeo con las embajadas acreditadas en San José, la presentación en la Cumbre de CELAC, viajes personales de la candidata y el cabildeo de la Misión de Costa Rica en la OEA.

A su vez, conforme avanzó la administración se plantearon compromisos más específicos en el campo de los derechos humanos dentro de los organismos multilaterales. Por un lado el tema de migración cuyos efectos experimentó el país con especial fuerza durante el último año y, por otro, sin que se encontrara planteado dentro del PND, la lucha por los derechos de la mujer. En este último campo, dos eventos resaltan esta postura: el apoyo costarricense a una candidatura femenina a la Secretaria General de las Naciones Unidas (Mata, 2015) y el nombramiento del presidente Solís Rivera como uno de los copresidentes del Grupo de Alto Nivel para empoderamiento económico de las mujeres (Presidencia, 2016).

Además, dentro del campo de los derechos humanos, cabe resaltar que Costa Rica realizó la presentación oficial de su sexto informe sobre situación de cumplimiento de las obligaciones sobre derechos humanos contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas;<sup>6</sup> los resultados del examen de este ejercicio se resumen en el cuadro adjunto.

6 El Comité de Derechos Humanos constituye un órgano de control y supervisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se encuentra integrado por expertos independientes que tiene el deber de revisar los informes que obligatoriamente deben presentar los Estados parte del Pacto. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de “observaciones finales”.



## Cuadro N°. 6

### Observaciones finales al sexto informe de cumplimiento del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos

| Aspectos positivos  | “Preocupaciones y recomendaciones”   |
|---|--|
| <p>a) La modificación en agosto de 2015 del artículo 1 de la Constitución Política que reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del Estado parte.</p> <p>b) La adopción de la Ley contra la Trata de Personas (Ley núm. 9095) de 26 de octubre de 2012 y su Reglamento adoptado el 9 de septiembre de 2015.</p> <p>c) La adopción de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764), el 19 de agosto de 2009 y del Reglamento de Personas Refugiadas (Decreto Ejecutivo núm. 36831) de 28 de noviembre de 2011.</p> <p>d) La aprobación de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia y su Plan de Acción el 20 de noviembre de 2014.</p> <p>El Comité acogió favorablemente la ratificación o adhesión por el Estado parte a los siguientes instrumentos internacionales:</p> <p>a) La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada, el 16 de febrero de 2012.</p> <p>b) La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, el 1 de octubre de 2008.</p> <p>c) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, el 14 de enero de 2014.</p> <p>d) El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 23 de septiembre de 2014.</p> | <p>a) Garantizar medios y recursos necesarios para la difusión del Pacto entre autoridades jurisdiccionales.</p> <p>b) Garantizar medios y recursos para la Defensoría de los Habitantes y Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos.</p> <p>c) Adopción de una ley que establezca y sancione todas las formas de discriminación y aumentar las campañas contra todo tipo de estereotipos y conductas xenófobas.</p> <p>d) Fortalecer los mecanismos para prevenir y sancionar las conductas discriminatorias en razón de la orientación sexual.</p> <p>e) Fortalecer los mecanismos para prevenir y sancionar las conductas discriminatorias por el padecimiento de VIH/SIDA.</p> <p>f) Fortalecer los mecanismos para evitar las brechas salariales en razón del sexo y tomar medidas temporales para aumentar la participación de las mujeres en la vida pública</p> <p>g) Revisar la legislación sobre el aborto, en procura de aumentar los motivos para la interrupción del embarazo. Asegurar y ampliar la cobertura de los servicios de salud reproductiva.</p> <p>h) Continuar el proceso de aprobación de una ley que regule el tratamiento de fecundación in vitro.</p> <p>i) Fortalecer los mecanismos de protección contra mujeres y niños.</p> <p>j) Aumentar los esfuerzos en la lucha contra la trata de personas.</p> <p>k) Mejoramiento de los centros penitenciarios y los centros de detención a migrantes.</p> <p>l) Garantizar el cumplimiento de igualdad de derechos entre religiones.</p> <p>ll) Fortalecer los programas de rehabilitación de encartados juveniles.</p> <p>m) Agilizar la aprobación del proyecto de ley de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas. Garantizar los derechos que tienen las poblaciones indígenas.</p> |

Fuente: elaboración propia a partir de Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Costa Rica al Comité de Derechos Humanos.



El resultado de la revisión coloca en la palestra una serie de problemas internos, propios de una sociedad que ha evolucionado y se enfrenta viejos conflictos que se han hecho más complejos (empoderamiento de grupos minoritarios que reivindican sus derechos / procesos migratorios en aumento) y la visibilización de otros que antes no resultaban evidentes (relación con poblaciones indígenas). Además, debe examinarse si el aumento de la criticidad del Comité constituye un fenómeno general o si realmente el país ha bajado sus estándares de protección a los derechos humanos.

La capacidad que tengan las autoridades gubernamentales para enfrentar las observaciones planteadas resulta fundamental para el mantenimiento de la imagen internacional del país como defensor y promotor de los derechos humanos. Empero, muchas de las recomendaciones provocarán enfrentamiento sobre temas de ética y moral (aborto, por ejemplo) dentro de una sociedad que se encuentra en plena transformación y que ha tenido dificultad para encontrar acuerdos en estas materias, así como a los compromisos de acatamiento a las decisiones de organismos internacionales.

Por último en este ámbito, en el informe anual de labores, el presidente Solís Rivera destacó la labor realizada por el país como observador en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, especialmente, en la sesión 31° de este órgano, en la que Costa Rica promovió tres resoluciones: la 31/8 sobre “Los Derechos Humanos y el medio ambiente”, la 31/21 “Educación y Formación en Derechos Humanos” y la 31/37 “La protección y promoción de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas”. Una revisión completa de la participación de Costa Rica durante esta sesión o en la 30° no es posible pues no ha sido publicado el reporte final, sin embargo, se puede efectuar un breve análisis de la participación costarricense en las sesiones 28° y 29°, celebradas durante el 2015.



## Cuadro N°. 7

### Participación de Costa Rica como Observador del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sesiones ordinarias 28° y 29°

| Sesión  | 28° | 29° |
|---|-----|-----|
| Total de resoluciones aprobadas por el CDH                        | 34  | 25  |
| Resoluciones patrocinadas por Costa Rica                          | 2   | 0   |
| Resoluciones patrocinadas por Costa Rica y aprobadas por consenso | 2   | -   |
| Resoluciones copatrocinadas por Costa Rica                        | 15  | 14  |
| Resoluciones copatrocinadas por Costa Rica aprobadas por consenso | 11  | 12  |

Fuente: elaboración propia a partir de los reportes avanzados no editados de las sesiones 28° y 29° del CDH.

La participación de Costa Rica como observador en esta instancia resulta clave, dado que constituye una carta de presentación a una posible candidatura como miembro pleno de la CDH, uno de los escenarios que constantemente persigue el país, dado su política a favor de Derechos Humanos. Como puede observarse en el Cuadro No. 7, el país patrocinó (redactó y presentó a la Comisión) un total de dos resoluciones durante las dos primeras sesiones del año: la 28/11 sobre “Derechos Humanos y medio ambiente” y la 28/19 (presentado junto con el Grulac) denominada “Hacia una mejor inversión en los derechos de los niños”.

Cabe señalar que la Misión costarricense tuvo una alta participación en el proceso de copatrocinar (apoyó resoluciones presentadas por otros miembros) resoluciones de este órgano, pero Costa Rica solo copatrocinó seis resoluciones polémicas (en este órgano la mayoría de las resoluciones se pasa por consenso) que, por consiguiente, fueron sometidas a votación, los cuales pueden observarse en el Cuadro No. 8. La toma de posición costarricense ha sido clara en los casos de Siria, Irán y Corea del Norte, no así en otros casos llevados al CDH tales como Bielorrusia y Eritrea que también fueron objeto de resoluciones durante los periodos analizados.



## Cuadro N°. 8

### Resoluciones copatrocinadas por Costa Rica sometidas a votación

| Sesión | Número | Nombre  |
|--------|--------|---|
| 28     | 14     | Derechos Humanos, democracia y Estado de Derechos.  |
| 28     | 21     | Situación de los derechos humanos en la República Islámica de Irán.                         |
| 28     | 22     | Situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea.             |
| 28     | 25     | Derecho del pueblo palestino a la autodeterminación.  |
| 29     | 10     | Derechos Humanos y la regulación de adquisición y posesión civil de armas de fuego.         |
| 29     | 16     | La gravedad y deterioro de la situación de derechos humanos en la República Árabe de Siria. |

Fuente: elaboración propia a partir de los reportes avanzados no editados de las sesiones 28° y 29° del CDH.

\*\*\*

En el ámbito del desarme, si bien el nuevo gobierno no había realizado un señalamiento público o una iniciativa específica en este campo, la trayectoria del país en esta materia; además de los compromisos preestablecidos, condicionaron la agenda a seguir en este. En este sentido, desde 2013, Costa Rica había sido escogida para presidir la Presidencia de la Convención de Municiones de Racimo, la que fue asumida por la administración Solís Rivera, del 1° de setiembre de 2014 al 7 de setiembre de 2015. La actuación costarricense se dirigió a una promoción en diferentes ámbitos para la entrada en vigencia de este instrumento, para lo cual se requería el mínimo cien estados ratificantes. Durante este proceso, Costa Rica asumió la quinta conferencia, celebrada en San José durante setiembre de 2014, además, pretendió posicionar el acuerdo mencionado en diversos foros, en especial, durante la celebración de la Cumbre de Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (Focalae), actividades en el Caribe (MRREE, Embajadas de Costa Rica..., 2015) y Ginebra. Asimismo, Costa Rica presidió en junio de 2015 las reuniones intersesiones, durante las cuales se



produjo una condena explícita a la utilización de este tipo de armamentos en los conflictos en Siria, Ucrania, Libia, Sudán y Yemen (MRREE, Vocación de paz..., 2013; MRREE, Costa Rica preside reuniones ..., 2015; MRREE, Costa Rica entrega presidencia..., 2015).

Al asumir la Presidencia, el instrumento contaba con un total de 84 ratificaciones. La meta costarricense consistía en llegar a las 100 ratificaciones antes de entregar la presidencia a Croacia (MRREE, Costa Rica lanza ..., 2012), no obstante, se logró adicionar un total once durante la presidencia costarricense (Congo, Belice, Guinea, Guyana, Palestina, Paraguay, Canadá, Sudáfrica, Eslovaquia, Ruanda e Islandia). Pocos meses después, en abril de 2016 bajo la presidencia de Croacia se completaron las cinco ratificaciones restantes (UN Treaty Collection, 2016).

Este caso muestra cómo se puede alcanzar proyección mediante este tipo de iniciativas, empero también expone que el país cuenta con limitaciones en su capacidad material para ejercer una política exterior de liderazgo en los diversos temas en que pretende posicionarse. En este sentido, más allá de introducir el tema en visitas de jerarcas o los movimientos que pueden hacer las misiones en organismos multilaterales, lo cierto es que el país no cuenta con los recursos necesarios para dar seguimiento a este tipo de iniciativas en países asiáticos o africanos, donde no se cuenta con representación diplomática.

\*\*\*

En el ámbito de la protección del medio ambiente la actual administración no estableció una iniciativa o prioridad específica dentro del PND. Los esfuerzos se concentraron en enfrentar la conferencia de París sobre Cambio Climático (ver recuadro adjunto). La participación de Costa Rica en ese proceso constituye un interesante caso de estudio, pues plantea un desarrollo particular del discurso de derechos humanos aplicados al medio ambiente. Un propuesta en este sentido había sido esbozada en 2003 en la Asamblea General de Naciones Unidas, pero no se siguió con claridad dicha línea discursiva en los años siguientes. Nuevamente, la línea fue retomada mediante la presentación de un borrador de resolución que fue aprobada por consenso tanto en las sesiones 25, 28 y 31 del Consejo de Derechos Humanos (resoluciones 25/21, 28/11 y 31/8), celebradas en 2014, 2015 y 2016, respectivamente (MRREE, Consejo de Derechos Humanos..., 2016).



Esta postura establece que la relación en cuestión se presenta en dos vías: por un parte que “el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente contribuyen al bienestar humano y al disfrute de los derechos humanos” y, por otra que “el cambio climático, la ordenación y el uso no sostenibles de los recursos naturales y la gestión irracional de las sustancias químicas y los desechos pueden interferir en el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, y que los daños ambientales pueden tener repercusiones negativas, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos [...]” (Resolución 31/8 del CDH, del 18 de febrero de 2016).

## Recuadro N°. 1

### Costa Rica en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el cambio climático (COP 21)

La participación de Costa Rica en la COP 21 se incluye dentro del abordaje desplegado por la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), cuyo objetivo central es “generar posiciones coordinadas, ambiciosas y que aporten al balance en las negociaciones multilaterales sobre cambio climático, considerando una visión coherente con el desarrollo sostenible y responsable con el medio ambiente y las futuras generaciones” y que se encuentra integrado, además de Costa Rica, por Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú (AILAC, 2016). Esta participación conjunta permitía al país ampliar el impacto de sus posturas en la Conferencia, dado que en el ámbito centroamericano no se logró tener tanta cohesión en razón de la postura particular de Nicaragua y Belice.

Este grupo planteó la necesidad de que la COP debía producir “un texto sencillo, legalmente vinculante, duradero con vigencia más allá del 2050, consistente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible post 2015 y con los derechos humanos” (MRREE, Presentación de Costa Rica..., 2015, 2). Este texto debía contener políticas que se adopten sean inclusivas, con un enfoque de género y compatibles con el desarrollo rural. Asimismo, se precisó que “los países deben estar comprometidos con este acuerdo a través de un ejercicio soberano” e implementar medidas y políticas conforme a las circunstancias de cada país, las cuales deberán ser evaluadas periódicamente (Ibid, 4).



El discurso costarricense también señaló como indispensable contar con medidas de financiamiento que proporcionen los recursos necesarios para su implementación y ejecución. Estas fuentes de financiamiento son especialmente necesarias en los países menos desarrollados o en vías de desarrollo. De allí la importancia de la extensión de créditos o donaciones que permitan el desarrollo de una economía global sostenible (MINAE, Contribución prevista y determinada a nivel nacional de Costa Rica , 2015).

### **Dentro de las propuestas concretas de Costa Rica se encontraban:**

- Implementar la contabilización de las emisiones per cápita como una métrica universal, de fácil comprensión y que contribuya con los objetivos de desarrollo sostenible, de modo que la reducción de estas sea proporcional a la población de los Estados y que le permita a los ciudadanos medir su propia huella de carbono (MRREE, Presentación de Costa Rica..., 2015, 5).
- La propuesta de reducir las emisiones per cápita de dióxido de carbono a dos toneladas para el 2050 y a una tonelada en el 2100, para lo cual es preciso el involucramiento de todos los miembros de la sociedad a pesar de las dificultades que se les pueda presentar, en especial a las personas que se encuentran en países en vías de desarrollo. Además, con ello se busca aspirar también a la carbono neutralidad del planeta (MREE, Presentación de Costa Rica...2015, 4).
- En medidas de mitigación se propuso el uso de fuentes de energía limpia y renovable, así como mejoras en el sistema de transporte público. Igualmente, propuso la realización de planes de reforestación, uso adecuado del suelo y disminución de la deforestación (MINAE, Presentación de Costa Rica. . . , 2015, 3).
- En medidas de adaptación Costa Rica señaló la importancia de preparar a la población para enfrentar los efectos del calentamiento global. Para ello se les debe capacitar con estrategias que les permitan mejorar la eficiencia productiva y el abastecimiento de recursos, reducir el riesgo de desastres naturales y aumentar y mejorar los sistemas de salud ambiental (MINAE, 2015, 18).
- Una de las iniciativas más sobresalientes presentadas por el país centroamericano es el Compromiso de Ginebra sobre Derecho Humanos en la Acción Climática. Se trata de una propuesta voluntaria, no vinculante, dirigida por la Misión Permanente de Costa Rica en Ginebra. Enfatiza la estrecha relación entre cambio climático y derechos humanos, destacando los efectos que el calentamiento global genera en la vida de las personas y el disfrute



de sus derechos. En tal sentido, los firmantes se comprometen a trabajar: “en nombre de nuestra gente en la defensa de un sistema climático que sea seguro para la humanidad y permita que los beneficios del desarrollo sean disfrutados por todos.” Firmado en Ginebra el 13 de febrero del 2015, actualmente cuenta con el apoyo de más de los siguientes gobiernos: Alemania, Andorra, Argelia, Bélgica, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Guatemala, Italia, Irlanda, Islas Marshall, Kiribati, Luxemburgo, Maldivas, Micronesia, Marruecos, México, Palao, Panamá, Perú, Rumanía, Países Bajos, Samoa, Suecia, Suiza, Uganda y Uruguay.

Preparado por Silvia Monge Blanco (2016).

La actuación de Costa Rica en este campo merece un estudio especial que determine el impacto de los planteamientos nacionales en los diversos foros en que participa. Lo anterior dado que este ámbito puede transformarse en un componente de la denominada diplomacia de “nicho”, estrategia que utilizan los estados pequeños para posicionarse en la esfera internacional.

\*\*\*

Dos proyectos relevantes heredados del gobierno Chinchilla Miranda, el proceso de ingreso a la OCDE y el ingreso a la Alianza del Pacífico tuvieron un tratamiento distinto. El primero fue duramente criticado al principio por el canciller González Sanz, en virtud del procedimiento seguido en el escenario doméstico y la escasa coordinación entre Cancillería y COMEX (ERI, 2015). Empero, con el diálogo entre el canciller y el ministro de COMEX en poco tiempo se produjo un replanteamiento de la relación que permitió la continuidad del proceso y que se siguieran llevando etapas de este, lo que ha llevado a Costa Rica a seguir pasando las etapas necesarias para su ingreso. Incluso, el proceso de ingreso fue incorporado al PND-2015-2018.

El Consejo de la OCDE tomó por unanimidad el acuerdo de cursar invitación a Costa Rica, para iniciar su proceso de incorporación a esta entidad, en su sesión del 9 de abril del 2015, en París (ERI, 2015) y el 15 julio de 2015, la OCDE definió el proceso de incorporación costarricense. Este implica la evaluación previa en 22 temáticas distintas, que se encuentran en desarrollo. Asimismo, las autoridades del gobierno se encuentran participando activamente de los comités que componen dicho organismo. El proceso concluirá con los



resultados de la evaluación por parte de los comités de la OCDE, la evaluación final de la Secretaría de la OCDE, la declaración final del Costa Rica, la entrega del documento de adhesión y la resolución final de invitación que emite el Consejo de la OCDE con fundamento en los informes producidos por la evaluación.

Mientras tanto, la incorporación a la Alianza Pacífico (AP) se encuentra dentro de los componentes de política exterior que han generado más polémica, pues a la fecha no se ha definido si se seguirá el proceso o no, pese a lo cual, el gobierno ha seguido participando de las cumbres presidenciales de esta en calidad de observador. En 2015, el proceso entró en un impasse, pues el gobierno decidió comisionar la realización de estudios técnicos a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a la Fundación Konrad Adenauer. A la fecha de este informe no se han conocido públicamente los informes, aunque se anunció que se contaban con los resultados necesarios.

No obstante, en mayo 2016 el tema volvería a la palestra con fuerza, dado que en el discurso de informe de gestión, el presidente Solís Rivera definió una posición más clara al señalar que:

*No obstante, y pese a la urgencia de resolver en definitiva esta cuestión, debo señalar con toda franqueza que mientras Costa Rica no haya resuelto lo relativo al Plan Fiscal, cualquier decisión en torno a la Alianza del Pacífico resulta inútil. Nuestro país no podría navegar con éxito en esas aguas sin contar con la fortaleza tributaria y competitiva requeridas para garantizar la supervivencia de muchas de nuestras empresas (Solís Rivera, Informe de labores..., 2016).*

Las expresiones del presidente fueron duramente criticadas tanto por sectores que se han expresado a favor o en contra del ingreso a la AP. Así, emitieron crítica a este ligamen la presidencia de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), la presidencia de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (Cadexco), las que han expresado su aprobación a la incorporación; así como de la presidencia de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), que ha señalado constantemente su oposición al proceso de ingreso (ERI, 2016). Este proceso requiere de seguimiento por parte del Estado de la Nación, pues constituye un caso delicado y evidente de la relación entre componentes externos e internos que caracterizan a la política exterior.



\*\*\*

En el campo administrativo y de gestión diplomática, la actual administración ha desarrollado una propuesta de trabajo a lo interno del país, lo cual resulta novedoso y forma parte de un enfoque –aunque no claramente definido con ese nombre– de diplomacia pública.<sup>7</sup> Esta iniciativa se encuentra compuesta por dos líneas, la primera dirigida a exponer más abiertamente la función del Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de lo cual se ha seguido un proyecto de “puertas abiertas”, para acercar al público a la sede del Ministerio (MRREE, Arte e historia nacional..., 2016). Adicionalmente, se amplió la plataforma de información disponible, mediante un aumento de los comunicados de prensa que abordan la labor del Ministerio.

---

7 La diplomacia pública, como instrumento de política exterior, no solo contempla acciones fuera del territorio del Estado. También busca realizar una serie de actividades para el público doméstico con el propósito de dar a conocer y conseguir el apoyo interno para las decisiones de política exterior. No obstante, algunos definen esta actividad como relaciones públicas y no como diplomacia pública (Rana, 2011, 76-79).



## Recuadro N°. 2

### Proceso de mejora en la planificación estratégica del MRREE

Con fundamento en el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, el MRREE ha realizado un trabajo conjunto con la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (UNA) con el propósito de mejorar la planificación estratégica del Ministerio. Durante el segundo semestre del 2015 se realizaron un total de tres talleres presenciales en la UNAy uno de presentación de resultados en el MRREE, donde funcionarios de las distintas direcciones del MRREE participaron en la mejora de la planificación estratégica de la institución. Los talleres permitieron introducir el tema de planificación por resultados, definir tres objetivos estratégicos generales y los específicos asociados a estos, así como validar un instrumento común para la recolección de la información de los Planes de Trabajo Anual (PAT) 2016. El siguiente cuadro muestra las fechas de las sesiones de trabajo con su respectivo objetivo.

## Cuadro N°. 9

### Fechas y actividades realizadas en los talleres conjuntos entre el MRREE y la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA

| Fecha     | Objetivo   |
|-----------|--|
| 17/8/2015 | Introducción a la gestión por resultados y generación de indicadores                   |
| 27/9/2015 | Priorización y redacción de objetivos estratégicos generales                           |
| 3/12/2015 | Ajustes en los objetivos estratégicos generales y definición de objetivos específicos. |
| 1/3/2016  | Presentación al señor Ministro los alcances del trabajo realizado                      |

Fuente: Elaboración propia.

Producto de este trabajo se logró la definición de los siguientes objetivos estratégicos generales y los específicos que regirán las acciones del MRREE durante el 2016, en concordancia con el PND.



## Cuadro N°. 10

### Objetivos estratégicos generales y específicos del MRREE para el 2016

| Objetivos estratégicos generales   | Objetivos específicos  |
|--|--|
| <p>1. Fortalecer el diálogo, la concertación política y las alianzas estratégicas en los ámbitos bilaterales, regionales y multilaterales, defendiendo los intereses nacionales e impulsando las prioridades de política exterior.</p>   | <p>1.1 Fortalecer la relación bilateral con el país para el logro de las prioridades de la política exterior, propiciando encuentros y visitas de alto nivel, en particular la realización de la Reunión de Consultas Políticas.</p> <p>1.2 Divulgar y promover las prioridades de política exterior de Costa Rica, ante las autoridades, sociedad civil, estudiantes, opinión pública, entre otros</p> <p>1.3 Dar un debido seguimiento a las prioridades de la política exterior del país sede con especial énfasis en los mecanismos y organismos regionales, mediante la remisión de informes.</p>   |
| <p>2. Posicionar el rol dual de Costa Rica en los ámbitos bilateral y multilateral, como oferente y receptor de cooperación técnica (Sur-Sur y triangular), así como receptor de cooperación internacional para el desarrollo, atendiendo el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Cooperación Internacional 2014-22 y las brechas estructurales que identifi- que el país</p> | <p>2.1 Identificar e inventariar potenciales fuentes de cooperación para el desarrollo a nivel bilateral o multilateral y trasladar la información obtenida a la DCI (incluido lo referente al apoyo de cara a la eventual realización de la I Comisión Mixta y exploración de becas o facilidades académicas a costarricenses).</p> <p>2.2 Promocionar, mediante el video y el catálogo, la oferta técnica costarricense de cooperación internacional y explorar con países oferentes la posibilidad de apoyo a iniciativas concretas de cooperación triangular, en las que Costa Rica transfiera alguna de sus capacidades a un tercer país.</p> |
| <p>3. Promover la atracción de inversiones y el turismo a Costa Rica; así como el comercio, las exportaciones y la cultura costarricense en el exterior, mediante las estrategias y las acciones definidas por las entidades nacionales para la promoción de Costa Rica en el exterior, bajo el esquema de Marca País, incentivando el desarrollo nacional.</p>                      | <p>3.1 Ejecutar acciones que promuevan a Costa Rica en el exterior en las áreas de comercio, turismo y cultura.</p>  |

Fuente: Elaboración propia.



Adicionalmente, la segunda línea de trabajo, se ha seguido una política de acercamiento con otras instituciones para ampliar y las capacidades internas del Ministerio, entre estos se encuentran los firmados con la Universidad Nacional (UNA), la Universidad de Costa Rica (UCR), PROCOMER, Cinde, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el Museo de Arte Costarricense, el Centro de Cine y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Fundación Arias.

Por otra parte, se han desarrollado procesos de mejora de la planificación y evaluación de la labor de las misiones diplomáticas costarricenses. En tal sentido, se ha realizado un proceso dirigido a simplificar los documentos de control, registro y evaluación de actividades, con colaboración de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional entre julio y diciembre de 2015.

Finalmente, un enfoque constante en la atención de las últimas administraciones ha sido la coordinación y orientación de la cooperación internacional. En esta línea, uno de los principales alcances fue la elaboración y presentación por parte del canciller González Sanz y de la ministra de Planificación y Política Económica, Olga Martha Sánchez, de la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014-2022 (POLCI), el cual constituye un proyecto de definición de política pública iniciado desde el 2012. La POLCI, de acuerdo con las declaraciones brindadas por los jefes, pretende constituir un paso en el proceso de formulación de una Agencia de Cooperación Internacional de Costa Rica (Presidencia, 2015). En términos conceptuales la Polci consolida, al menos programáticamente, la identidad del país tanto como tanto un socio cooperante como un receptor de la cooperación internacional, para lo cual consolida tres modalidades cooperación técnica: la cooperación sur – sur, la triangulación y la buenas prácticas; que deben ser adaptadas dentro de los procesos de las instituciones nacionales (componentes que se incluyen dentro del PDN) (Mideplan, 2014). Asimismo, el documento tenía el propósito de explicar líneas específicas de cooperación. En futuras ediciones de este informe resultaría relevante estudiar el impacto dentro de los flujos de cooperación que podría generar la instauración de esta política durante los próximos años.

\*\*\*

El periodo en estudio concluye con una crisis provocada por la migración en altos números de migrantes cubanos, que explota tras la desarticulación de una banda de traficantes de personas en el país. Este evento puso en evidencia



unos de los retos de la seguridad nacional y regional de los últimos años, que seguirá presente en el mediano plazo: la migración descontrolada y el tráfico de personas (en sus variantes de “trafficking” y “smuggling”<sup>8</sup> (UNODC, 2009; UNODC, 2014). Además, planteó la capacidad de las instituciones regionales para enfrentar un problema complejo, que afectaba directamente a tres de sus miembros Costa Rica, Panamá y Nicaragua.

## Cuadro N°. 11

### Cronología de la crisis migratoria (noviembre 2015 – mayo 2015)

| Fecha      | Evento   |
|------------|--|
| 10/11/2015 | La policía de Costa Rica dismantela una red de “coyotes”. Cientos de migrantes quedan a la deriva y se agolpan en la frontera con Panamá.              |
| 14/11/2015 | Costa Rica había otorgado unas 5460 visas a migrantes cubanos.   |
| 15/11/2015 | El Gobierno de Nicaragua expulsa mediante el uso de la fuerza a unos 800 migrantes cubanos y los devuelve al territorio costarricense.                 |
| 19/11/2015 | Costa Rica solicita reunión de ministros del Sica, ampliada a Ecuador, México y Cuba para buscar una solución a la situación de los migrantes cubanos. |
| 24/11/2015 | Fracasa propuesta de Costa Rica en la reunión en San Salvador del Sica ampliada con Ecuador, México y Cuba.  |
| 26/11/2015 | Ecuador establece visa de turismo a los cubanos.   |

8 Por “trafficking” o “trata de personas” se entiende normativamente: “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas sexuales, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; el traslado ilegal de personas para servir en tra”. (Artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Por “smuggling” o “tráfico ilícito de migrantes” se entiende normativamente “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”. (Artículo 3, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.



| Fecha       | Evento   |
|-------------|--|
| 1/12/2015   | Reunión de los vicescancilleres de Costa Rica y México. México se compromete a evaluar medidas.  |
| 4/12/2015   | Guatemala se niega a permitir el tránsito de migrantes cubanos.  |
| 8/12/2015   | Belice se niega a permitir el tránsito de migrantes cubanos.   |
| 15/12/2015  | El presidente Luis Guillermo Solís habla con su homólogo Raúl Castro durante una visita a Cuba para pedirle que interceda ante otros países de la región para solucionar la crisis.  |
| 18/12/2015  | XLVI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno. Secretaría del Sica no plantea el tema de la migración cubana como un problema para este.  |
| 18/12/2015  | Presidente Solís y canciller González se retiran de la cumbre del Sica. Anuncian la salida de Costa Rica de la mesa política de este, pero se mantiene la participación en reuniones técnicas. Se alega falta de solidaridad de algunos miembros del sistema. En días anteriores el presidente Solís señaló que se estaban valorando todas las acciones posibles.  |
| 28/12/2015  | OIM organiza reunión en Guatemala con participación México, los países centroamericanos, menos Nicaragua. El ministerio de Relaciones Exteriores costarricense detalló que los migrantes cubanos saldrían vía aérea El Salvador y de ahí en autobús a través de los territorios de Guatemala y México hacia los Estados Unidos.  |
| 12/1/2016   | Salida de primer grupo de cubanos de Costa Rica hacia los Estados Unidos.  |
| 17/3/2016   | Presidente Solís Rivera ordena reforzar la frontera con Panamá para impedir el ingreso de una nueva oleada de migrantes cubanos.   |
| 15/4/2016   | Se suma la presencia de migrantes cubanos la de africanos y asiáticos que ingresaron por Brasil y Perú.  |
| 19/4/2016   | El ministro de Seguridad anuncia que enviarían a los migrantes a un centro de detención, se identificarían y se procedería con la deportación a sus países de origen. Los migrantes africanos rechazan la posibilidad de ser trasladados e insisten en que se les permita el tránsito a los Estados Unidos.  |
| 4/5/2016    | El canciller González Sanz presenta la situación y señala el carácter hemisférico de la crisis migratoria en la frontera de Costa Rica y Panamá ante el Consejo Permanente de la OEA. Asimismo, solicita a los Estados Unidos la derogatoria de la Ley de Ajuste Cubano. El Consejo solicita al Secretario General de la OEA realizar un informe sobre la migración continental y extracontinental en el hemisferio. |
| 5/5/2016    | Reunión del canciller González Sanz y el vicescanciller Solano Ortiz con la Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CIDH.  |
| 9-11/5/2016 | Visita oficial de la secretaria de Relaciones Exteriores de Honduras, que ejerce la presidencia pro tempore de Sica, donde se planteó un plan de reforma del Sistema. El presidente Solís indica que Costa Rica analizará la propuesta hondureña, al tiempo que establecía que Costa Rica debería asumir la presidencia pro tempore en enero 2017, como está programado.   |



| Fecha     | Evento  |
|-----------|---|
| 12/5/2016 | El gobierno otorga permiso de libre tránsito a 380 africanos, para evitar mantenerlos en centros de detención. Deben cumplir la medida cautelar de firmar cada 8 o 15 días. Se decomisó el pasaporte a quienes lo portaban. |

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores (2016).

En esta línea, el problema se agravó, en términos de crisis humanitaria, tras la decisión nicaragüense de rechazar a los migrantes cubanos, quienes se acumularon en la frontera norte de Costa Rica. Ante estos incidentes, la postura costarricense se dirigió a tres líneas de acción:

- La primera consistente en enfocar el problema como una crisis de carácter regional que debía ser atendida tanto por los órganos del sistema de integración regional como por Ecuador, la puerta de entrada de los migrantes, y México, la puerta de salida de estos en su ruta a los Estados Unidos. Con tal fin, se realizó una propuesta de “corredor humanitario” que buscaba evitar la intervención de “coyotes” y garantizar la seguridad de los migrantes, no obstante, esta iniciativa no tuvo éxito, dada la negativa de Nicaragua de participar en el proceso.
- La segunda, establecer el apego del país a la normativa internacional que rige la materia, para lo cual debía incorporarse a Organización Mundial para la Migraciones y a un foro menos conocido la Conferencia Regional sobre Migraciones.
- La tercera, que se produce con una nueva oleada de cubanos y la incorporación de migrantes extra-continenciales, donde se inician acciones dentro de la OEA y CIDH (aún es temprano para determinar el éxito de los esfuerzos dentro de ese organismo hemisférico) y se solicitó abiertamente a los Estados Unidos la supresión de la ley de Ajuste Cubano.

En este sentido, la estrategia costarricense ha tenido resultados mixtos, por una parte ha confirmado el buen estado de las relaciones con México y Ecuador, países cuyas autoridades han brindado apoyos claves para permitir la salida de la primera oleada de migrantes cubanos, el primero mediante el establecimiento de visa a los cubanos, el segundo mediante la apertura al tránsito temporal de este grupo. En el ámbito centroamericano permitió consolidar la relación con El Salvador y con el nuevo gobierno guatemalteco presidido por Jimmy Morales. Dentro de los



negativos deben mencionarse la incapacidad para encontrar soluciones dentro de la institucionalidad de la integración regional, así como la determinación clara de que el muchas veces citado “liderazgo costarricense en la región” no resulta un hecho tan cierto como en otras ocasiones fue pretendido por autoridades nacionales.

La crisis provocó, además, la decisión de dejar la mesa política del Sica. El Sica se encuentra compuesto por ocho órganos principales: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, la Reunión de Vicepresidentes, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia. Además, se compone de 10 secretarías y 26 instituciones especializadas (dentro de las que se encuentran temáticas como desastres naturales, migración, aviación civil, interconexión eléctrica, entre otros). En este sentido, el retiro costarricense se dio específicamente las reuniones de Presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, sin que esto implicase la salida del Comité Ejecutivo y otros órganos e instancias técnicas. Sin embargo, esta decisión contrastaba con las esperanzas demostradas durante el primer año de gobierno de construir una reforma desde adentro del sistema de integración.

Esta decisión, que pretendía establecer una alta carga simbólica y motivar una reacción de los demás miembros a favor de resolver el asunto migratorio, se encontraba respaldada en varios efectos. Desde esta perspectiva, la protesta costarricense provocaba cuestionamientos al sistema de integración y, eventualmente, causaría la presión de los cooperantes y contrapartes del Sica a que los miembros tendiesen a acercar sus posiciones y plantearan soluciones al tema migratorio y a las iniciativas de mejoramiento del sistema.

Además, la salida fue justificada por otras razones, que en momentos precedentes habían sido expuestas por otros gobiernos costarricenses. Así, el presidente Solís Rivera y el canciller González Sanz señalaron la falta de transparencia, la carencia de prioridades y la desigualdad de distribución geográfica de los puestos como razones adicionales para la salida (Ruiz Ramón, 2015; Presidencia, “El SICA requiere...”, 2016). En esta línea, el presidente señaló, a principios de este año, durante su visita a Guatemala, que no se retornará a la mesa política hasta tanto no exista una clara voluntad para una “refundación para dar fuerza a la integración regional” (Presidencia, “El SICA requiere...”, 2016). No obstante, el 11 de mayo el presidente Solís Rivera anunció que Costa Rica debería asumir la presidencia pro tempore del Sica según le corresponde, es decir en enero de



2017 (Solano, 2016). Esta situación abre un proceso de negociación con plazos cortos entre las autoridades costarricenses, la presidencia pro tempore hondureña y la Secretaría General del Sica.

La situación descrita, asimismo, puso al país al límite de su imagen y valores en el campo de los derechos humanos en contraposición con la realidad política, económica y de seguridad nacional. En esta línea, si bien las autoridades gubernamentales señalaron en múltiples ocasiones la necesidad de respetar los derechos humanos de los migrantes, lo cierto es que en el corto plazo la capacidad del país para sostener una migración sostenida de cubanos, africanos y asiáticos, así como para brindarles la atención humanitaria, tornó la situación insostenible. Por lo cual, se tomó la decisión de denegar nuevas visas a los cubanos, la orden de deportación de los africanos y el fortalecimiento de medidas de seguridad en la frontera sur. Así, las condiciones de carácter estructural, que fomentan procesos migratorios como los descritos y que no parecen tener una solución cercana, parecen impulsar a que en este tema las consideraciones sobre seguridad tengan un mayor peso al momento de que las autoridades costarricenses tomen decisiones en esta materia.

\*\*\*

## Hallazgos principales de la sección

1. Uno de los elementos característicos de la política exterior costarricense durante los últimos años es la adición constante de nuevas prioridades. En este sentido, a la visión que traen los gobiernos se suman aquellas que sus antecesores han puesto en marcha, así como una serie de acciones emergentes no programadas en los respectivos planes de desarrollo, sin que esto incluya la dotación de nuevos recursos humanos para la gestión diaria.
2. En tal sentido, pese a existir un crecimiento de las relaciones con zonas emergentes, estos no necesariamente han sido seguidos por el aumento del personal diplomático que deba atender los procesos abiertos. Lo mismo puede decirse de la diversidad de temas que compone la agenda de la política exterior costarricense, dado que aunque un gobierno no tenga un particular interés en alguna de las temáticas del anterior, debe hacer frente a las responsabilidades asumidas por el país. Igualmente, resulta claro que aunque se mantienen zonas de interés temático constante –al menos en las últimas tres administraciones– las prioridades desarrolladas por una administración



- no necesariamente continúan con su sucesora, salvo que se convierta en un compromiso internacional.
3. En esta línea el país realizó acciones políticas claras de acercamiento al Caribe, no obstante, se planearon acciones de cooperación que aún no se concretan. Adicionalmente, se iniciaron contactos con países de Asia Central, lo que parece plantear una nueva frontera de la política exterior de Costa Rica.
  4. Asimismo, se detecta una tendencia clara de posicionamiento en la región Asia-Pacífico. Este se traduce en un aumento de los recursos humanos dedicados a esa región, que trajo como consecuencia una reducción del personal en organismos multilaterales y los Estados Unidos.
  5. La administración Solís Rivera tuvo que lidiar con uno de los primeros conflictos directos con los proyectos de China en Costa Rica. La imposibilidad de concluir con uno de los ejes de la inserción china en el país, la materia de hidrocarburos, debe seguirse con detenimiento para observar su impacto en la cooperación china; así como la inversión de empresas de ese país en Costa Rica.
  6. Las visitas oficiales de los altos jerarcas del Estado no responden en su totalidad a prioridades establecidas en los PND, aunque guardan relación con estas. Para el caso de los años 2014-2016, revelan que el Asia-Pacífico fue un destino prioritario, que sobrepasó a los objetivos de la agenda con Europa durante el primer año de gobierno. Los socios europeos quedaron “relegados” al segundo año de gestión. Este puede constituir un indicador de un cambio en los ejes clásicos de la política exterior costarricense, no obstante, todavía no existen datos suficientes para señalar que esta constituye una tendencia permanente.
  7. En la coyuntura que abarca esta ponencia también ha sido evidente que conforme la administración fue asentando su trabajo surgieron espacios de acción no establecidos previamente en el PND. Algunos de ellos fueron claramente escogidos, por ejemplo, el inicio de los vínculos con el Asia Central o la inclusión de acciones y presencia en la lucha por la equidad de género en el marco de las Naciones Unidas. Otros surgieron por el desarrollo del contexto internacional, tal fue el caso la crisis migratoria cubana.
  8. Asimismo, la administración Solís Rivera no planteó en su formulación de PND objetivos específicos en desarme o candidaturas de relevancia. No obstante, los procesos previos obligaron al país a dedicar recursos a estos procesos. Por una parte, la coordinación de los trabajos de la convención



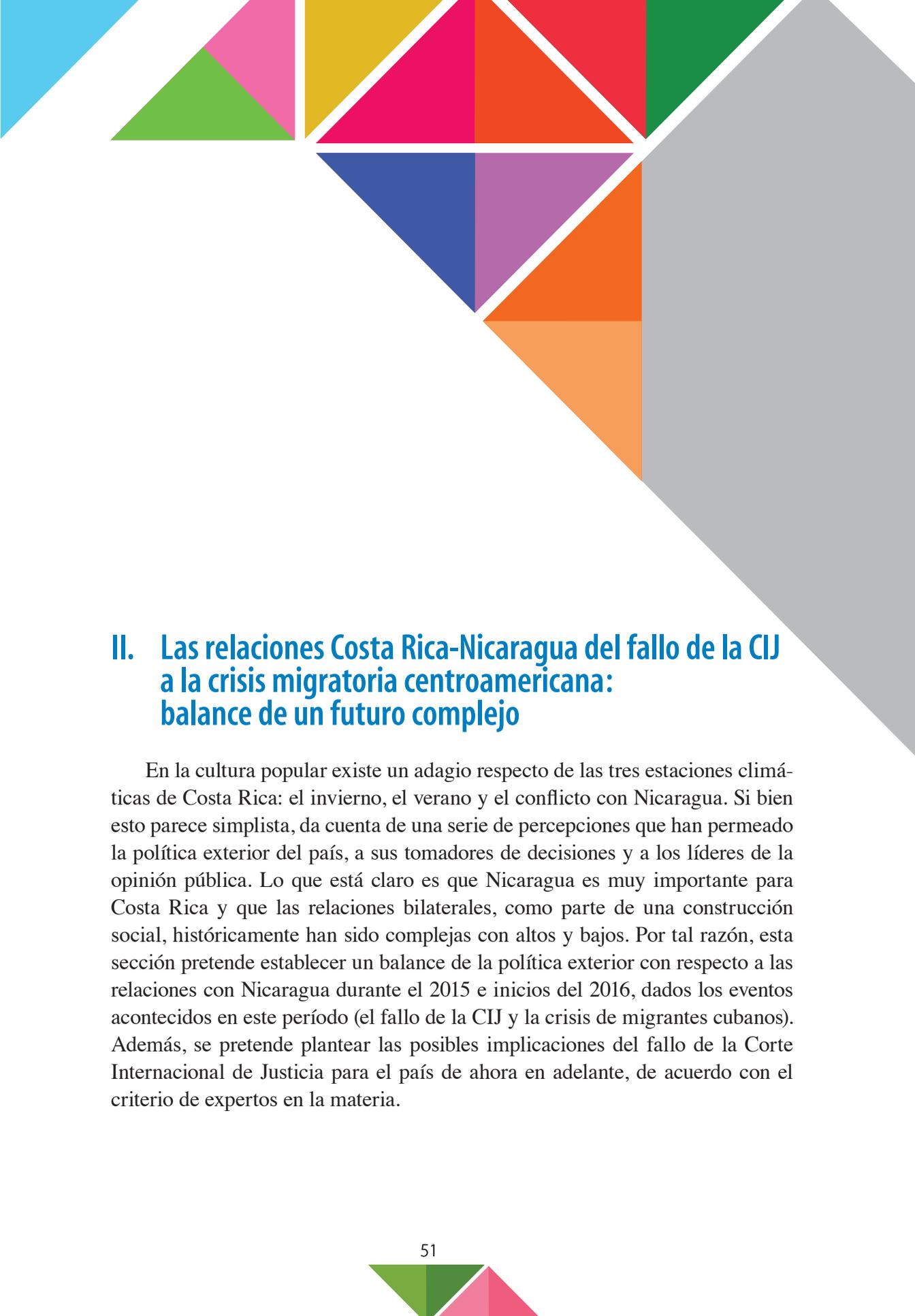
para eliminación de las armas de racimo (donde no se alcanzó el propósito inicial de lograr el número mínimo de ratificaciones para su entrada en vigencia). Por otra parte, se plantearon las candidaturas de Elizabeth Odio Benito a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Josette Altman Borbón, ambas con éxito. Para estudios futuros resultará interesante analizar los factores de éxito y fracaso de las candidaturas costarricense, a partir de una sistematización de estas.

9. Igualmente, el tema de derechos humanos –tras la no obtención de un sitio dentro del Consejo de Derechos Humanos- obligó al país a desempeñarse como observador dentro del Consejo de Derechos Humanos. El trabajo desarrollado en esta área resulta clave en búsqueda de sentar las bases para una nueva candidatura en este ente. Los datos reflejan que la Misión nacional ha seguido participando activamente con copatrociniados de resoluciones y ha propuesto una serie de resoluciones que la mantienen con proyección en este foro. Igualmente, la propuesta que permite relacionar derechos humanos con medio ambiente, en especial con el Compromiso de Ginebra, facilitan que el país mantenga vigencia a pesar de no contar con la membresía en dicho Consejo.
10. La administración Solís Rivera ha desarrollado un proceso de ampliación de las relaciones intra-estatales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este proceso ha estado consolidándose a través de la firma de convenios y el desarrollo de procesos conjuntos con varios actores nacionales. El impacto de estas acciones debe estudiarse con atención en los próximos informes, pues constituye un cambio significativo en la proyección interna del MRREE.
11. La administración Solís debió enfrentar la crisis de migrantes cubanos y africanos. Este evento puso en conflicto principios básicos del discurso costarricense y fue un ejemplo evidente de la debilidad del país en la prospección de amenazas a su seguridad nacional. En este sentido, siguiendo los más altos criterios civilistas, resulta indispensable que se discuta abiertamente en el país el problema de la seguridad internacional costarricense.

# Las relaciones Costa Rica-Nicaragua del fallo de la CIJ a la crisis migratoria centroamericana: balance de un futuro complejo







## II. Las relaciones Costa Rica-Nicaragua del fallo de la CIJ a la crisis migratoria centroamericana: balance de un futuro complejo

En la cultura popular existe un adagio respecto de las tres estaciones climáticas de Costa Rica: el invierno, el verano y el conflicto con Nicaragua. Si bien esto parece simplista, da cuenta de una serie de percepciones que han permeado la política exterior del país, a sus tomadores de decisiones y a los líderes de la opinión pública. Lo que está claro es que Nicaragua es muy importante para Costa Rica y que las relaciones bilaterales, como parte de una construcción social, históricamente han sido complejas con altos y bajos. Por tal razón, esta sección pretende establecer un balance de la política exterior con respecto a las relaciones con Nicaragua durante el 2015 e inicios del 2016, dados los eventos acontecidos en este período (el fallo de la CIJ y la crisis de migrantes cubanos). Además, se pretende plantear las posibles implicaciones del fallo de la Corte Internacional de Justicia para el país de ahora en adelante, de acuerdo con el criterio de expertos en la materia.

## a. Contexto de las relaciones bilaterales

No existen muchos textos que pretendan explicar las razones que describan adecuadamente la relación conflictiva entre ambas naciones. No obstante, el enfoque más común en la última década ha sido la aproximación que diera Bruno Stagno (2013), en términos del acercamiento “pendular” de nuestro país en el inicio de cada Administración. En su criterio, la Administración Pacheco de la Espriella tuvo una política de apaciguamiento y hermandad que dio como resultado un expediente en la Corte Internacional de Justicia; por el contrario la Administración Arias Sánchez implementó una política de contención y distanciamiento, que permitió tener relaciones controladas y sin sobresaltos que impactas en la tranquilidad costarricense. No obstante estos resultados positivos, en la Administración Chinchilla Miranda se retornó a una política de apaciguamiento y “buena vecindad” que resultaba de su interés por transformar la áspera relación entre Arias y Ortega por una de mayor cercanía, pero ello dio como saldo el cuestionamiento de la soberanía costarricense sobre un extremo de la Isla Portillos y tres nuevos expedientes en la Corte Internacional de Justicia; que produjo la necesidad de regresar a una política de contención y distanciamiento que inicia en la Administración Chinchilla Miranda y se conserva en la Administración Solís Rivera.

Esta aproximación respecto del abordaje nacional de la política exterior frente a Nicaragua evidencia falta de continuidad, pues refleja los intereses, experiencias e imágenes de cada mandatario y su ministro. Por lo anterior, resulta fundamental empezar a abordar las relaciones bilaterales a partir de lo denominado en los estudios internacionales de conflicto como rivalidades “estratégicas” o “duraderas” (Colaesi, Rasler & Thompson, 2008). Con las consideraciones del caso, y sin dejar de lado apreciaciones como la de Stagno, las relaciones de rivalidad se caracterizan por la competitividad interestatal, el conflicto como incompatibilidad de intereses que puede derivar en enemistad y que varía en un espectro que involucra desde desacuerdos relativos a la soberanía e integridad territorial, la militarización de las disputas hasta las escaladas de tensión mediante la diplomacia de micrófono.

Las rivalidades estratégicas o duraderas se asocian con situaciones recurrentes de conflicto, los cuales se intensifican por las percepciones negativas que posee cada actor respecto del otro (Natvig, 2013, 307), dificultando situaciones que podrían resolverse mediante consultas diplomáticas o generando pugnas por temas periféricos de la agenda bilateral. Estas percepciones son parte de



una construcción societaria por lo que tienen asidero en el nacionalismo, que a su vez funciona como estratagema para la generación de consenso y cohesión doméstica. Abordar la relación bilateral desde esta perspectiva permitiría gestionar sus consecuencias y dar mayor previsibilidad al comportamiento estatal.

Para encuadrar la relación bilateral entre Costa Rica y Nicaragua pueden considerarse los cinco criterios propuestos por Gardini y Lambert (2011), en términos del pragmatismo y la ideología para la consecución de los intereses nacionales. En relación con los fines y los propósitos de cada Estado, podría señalarse que la política exterior nicaragüense durante los gobiernos sandinistas ideológicamente ha tomado un posicionamiento anti hegemónico, que asociado con mitos respecto de ser “el país en la región que más territorio ha perdido a lo largo de su historia y que Costa Rica mantiene la meta de apropiarse del río San Juan” (Murillo Zamora, 2012, 22), daría cuenta de una política de consolidación o expansión territorial a partir de litigios internacionales. En el caso de Costa Rica la Administración Solís Rivera desde su inicio señaló que mantendría una relación fría, distante pero respetuosa con Nicaragua, y que los temas de la agenda bilateral pendientes serían canalizados mediante la Corte Internacional de Justicia cuyos fallos respetaría. Si bien para Costa Rica Centroamérica sería su primer círculo concéntrico de intereses, la relación bilateral sería manejada con reservas.

En relación con las capacidades o medios disponibles, tanto Costa Rica como Nicaragua se caracterizan por ser Estados pequeños, con una proyección internacional acotada y con una base material reducida. La diferencia fundamental al respecto reside en la posesión de fuerzas armadas por parte de Nicaragua, las cuales -a pesar de consistir en uno de los países más pobres del hemisferio- se encuentran en un proceso de modernización, principalmente mediante equipo bélico ruso, sin cesar la cooperación militar que Estados Unidos provee. Esto ha despertado continuas preocupaciones por parte de Costa Rica, así como a la región en términos de un desequilibrio armamentista, que fueron expresadas tanto a los Estados Unidos en 2014, como a Rusia en 2015. Por su parte Nicaragua ampara este proceso en su defensa externa, especialmente luego de las disputas con Colombia y su cuestionamiento al fallo de la Corte Internacional de Justicia relativo a los límites marítimos en el mar Caribe (Mata, Compra de 50..., 2016; Oviedo, Costa Rica planteó..., 2015).<sup>9</sup>

9 Resulta importante señalar que no solo Nicaragua ha aumentado su gasto militar en Centroamérica. De acuerdo con datos de SIPRI MilitaryExpenditureDatabase, el crecimiento se ha producido en todos los países de la región con fuerzas militares. El gasto de Nicaragua en 2015 fue de 71.6 millones de dólares, dato que es inferior al gasto de Honduras (324 millones de dólares), Guatemala (274 millones de dólares) y El Salvador (223 millones de dólares).



La agencia o el tipo de liderazgo que se presenta en cada país es diferente, en Nicaragua la figura presidencial posee más capacidad de maniobra y de ajuste ideológico de su política exterior, y en el caso de Ortega Saavedra ha mantenido un discurso poco favorable a las buenas relaciones en los últimos años con Costa Rica, lo cual es habilitado por el nacionalismo cuando se trata de temas de soberanía. En el caso costarricense la posibilidad de cambio es más limitada, evidenciándose patrones de largo alcance en términos de la vinculación comercial externa y de los principales socios políticos y comerciales, con excepciones que confirman la regla. Esto se asocia con procesos de toma de decisión relativamente institucionalizados en ambos Estados en cuanto a equipo técnico especializado en litigios internacionales, lo que deriva en la judicialización de las relaciones (Cascante Segura, 2014, p. 166); pero muy poco institucionalizado en términos del diálogo político, considerando la Comisión Binacional o en el nivel propiamente transfronterizo (López Ramírez, 2012, 13).

En términos de la estructura como contexto histórico, las relaciones contemporáneas se enmarcaron en un entorno de reducción de liderazgo estadounidense en la región, lo que permitió a Nicaragua maniobrar en la consecución de nuevas alianzas externas, principalmente con la Federación Rusa y Venezuela mediante el ALBA, manejando pragmáticamente su relación con Estados Unidos (Close, 2011). Por su parte Costa Rica se continuó apoyando en sus socios tradicionales, lo que reflejó cierta impotencia en cuanto a las respuestas políticas frente a la vulneración de su soberanía en Isla Portillos, siendo que distintos sectores sociales esperaron un mayor involucramiento estadounidense, lo cual no ocurrió. Esto implicaría para el país repensar su vinculación externa en términos de la seguridad internacional y los mecanismos multilaterales; y, en contexto interno, la sociedad costarricense ha valorado positivamente la posición de contención y distanciamiento (CIEP 2016, 25). Este elemento resulta fundamental, pues se constituye en un condicionante de la toma de decisiones que se haga hacia Nicaragua.

## **b. La Corte Internacional de Justicia: lo nuevo y lo pendiente**

La Administración Solís Rivera heredó de su predecesora una relación bilateral con Nicaragua judicializada y “sanjuanizada” (Murillo Zamora, 2011, 21), ello explica la necesidad del nuevo gobierno por dar continuidad a los casos en la Corte Internacional de Justicia considerando lo anterior como una política de Estado. Esta postura además se forjó en el marco de los debates presidenciales en el país, en el cual los candidatos buscaron ofrecer a la opinión pública un compromiso con la defensa de la soberanía como una señal de fortaleza y liderazgo.



Durante el año 2015 se resolvieron dos de los tres casos que enmarcaron la disputa binacional, concretamente los expedientes “Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en el área fronteriza” y “Construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del Río San Juan”. El tercer expediente denominado “Delimitación marítima en el mar Caribe y el Océano Pacífico” continúa pendiente de resolución, previéndose para después de 2017.

En relación con los hitos fundamentales sucedidos en 2015 debe mencionarse la implementación de las medidas provisionales requeridas por Costa Rica a la Corte, específicamente la suspensión de las actividades de dragado por parte de Nicaragua, y la reparación de los caños artificiales construidos por Managua en territorio soberano costarricense, bajo la pretensión de desviar el cauce del San Juan. A pesar de que las medidas fueron avaladas por la Corte en setiembre de 2013, estas fueron implementadas hasta abril de 2015, para lo cual el país debió coordinar con la Secretaría General de la Convención Ramsar y notificar a las partes involucradas. El proceso de reparación de los daños ambientales no contó con el favor de las autoridades nicaragüenses negándose el uso del río San Juan para trasladar los materiales, debiendo Costa Rica proceder con el alquiler de un helicóptero. Además, Nicaragua había descatado las medidas cautelares relativas a la suspensión de actividades, el retiro de personal y la vulneración del derecho de navegación costarricense sobre el San Juan.

El segundo hito consistió en la sentencia relativa a los dos primeros expedientes. El fallo fue difundido el día 16 de noviembre de 2015. En lo fundamental ha sido considerado ampliamente favorable para los intereses costarricenses (Véase Consulta a expertos). Si se analiza con detenimiento, los casos resueltos abarcaban cuatro temas fundamentales: soberanía del territorio y derechos de navegación, trabajos de dragado, reparación y ruta fronteriza. Por consiguiente, resulta más interesante analizar el resultado y sus consecuencias a partir de estos componentes (ver anexos 1 y 2).

La sentencia fue clara en establecer la soberanía territorial de Costa Rica sobre el territorio en disputa (parte de Isla Calero), asimismo, declaró que la irrupción de Nicaragua a ese espacio geográfico fue ilegal. En esta línea, estableció que Nicaragua violó las medidas cautelares que se impusieron dentro del proceso. La CIJ decidió que esa condena era suficiente, y no declaró que Nicaragua había violado otras normas universales del derecho internacional. La Corte declaró, además, que se habían producido violaciones a los derechos de navegación de Costa Rica, sin embargo, desechó la solicitud costarricense de que se



ordenase a Nicaragua la derogación de partes de un polémico decreto que regula el uso del San Juan. En este sentido, el punto fue muy favorable para Costa Rica.

La sentencia no fue positiva respecto de los trabajos de dragado. La CIJ desestimó la petición de Costa Rica para que se condenase a Nicaragua por la ausencia de un estudio de impacto ambiental transfronterizo (se indicó que sí existía y fue aprobado por expertos costarricenses), determinó que Nicaragua no tenía motivo para notificar o consultar a Costa Rica sobre este plan, finalmente, señaló que Costa Rica no había probado el daño sobre su territorio por los trabajos realizados. En este tema el resultado fue muy favorable a Nicaragua y deja un portillo para otros trabajos similares en la zona.

Dado que se obtuvo una condena respecto de las ocupaciones temporales de Calero, la CIJ condenó a Nicaragua al pago de los daños únicamente por este hecho y puso a negociar por 12 meses a ambos países el monto y la forma de pago. La CIJ no concedió a Costa Rica acto de “satisfacción” adicional, el pago de las expensas del juicio, tampoco estableció garantías para que Nicaragua se abstuviese de cometer actos de este tipo, al señalar que se había apegado a un comportamiento adecuado luego de haber quebrantado las medidas cautelares.

Respecto de la ruta fronteriza, la Corte estableció que Costa Rica había violado dos componentes formales: la carencia de un estudio de impacto ambiental transfronterizo en una actividad que Nicaragua logró demostrar que podría causar daño, además, Costa Rica no notificó a Nicaragua sobre el proceso de construcción. La CIJ desechó el argumento de emergencia expuesto por Costa Rica para justificar ambos faltantes. No obstante, durante el proceso Nicaragua fue incapaz de probar que los trabajos causarían daños en el río San Juan y, por ende, en su territorio, por lo que no procedía declarar que Costa Rica hubiese violado su soberanía territorial y se ordenara una indemnización o detener los trabajos iniciados. No obstante, sí señaló la obligación de Costa Rica de monitorear que no se produjesen daños ambientales, como había hecho para mitigar los problemas iniciales que se produjeron en la construcción. Es decir, la CIJ decidió brindar algo a las dos partes en esta causa. Sin bien Nicaragua no pudo probar daño alguno, el país no puede darse el lujo de incumplir normas vinculadas con la protección del ambiente, pues este constituye uno de los principales activos de su imagen internacional.

Pese a tener mayor balance del que se ha planteado en los medios de comunicación, este fallo generó sensaciones positivas en Costa Rica, principalmente



por lograr la ratificación de su soberanía en la zona pero además por la validación de los Laudos Cleveland y Alexander por la Corte, que debería de impedir futuros cuestionamientos fronterizos por parte Nicaragua en esta instancia. No obstante, la Corte –dado que no hubo solicitud de parte– decidió no entrar a definir claramente el inicio del límite (del cual advirtió su complejidad), este punto resultará clave en la delimitación del mar Caribe, pues la proyección se debería trazar en consideración a ese punto geográfico.

También es importante destacar la condena de la Corte a Costa Rica por no realizar estudios de impacto ambiental en la construcción de la Ruta 1856, lo cual revivió cuestionamientos internos respecto de su necesidad. Diversos sectores sociales han expresado reservas en términos de las consecuencias ambientales en la zona, del desconocimiento del beneficio real para los pobladores, aunado a denuncias relacionadas con actos de corrupción. Como contraparte, el argumento sostenido por las Administraciones Chinchilla Miranda y Solís Rivera ha sido amparado en motivos de seguridad nacional, de emergencia durante la crisis y de ser potencial motor de desarrollo en esta región rezagado económicamente.

No obstante, dado el carácter técnico del documento y de la mayoría de las materias tratadas, ambos gobiernos se concentraron en el componente de soberanía sobre el territorio disputado. Este elemento daba una clara ventaja a la posición costarricense, por lo que en la percepción del público en general y muchos estudiosos el resultado fue beneficioso para las posiciones costarricenses. En tal sentido, en una encuesta de opinión pública del CIEP-UCR llevada a cabo en abril de 2016 reveló que la ciudadanía estuvo informada del fallo y además consideró que el mismo fue muy favorable para Costa Rica. El estudio revela que el “8.5% de las personas dice no haberse enterado del fallo, mientras que 71.2% supo de este resultado y considera que Costa Rica se vio más beneficiado que Nicaragua (solo 5.5% conoció el resultado y considera que Nicaragua ganó más)” (2016, 50).

### **c. La crisis migratoria cubana y la relación con Nicaragua**

En la víspera de las sentencias de la Corte Internacional de Justicia, Costa Rica enfrentó un nuevo desafío bilateral con Nicaragua. Durante noviembre de 2015 se desató una crisis migratoria, como se señaló en el acápite primero de este trabajo (ver Cuadro No. 11). En la búsqueda de soluciones el país acudió al Sistema de Integración Centroamericano, considerando que el fenómeno migratorio afecta históricamente a los países del istmo y que San José se mostró



solidario en crisis previas como la de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. No obstante lo anterior, los Estados del SICA tampoco aportaron soluciones culminando sin compromisos formales. Esto motivó a que el país suspendiera su participación en los órganos de naturaleza política del SICA, concretamente su Reunión de Presidentes y Consejo de Ministros (Matul Romero, 2015). Funcionalmente esto generó preocupaciones en el SICA pues Costa Rica asumirá la Presidencia Pro Témpore después de Nicaragua.

Este evento generó un incremento de las referencias entre ambos países, así el 19 de noviembre en un comunicado de prensa el gobierno de Nicaragua aseveró que:

*El Gobierno de Nicaragua al denunciar el capricho inconsistente e ilegítimo del Gobierno de Costa Rica que pretende victimizarse y proclamarse como Defensor de Derechos de Emigrantes, declara con firmeza que es en el SICA donde debemos discutir, en primera instancia, este delicado tema, estableciendo responsabilidades claras a quienes promueven estas inhumanas olas de emigración, cuya intencionalidad, según declaran los mismos migrantes, es política y ha sido politizada, a conveniencia de quienes la promueven y aplauden (Nodal, Nicaragua acusa..., 2015)*

El bloqueo de Nicaragua a las propuestas costarricenses en el SICA provocó la respuesta del canciller González Sanz quien señaló que:

*“Es irónico que Nicaragua venga a hablar y defender a los migrantes centroamericanos y bloquear una solución razonable cuando, ni siquiera, han atendido la migración de miles de nicaragüenses hacia Costa Rica durante décadas y que más bien ha señalado a nuestro país, según ellos, por no ser “solidario” (MRREE, Nicaragua IMPIDE..., 2015)*

En relación con el manejo de la crisis desde la perspectiva de la política exterior costarricense, debe decirse –como se señaló anteriormente– que puso en la balanza los valores tradicionales de la política exterior costarricense a sus intereses y capacidades materiales. En un primer momento se basó en uno de los pilares fundamentales de su proyección externa como lo es la defensa de



los derechos humanos; pero ante un proceso de migración en aumento no pudo mantenerse esa posición debiendo establecer límites por cuanto se sobrepasaron sus capacidades. Asimismo, siguiendo la lógica de las rivalidades duraderas descrita al inicio, todo explica que la posición nicaragüense se relaciona con una patología perceptual, por cuánto trato de “securitizar” un asunto de naturaleza humanitaria con el objetivo de generar réditos políticos domésticos y regionales en perjuicio de San José, o servir de distractor ante un fallo desfavorable de la Corte Internacional de Justicia. No obstante, aunque fuese visto negativamente por la prensa y la comunidad internacional, no existían mecanismos jurídicos para obligar una conducta distinta, lo que facilitó la toma de decisión.

#### **d. Consulta a expertos. Implicaciones del fallo de la CIJ**

La política exterior de Costa Rica con Nicaragua resulta de particular trascendencia en la opinión pública nacional, de allí la importancia para los tomadores de decisiones de realizar una buena gestión pues ello incide en la valoración de su gobierno. Una encuesta de percepción realizada por el CIEP-UCR (2014, p. 35) revela que para el 24% de las personas consultadas la prioridad del gobierno costarricense debería ser Nicaragua, superando a Estados Unidos (22%), China (7.9%) o Europa (5.1%). Esta tendencia se explica en parte por el contexto de conflictividad bilateral prevaeciente entre ambas naciones, que particularmente se vincula con los litigios sostenidos en la Corte Internacional de Justicia.

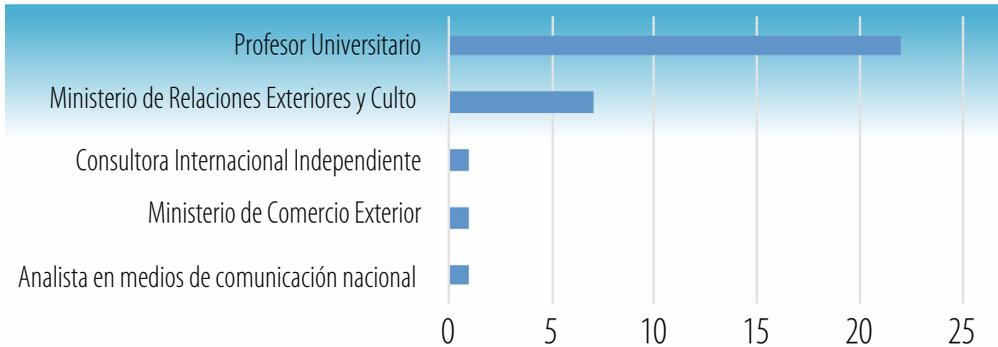
Dado lo polémico que pueden ser los acercamientos subjetivos a un tema delicado, se prefirió realizar una consulta a expertos, que permitiese crear un nivel mayor de intersubjetividad sobre el tema. En razón de lo anterior, esta sección sintetiza los resultados de la consulta en mención, con el objetivo de estudiar la percepción y las implicaciones de dicha sentencia para Costa Rica, así como la prospección respecto de las tendencias de dichas relaciones en el corto plazo como insumo estratégico para dar previsibilidad al comportamiento estatal.

La consulta ha contado con la participación de 32 personas expertas de un universo consultado de 133, las cuales siguiendo el Gráfico No. 1 se desempeñan, como primer criterio de selección, en el ámbito de la academia, especialistas en el área de las relaciones internacionales y las ciencias políticas de la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica (22 personas), en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (7 personas), como Analistas en medios de comunicación nacional (1 persona), en misiones de Costa Rica en el exterior (1 persona) y en el Ministerio de Comercio Exterior (1 persona).



## Gráfico N°. 1

### Área o puesto de desempeño de las personas consultadas, primera opción seleccionada



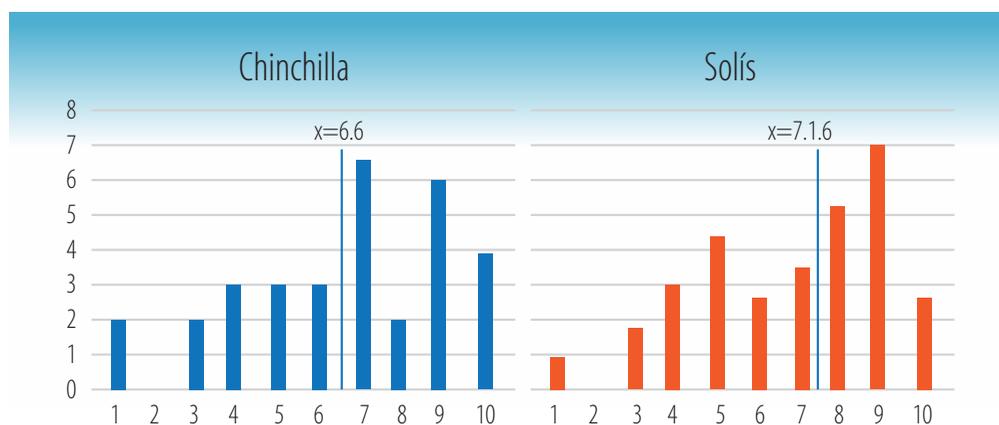
Fuente: elaboración propia a partir de resultados de la consulta a expertos.

Considerando la relevancia de la política exterior frente a Nicaragua, y la continuidad de los casos en la Corte Internacional de Justicia a pesar del cambio de gobierno en 2014, se consultó a las personas expertas su percepción respecto a la congruencia entre los valores tradicionales de la política exterior costarricense y sus acciones diplomáticas frente a Nicaragua durante la Administración Chinchilla Miranda en comparación con la Administración Solís Rivera. En una escala de 1 a 10 que va del menor al mayor resguardo de los valores tradicionales, se encuentra una percepción más favorable para la Administración Solís Rivera, con una media de siete puntos uno, sobre la Administración Chinchilla Miranda con una media de seis punto seis. Es decir, los expertos consultados consideran que la Administración Solís Rivera ha mejorado la manera en que se traducen los principios que caracterizan la política exterior del país frente a Nicaragua. Esto puede ser vinculado con la reflexión inicial respecto de la política de apaciguamiento de la Administración Chinchilla Miranda frente a la política de contención de la Administración Solís Rivera.



## Gráfico N°. 2

### Valoración de los expertos sobre la congruencia de los valores tradicionales de política exterior con la actuación desplegada hacia Nicaragua. Comparación entre Chinchilla Miranda y Solís Rivera respecto de la relación con Nicaragua



Fuente: elaboración propia a partir de resultados de la consulta a expertos.

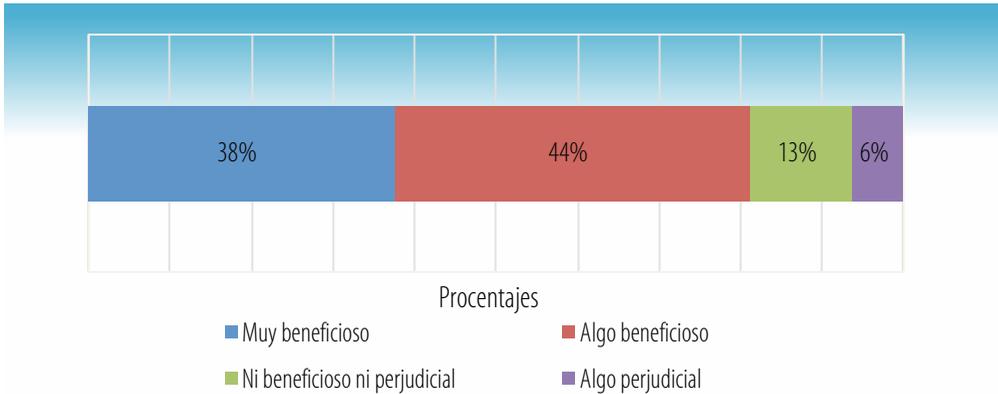
Esta percepción de la congruencia entre las acciones diplomáticas y los valores tradicionales también debe ponerse en su perspectiva histórica, siendo la coyuntura el resultado del fallo de la Corte Internacional de Justicia y el manejo de la crisis migratoria, que reveló bastante consenso en términos de la opinión pública nacional.

La consulta a expertos revela un consenso respecto a la percepción del fallo de la Corte relativa a los casos “Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en el área fronteriza” y “Construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del Río San Juan”. Tal como evidencia el Gráfico 3 el 82% de las personas consultadas considera que el fallo benefició los intereses de Costa Rica. Para el 38% fue muy beneficioso, el 44% lo estimó beneficioso, mientras un 13% le consideró ni beneficioso ni perjudicial y un 6% le consideró perjudicial. Las personas le consideraron perjudicial argumentaron que el mismo debilita las obligaciones de Nicaragua en materia de dragado, sienta un precedente de “bajo costo” para Nicaragua después de una incursión armada y destrucción ambiental, y se condena a Costa Rica por la carencia de estudios de impacto ambiental relativos a la Ruta 1856.



## Gráfico N°. 3

### Percepción respecto de beneficios o perjuicios para los intereses de Costa Rica respecto del fallo de la Corte Internacional de Justicia



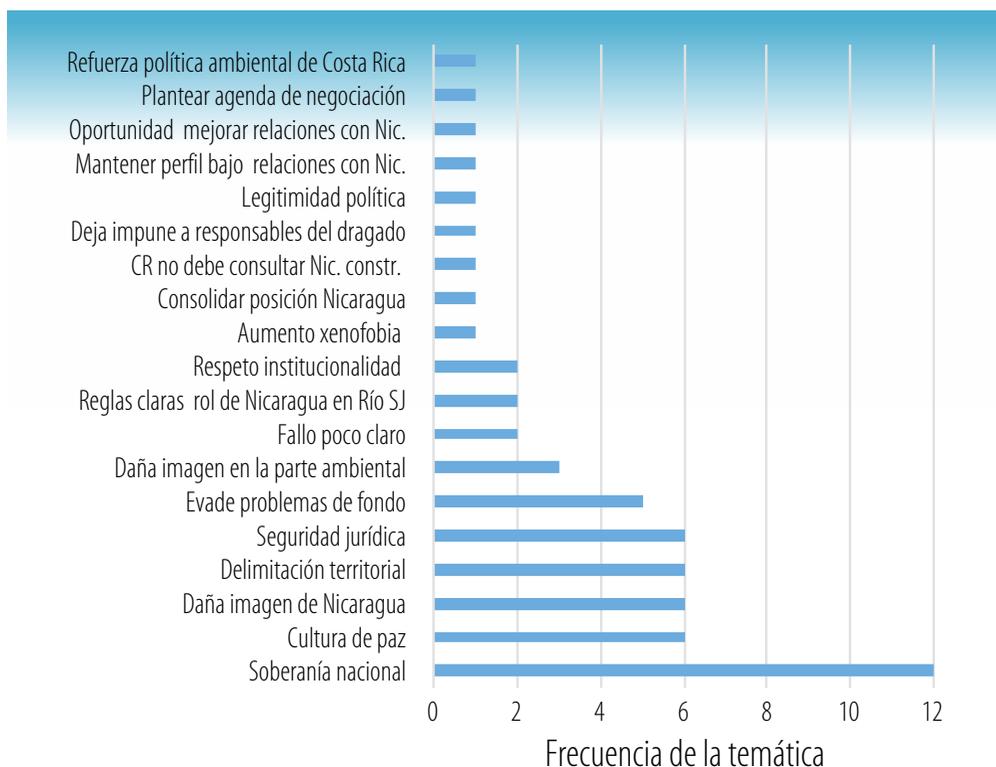
Fuente: elaboración propia a partir de resultados de la consulta a expertos.

Además de la percepción se consultó a las personas expertas sobre los principales efectos que tendría el fallo de la Corte para Costa Rica. Metodológicamente se utilizó una pregunta abierta requiriendo la mención de tres efectos, los cuales fueron posteriormente codificados a partir de clúster de palabras, ideas o conceptos relacionados que permitieran observar las tendencias. Como se desprende del Gráfico No. 4 el efecto (primer nivel) más importante para Costa Rica es la consolidación y el respeto de su soberanía nacional, lo cual se relaciona con su integridad territorial y la responsabilidad estatal por garantizar su presencia institucional. Esta temática tuvo una frecuencia de 12 menciones.



## Gráfico N°. 4

### Principales efectos del fallo de la Corte Internacional de Justicia para Costa Rica



Fuente: elaboración propia a partir de resultados de la consulta a expertos.

En un segundo nivel se destacó la cultura de paz de Costa Rica (6 menciones), la delimitación territorial (6 menciones) que se vincula con la seguridad jurídica (6 menciones), el daño a la imagen de Nicaragua (6 menciones) y de forma más ambigua la idea de evadirse problemas de fondo (5 menciones). La importancia otorgada por los expertos a la delimitación fronteriza y la soberanía nacional se explica por la relevancia otorgada por los Estados Americanos a dichos principios, que además son garantes del buen funcionamiento de sus relaciones externas. En relación con Nicaragua, a quién se consideró desfavorecida por el fallo, se le vincula con un daño a su imagen internacional por cuanto sus alegatos fueron desestimados e incluso descató las medidas provisionales dictadas por la Corte, como fue explicado en la sección anterior.

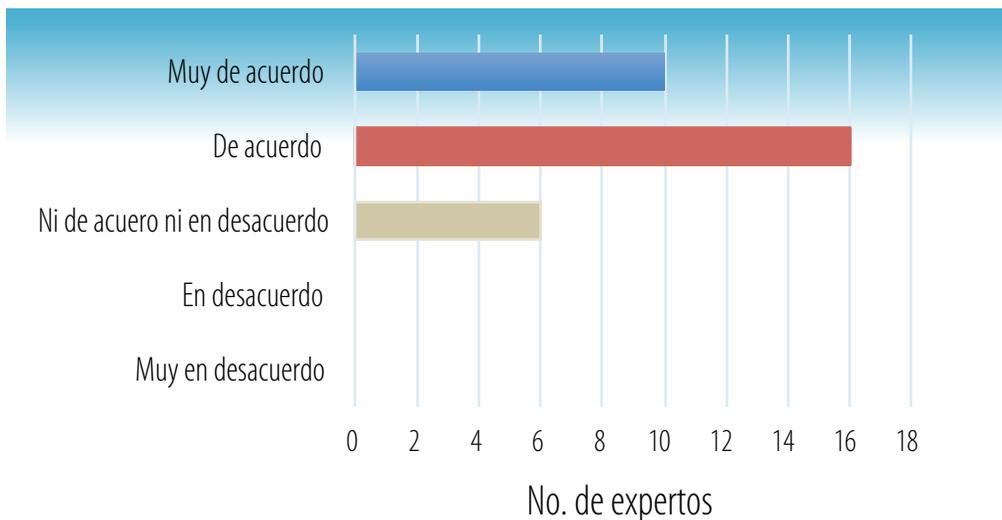


En un tercer nivel, en las implicaciones se destaca como efecto interno para Costa Rica el daño a su imagen ambiental (3 menciones), pero a su vez se percibe mayor claridad respecto a temas que causaron controversia como las reglas mediante las cuales Nicaragua puede operar en el Río San Juan (2) en garantía del derecho a la libre navegación costarricense. Se destaca la preocupación por la impunidad sobre los autores del dragado, o más bien la construcción de los caños artificiales por los cuales Nicaragua deberá indemnizar a Costa Rica así como la xenofobia en el país.

Finalmente se consultó a las personas expertas sobre tendencias y opiniones respecto del rumbo que debe tomar la relación. La consulta se realizó sobre tres temas en concreto: si las relaciones binacionales continuaran reducidas o distantes; si las relaciones deberían seguir un proceso de desjudicialización, y si las relaciones deberían abrir paso a la reactivación de la Comisión Binacional. La escala utilizada va de muy en desacuerdo (1) hacia muy de acuerdo (5).

## Gráfico N°. 5

### Respuesta a la pregunta sobre la continuidad de relaciones con Nicaragua reducidas o distantes en el corto plazo



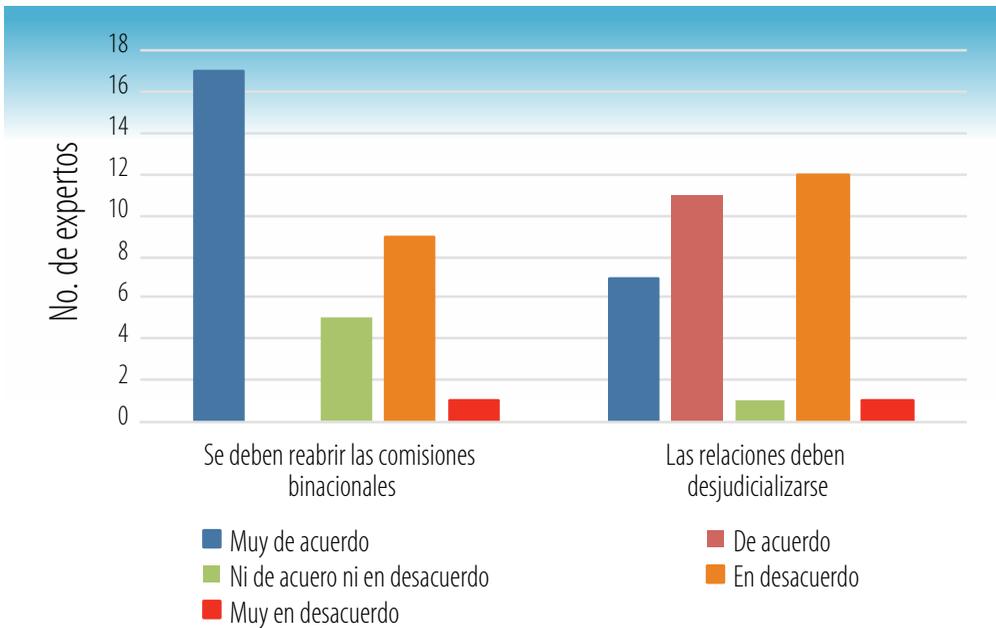
Fuente: elaboración propia a partir de resultados de la consulta a expertos.

Las tendencias que refleja el Gráfico 5 implican que para el criterio de los expertos resulta muy probable que las relaciones bilaterales continúen reducidas

en el corto plazo, con una media de 4,13. No obstante, las siguientes dos consultas plantean dos acciones concretas que reflejan lo complejo del futuro de las relaciones. Por una parte existe una clara división de opiniones en torno a la conveniencia de cambiar la estrategia de judicialización (cabe resaltar que el proceso de pago de los daños causados por Nicaragua podría volver a la Corte y, aún, se encuentra pendiente el caso de “Delimitación marítima en el mar Caribe y el Océano Pacífico”), las respuestas tuvieron un promedio de 3.43. En tal sentido, parece que la judicialización constituye un condicionante extremadamente pesado y que reduce las posibilidades de llevar la relación por otros canales.

## Gráfico N°. 6

### Posturas de los expertos en torno a la desjudicialización de la relación y la reapertura de la comisión binacional



Fuente: elaboración propia a partir de resultados de la consulta a expertos.

Por otra, existe una tendencia muy clara a recomendar la reapertura de las comisiones binacionales, con un promedio de 4.36. Es decir, de los resultados parece deducirse que se debe ir en proceso gradual de mejora de las relaciones con Nicaragua, que permita volver a un proceso de comunicación más abierto.

No obstante, existen una serie de elementos coyunturales que obstaculizan esa línea de trabajo. Entre estas se destacan la aceptación por parte de la población costarricense de una relación basada en la judicialización y una conducta de contención, que se encuentra en aumento. En la citada encuesta de CIEP, “se tiene que en agosto de 2015, 27.3% la calificaba como buena y 30.4% como mala; en noviembre 2015, 32.4% la calificó como buena y 29.1% como mala; ahora, abril 2016, 38.4% la califica buena y 21.2% mala. Es decir, entre agosto 2015 y la actualidad, la opinión positiva aumentó en 11 puntos porcentuales” (2016). La aprobación popular de la política exterior hacia Nicaragua puede transformarse en un lastre complicado para los tomadores de decisiones, dado que pueden sentirse motivados a continuar con una política que es popularmente aceptada, mientras que un cambio en este manejo puede percibirse como un acto de debilidad por la población y, por consiguiente, afectar la imagen del gobierno y su legitimidad en este campo.

Además deben agregarse elementos coyunturales como el agotamiento de las relaciones entre las actuales autoridades de ambos países motivada por los enfrentamientos constantes, la definición de la indemnización establecida por la CIJ, las discusiones sobre el retorno de Costa Rica a los órganos políticos del SICA y la cercanía de la campaña electoral en Nicaragua.

\*\*\*

## Hallazgos principales de la sección

1. Las relaciones de Costa Rica frente a Nicaragua plantean un futuro complejo. Desde un abordaje de estas como rivalidades estratégicas o duraderas, la administración Solís Rivera ha sacado ventaja en el plano interno de la difusión y resultados de la sentencia de CIJ, así como del manejo de la crisis humanitaria cubana. No obstante, no planteó una solución del manejo de las relaciones con Nicaragua en el mediano plazo.
2. Tras nuevo incremento de hostilidades verbales que se produjo tras la crisis de migrantes cubanos la ayuda prestada por Nicaragua ante un naufragio que afectó a ciudadanos costarricenses mermó la intensidad de los discursos entre ambos gobiernos. Igualmente, que el canciller costarricense mostrase preocupación por la compra de armamento que ha hecho el gobierno de Nicaragua, aclarando que no hay temores de que este pueda usarse contra Costa Rica, pone en evidencia que la relación parece estabilizarse en un



esquema de no agresión verbal, sumado a que no se han vuelto a presentar acusaciones públicas por violaciones a las obligaciones internacionales adquiridas por ambos países. Empero, la negociación en torno a la indemnización ordenada por la Corte y la cercanía de las elecciones en Nicaragua pueden ser un nuevo motor de disputas verbales entre ambos gobiernos.

3. Las encuestas de opinión y la consulta a expertos refleja una aprobación de la política costarricense hacia Nicaragua. Las razones para esta buena calificación se encuentra la percepción de que la sentencia implica la consolidación de su soberanía e integridad territorial, diluye un área de confrontación histórica relativa a los límites fronterizos con Nicaragua generando mayores expectativas de seguridad jurídica y de menores posibilidades de disenso, y se estima como un logro estratégico de cara a la resolución del tercer expediente en la Corte, especialmente en el mar Caribe. Sin embargo, como se describió, resulta, al menos cuestionable, que el resultado fuese tan desbalanceado como se planteó por las autoridades y la prensa costarricense y las soluciones jurisdiccionales no consiguen necesariamente finiquitar las rivalidades de larga duración. No obstante, esta aceptación del rumbo por parte de la población costarricense puede convertirse en un lastre pesado de la autonomía del tomador de decisiones.
4. En el mediano plazo, la herramienta de judicialización parece tornarse insuficiente. Como se ha reiterado en informes anteriores, y en este caso con la consulta a expertos, la diversidad de temas de la agenda motivarán un proceso de acercamiento paulatino que permita retomar la agenda de cooperación transfronteriza entre ambos países. No obstante, no hay indicios de estar constituyendo un equipo técnico-político (a diferencia de uno técnico-jurídico) para acometer dicha tarea en los próximos años. Desde esta perspectiva, otra situación de riesgo existente consiste en que la popularidad de una política de contención y distanciamiento provoque que la relación con Nicaragua sea manejada con objetivos políticos internos.





# La diplomacia económica: un componente emergente de la política exterior costarricense







### III. La diplomacia económica: un componente emergente de la política exterior costarricense

Desde el primer año de la administración Solís Rivera, la Cancillería ha impulsado la diplomacia económica como un eje estratégico de gestión en sus diferentes ámbitos de acción. En periodos anteriores se han aplicado esfuerzos aislados que respondían más a acciones particulares de algunas embajadas, que a una política institucional al respecto. A pesar de que el MRREE tiene la potestad legal otorgada por el Estatuto de Servicio Exterior de la República de Costa Rica de emprender, en coordinación con otras instancias este tipo de esfuerzos da la competencia jurídica al MRREE a realizar acciones encaminadas a promocionar aspectos generales de la economía del país “... establece como funciones de las misiones diplomáticas en el exterior la promoción de actividades en materia de cooperación, comercio, inversión, cooperación diplomática y turismo” (González Sanz, Futuro con esperanza: juventud con conocimiento y liderazgo, 2015, pág. 1).

La diplomacia económica nace como una necesidad de unificar esfuerzos en la promoción del país en tres sectores (comercio, turismo e inversiones) y cuatro instituciones (MRREE, COMEX, ICT y CINDE). En los cuatrienios anteriores

cada institución comunicaba un mensaje poco articulado entre sí. Con su adopción se pretende aprovechar la capacidad instalada y técnica de cada institución como plataforma para la difusión de mensaje coordinado y la articulación de acciones institucionales, para dar una respuesta efectiva a las necesidades que se planteen.

Desde esta perspectiva, los objetivos de este apartado consisten en identificar la definición que se ha dado en Costa Rica a la diplomacia económica, determinar el estado de implementación de este concepto en la Administración Solís Rivera y brindar una aproximación a los indicadores que podrían mostrar el impacto que tiene la diplomacia económica. Por consiguiente, se plantea un análisis que incluye la conceptualización de la diplomacia económica en Costa Rica, un acercamiento a los recursos existentes para la gestión de esta y un análisis de la relación entre relevancia económica de los socios costarricenses, recursos y acciones planteadas para su desarrollo en los próximos meses.

## a. Conceptualización de la diplomacia económica en Costa Rica

Según la Convención de Viena de 1961, una de los deberes de la misión diplomática de cada país es la de fomentar las relaciones amistosas y el desarrollo de las relaciones económicas, culturales y científicas entre los Estados. Las relaciones económicas, que son este momento el principal interés, hacen referencia a todas las actividades comerciales, financieras, inversión extranjera, turismo, cooperación comercial, apoyo de micro y macro económico y procesos de promoción de negocios.

El término de diplomacia económica sin embargo, se comienza a utilizar en la primera década del 2000, cuando se delega en mayor medida la función de negociaciones comerciales a la misión diplomática. Sin embargo, estas acciones eran aisladas, en muchos casos correspondía a esfuerzos particulares de funcionarios específicos y estas acciones no se les reconocían como diplomacia económica. Así mismo, la interrelación entre los diferentes ministerios (COMEX, PROCOMER e ICT) era muy limitada e incluso inexistente en algunos casos.

Aun cuando existen algunas variantes en el uso de este término según sea la orientación de la política exterior de los países,<sup>10</sup> se entiende que tienen en co-

10 Por ejemplo, según el Ministerio de Relaciones Exteriores de España, se trata de una herramienta para reactivar la economía y tiene como principal objetivo colaborar con la defensa y la promoción de los intereses económicos de su país, mediante acciones que potencien sus exportaciones, la atracción de la inversión extranjera y el turismo (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, s.f).



mún la dinamización de la economía nacional, la proyección de sus empresas, la atracción de inversión extranjera y la transmisión de tecnologías (Lama, 2013). En general, las misiones diplomáticas deben estar enfocadas en estos puntos, pero sin limitarse, ya que un componente importante es el tema de exportaciones e importaciones. 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 (Phlipot, 2010).

En Costa Rica el término de diplomacia económica es un concepto en construcción, inicialmente, articulada por un conjunto de aproximaciones normativas. De tal manera, en los convenios que firmó el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE) con la Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), se expresa que la Diplomacia económica es “...un instrumento de la acción exterior del Estado costarricense en la que se conjuga la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las instancias involucradas en la promoción económica y comercial del país, como lo es el caso de CINDE”, PROCOMER y el Instituto Costarricense de Turismo.

De estos convenios se desprende que la diplomacia económica implica emprender acciones para incentivar las exportaciones, la inversión extranjera directa (IED), el turismo, así como la cultura e imagen de Costa Rica en el mundo. En materia de exportaciones se busca aumentar, diversificar la oferta exportable y los destinos de exportación de bienes y servicios costarricenses). La promoción del país con un receptor de IED, implica mejorar la calidad y cantidad de información disponible para la toma de decisiones del empresario a la hora de invertir. Se busca también, que más empresas de turismo coloquen a Costa Rica como un destino preferencial entre su portafolio de servicios (González Sanz, 2015). La utilización de la Marca País busca potenciar una imagen integral y diferenciadora de la nación, donde se resalta lo auténtico, el orgullo, la concentración de atributos varios y los servicios de articulación de valor que ofrece el país (MREE; PROCOMER, 2015).

---

En Albania, el concepto se define como la creación de políticas, toma de decisiones y la defensa de los intereses económicos estratégicos de la nación, incluyendo exportaciones, importaciones, tratados comerciales, oportunidades de inversión y temas de cooperación comercial. (Ministry of Foreign Affairs of Albania, 2016) Por otro lado en Gran Bretaña una definición creada por Nicholas Bayne, lo describe como un método en el cual se relaciona tanto el funcionamiento interno como las negociaciones internacionales de las políticas económicas de las naciones, siendo esto mismo un complemento de la diplomacia tradicional (Phlipot, 2010).



La actual administración ha impulsado e institucionalizado diplomacia económica en su gestión. El siguiente cuadro resume las principales acciones que se han realizado en este tema desde 2015.

### Recuadro N°. 3

#### Discusión teórica – práctica sobre la posibilidad de incluir las importaciones dentro de la diplomacia económica

Desde el punto de vista macroeconómico las importaciones restan riqueza a un país, pues genera una salida de dinero de la nación que importa y una entrada a la empresa que exporta ubicada en otro territorio, generando consecuentemente un valor agregado, impuestos, impulso laboral, entre otros beneficios. En este sentido, la fórmula de cálculo del Producto Interno Bruto (PIB) permite constatar este argumento.

$$\text{PIB} = \text{C} + \text{I} + \text{G} + \text{E} - \text{M}$$

|        |    |                                |    |               |
|--------|----|--------------------------------|----|---------------|
| Dónde: | C: | Consumo privado                | M: | Importaciones |
|        | G: | Gasto del gobierno             | E: | Exportaciones |
|        | I: | Inversiones del sector privado |    |               |

Sin embargo, en términos de la DIPLOMACIA ECONÓMICA, las importaciones deberían ser un tema a incentivar en las acciones que se emprendan en este sentido. Su inclusión se justifica en los siguientes dos argumentos:

- **Establecimiento de una relación Ganar-Ganar:** En cualquier negociación entre dos partes es poco probable y deseable que alguna obtenga todo el beneficio del acuerdo. En esta línea, el poder incentivar las exportaciones nacionales expresando el interés del país por obtener productos de la otra nación, permitiría generar una estrategia más sólida de promoción de exportaciones nacionales
- **La importación de productos per se, no es necesariamente negativa:**
  - a. La importación de insumos productivos que generen un mayor valor agregado es deseable para cualquier nación y recomendado por la teoría económica.



- b. Así mismo, la incorporación de insumos con menor precio, mayor calidad, cantidad y tecnificación es deseable en los diferentes procesos productivos.
- c. Aún la importación de bienes finales para la comercialización genera ingresos fiscales, actividad económica y estabilidad de empleo.
- **Se perciben beneficios de la ventaja relativa del comercio:** En este sentido todos los países pueden tener posibilidades de verse beneficiado del comercio, aunque no posean ventaja absoluta en la generación de algún bien en particular.  
 Por lo tanto, la generación de estrategias para la atracción de cierto tipo de importaciones podría reforzar y mejorar el impacto de la diplomacia económica que se implemente en el país.

La actual administración ha impulsado e institucionalizado diplomacia económica en su gestión. El siguiente cuadro resume las principales acciones que se han realizado en este tema desde 2015.

## Cuadro N°. 12

### Línea de tiempo en la institucionalización de la diplomacia económica

| Fecha   | Detalle  |
|---------|--|
| 2/2015  | Comunica al cuerpo diplomático sobre priorización que debe darse en cada instancia al tema de diplomacia económica.  |
| 2/2015  | El señor ministro de Relaciones Exteriores y Culto, pronuncia un discurso en la clase inaugural del I ciclo lectivo de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, donde indica que una acción estratégica para la Institución será el fomento de la diplomacia económica.  |
| 7/2015  | El Ministerio recibió apoyo de la Escuela de Relaciones Internacionales para la identificación y redacción de los tres nuevos objetivos estratégicos de la Institución.  |
| 9/2015  | Se firma convenio con PROCOMER para institucionalizar el apoyo conjunto en la promoción de exportaciones y la imagen del país.   |
| 10/2015 | Se firma convenio con CINDE para promover la atracción de inversión extranjera directa en Costa Rica.  |
| 1/2016  | Se concreta en los Planes Operativos Anuales la utilización del objetivo Estratégico en el tema de la diplomacia económica.<br>“Promover la atracción de inversiones y el turismo a Costa Rica; así como el comercio, las exportaciones y la cultura costarricense en el exterior, mediante las estrategias y las acciones definidas por las entidades nacionales para la promoción de Costa Rica en el exterior, bajo el esquema de Marca País, incentivando el desarrollo nacional.” |

Fuente: Elaboración propia con base en (González Sanz, Futuro con esperanza..., 2015).



## b. Una plataforma inicial: los recursos para la implementación de la diplomacia económica costarricense

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.

Dicha estructura se muestra en el cuadro siguiente. El mismo realiza un recuento de las representaciones de Costa Rica en mundo, con respecto a su ubicación y cantidad de funcionarios asignados a cada uno.

### Cuadro N°. 13

#### Cantidad de embajadas, consulados y oficinas de PROCOMER por región<sup>11</sup>

| Región                  | Embajadas | Consulados separadas de Embajadas | Oficinas de PROCOMER |
|-------------------------|-----------|-----------------------------------|----------------------|
| América latina          | 11        | 0                                 | 3                    |
| Asia Pacífico           | 6         | 2                                 | 2                    |
| Caribe                  | 4         | 0                                 | 2                    |
| Centroamérica           | 6         | 3                                 | 6                    |
| Estados Unidos y Canadá | 2         | 8                                 | 4                    |
| Europa occidental       | 9         | 0                                 | 2                    |
| Europa oriental         | 1         | 0                                 | 0                    |
| Medio oriente           | 3         | 0                                 | 2                    |
| <b>Total</b>            | <b>42</b> | <b>13</b>                         | <b>21</b>            |

Fuente: Elaboración propia con ERI. (2016). Base de datos de composición de funcionarios de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de Costa Rica 2008-2015 e información de PROCOMER.

11 Se incluyen países en los que Costa Rica tiene sede diplomática (embajada, consulado o misión especial). Se excluyen los países que son atendidos mediante la modalidad de embajadas concurrentes.



Como puede apreciarse en el cuadro adjunto, para 2015, el país contaba con un total de 44 embajadas, 13 consulados separados de embajadas<sup>12</sup> que operan alrededor del mundo, en donde labora un total de 310 funcionarios totales, de los cuales 168 son diplomáticos y 142 desarrollan funciones administrativas.<sup>13</sup> Por otra parte, se mantenían operando 21 oficinas de promoción comercial, que emplean a 26 funcionarios. El cuadro siguiente muestra la capacidad instalada por país según representaciones diplomáticas o agencias de promoción comercial.

## Cuadro N°. 14

### Cantidad de funcionarios por región y tipo de puesto

| Región                  | Diplomáticos | Administrativos | Funcionarios PROCOMER |
|-------------------------|--------------|-----------------|-----------------------|
| América latina          | 31           | 38              | 3                     |
| Asia Pacífico           | 15           | 15              | 3                     |
| Caribe                  | 10           | 12              | 3                     |
| Centroamérica           | 28           | 30              | 6                     |
| Estados Unidos y Canadá | 24           | 12              | 7                     |
| Europa occidental       | 35           | 20              | 2                     |
| Europa oriental         | 1            | 3               | 0                     |
| Medio oriente           | 5            | 6               | 2                     |
| Multilaterales          | 19           | 6               | 0                     |
| <b>Total</b>            | <b>168</b>   | <b>142</b>      | <b>26</b>             |

Fuente: Elaboración propia ERI. (2016). Base de datos de composición de funcionarios de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de Costa Rica 2008-2015 e información de PROCOMER.

En el caso de PROCOMER, se cuenta con tres formatos de agencias que atienden al exportador en el exterior, las cuales son: Oficinas de Promoción Comercial, las cuales son propias de PROCOMER. Centros de Costa Rica en Cámaras de Centroamérica, en las cuales la institución firma convenios entre PROCOMER y Cámaras para la prestación de los servicios. Por último, se encuentran las Representación Comercial bajo la figura de outsourcing o tercerización de servicios, en

12 Se excluyen las misiones en organismos multilaterales, dado que dentro de sus funciones no se encuentra de forma primaria la promoción comercial.

13 Las funciones administrativas abarcan secretarías administrativas, asistentes consulares, choferes y misceláneos.



donde el recurso contratado en el marco de la Alianza PROCOMER y Cancillería (Johnson, 2016).

Resulta fundamental advertir que no todos los funcionarios acreditados en las misiones diplomáticas costarricense se encuentran dedicados a las funciones de promoción económica. En esta línea, la mayoría comparte su tiempo en labores de gestión política y de cooperación para el desarrollo, por lo que la gestión de diplomacia económica constituye una labor más dentro de sus trabajos cotidianos.

En síntesis, el país cuenta con una base institucional organizada que apoya las acciones de diplomacia económica. La misma da soporte a las acciones emprendidas desde cada misión diplomática y agencia comercial, así como los viajes que realizan los representantes públicos con fines comerciales.

### **c. Relevancia económica, un componente necesario para el análisis de la diplomacia económica**

Para facilitar el análisis de la relación entre recursos y necesidades se construye para este fin un “índice de importancia relativa de la diplomacia económica” (IIRDE) el cual pondera las tres variables: (a) turística, mediante la entrada de personas al país por vía aérea, aportado por el ICT; (b) exportaciones, mediante el valor de las exportaciones por país, brindado por PROCOMER; y (c) la inversión extranjera directa que ingresa a Costa Rica, identificada por el Banco Central de Costa Rica. Los valores se estandarizan, y según el peso relativo (42% IED, 33% exportaciones y 25% turismo), se ponderan para conformar el índice como tal (ver recuadro metodológico). Esto permite sistematizar las tres variables e identificar las tendencias de los principales socios comerciales, desde el punto de vista de la diplomacia económica.

Según esta metodología, el cuadro siguiente presenta los principales socios comerciales según el índice de importancia relativa de la diplomacia económica.



## Cuadro N°. 15

### Principales socios económicos de Costa Rica de acuerdo con índice de importancia económica (2015)

| Ranking   | País           | Ranking   | País                |
|-----------|----------------|-----------|---------------------|
| <b>1</b>  | Estados Unidos | <b>11</b> | Bélgica             |
| <b>2</b>  | Honduras       | <b>12</b> | El Salvador         |
| <b>3</b>  | México         | <b>13</b> | Reino Unido         |
| <b>4</b>  | Panamá         | <b>14</b> | R. Dominicana       |
| <b>5</b>  | Canadá         | <b>15</b> | Italia              |
| <b>6</b>  | España         | <b>16</b> | Venezuela           |
| <b>7</b>  | Guatemala      | <b>17</b> | China <sup>14</sup> |
| <b>8</b>  | Colombia       | <b>18</b> | Japón               |
| <b>9</b>  | Nicaragua      | <b>19</b> | Argentina           |
| <b>10</b> | Alemania       | <b>20</b> | Chile               |

Fuente: Elaboración propia.

## Recuadro N°. 4

### Metodología utilizada para el cálculo del índice de importancia en la diplomacia económica

El “índice para medir la importancia de la diplomacia económica” toma en cuenta las siguientes variables: inversión extranjera directa registrada por el Banco Central, las exportaciones contabilizadas por PROCOMER y el número de turistas que arribaron al país según el ICT.

El índice busca identificar las naciones con mayor flujo económico con Costa Rica, según las variables planteadas. Los datos tenían unidades de medida y escalas diferentes, por lo que se debió normalizarla para hacerlos comparables. El valor nominal de cada indicador se normalizó mediante el “método estándar

14 Para el 2015, China aparece fuera de los diez primeros del índice de importancia. Esto se produce por varios factores: (1) el índice no toma en cuenta importaciones, pues en desarrollo conceptual de la diplomacia económica costarricense esta no ha sido tomada en cuenta (ver Recuadro No. 3), (2) se ha producido un reducción considerable del monto de exportaciones a China (efecto de la salida de Intel) y (3) se produjo una reducción de la IED.



de los puntos correspondientes” usado en MIDEPLAN (2007), para ajustar los datos en una escala cuyos valores van de 0 a 1, haciéndolos comparables y minuyendo la magnitud de los indicadores.

Los datos estandarizados se ponderan según su peso relativo, según el siguiente detalle: 42% IED, 33% exportaciones y 25% turismo. Este índice es anual, con la acumulación de la información se pueden crear series que pueden medir los efectos de las acciones desplegadas. Estos pesos porcentuales se obtienen al sumar los datos estandarizados y obtener el peso relativo de cada variable con respecto al total. Es decir, cada variable se le asigna la importancia relativa que posee en el flujo total del comercio, el turismo y la IED.

Pese a la reciente implementación del tema de la diplomacia económica, se plantea la necesidad de medir los resultados actuales y especialmente futuros de las diferentes acciones y recursos destinados a este fin. En este sentido, el cuadro siguiente muestra los resultados agregados por región del índice de importancia de la diplomacia económica para el 2015 y se le compara con 1) la cantidad de viajes con agenda económica que tuvieron el Canciller, Vicecanciller, Ministro y Viceministro de COMEX; así como 2) la cantidad de funcionarios entre diplomáticos, administrativos y técnicos del MRREE y PROCOMER destacados en estos países; 3) la cantidad de acciones de promoción económica (cultural, comercial, turística y de inversión) que se realizará en los países de cada región.

## Cuadro N°. 16

### Aproximación de la efectividad de la diplomacia económica en términos de recursos y actividades realizadas por región (2015)

| Región                  | Importancia económica | Visitas c/ agenda de promoción 2014-2016 | Funcionarios 2015 | Cantidad de actividades planeadas 2016 |
|-------------------------|-----------------------|--|-------------------|--|
| Estados Unidos y Canadá | 46%                   | 34%                                      | 13%               | 4%                                     |
| Centroamérica           | 16%                   | 9%                                       | 19%               | 17%                                    |
| Europa occidental       | 14%                   | 9%                                       | 17%               | 22%                                    |
| América Latina          | 13%                   | 19%                                      | 21%               | 30%                                    |
| Asia Pacífico           | 5%                    | 19%                                      | 10%               | 14%                                    |
| Caribe                  | 4%                    | 6%                                       | 7%                | 7%                                     |



| <b>Región</b>   | <b>Importancia económica</b> | <b>Visitas c/ agenda de promoción 2014-2016</b> | <b>Funcionarios 2015</b> | <b>Cantidad de actividades planeadas 2016</b> |
|-----------------|------------------------------|---|--------------------------|---|
| Europa oriental | 2%                           | 1%  | 1%                       | 2%  |
| Medio oriente   | 2%                           | 3%  | 4%                       | 4%  |

Fuente: Elaboración propia a partir de ERI, Matriz de visitas

Del cuadro anterior se desprende que el país busca mantener los mercados actuales y consolidados, sin tener una apuesta clara por mercados emergentes. Se identifica que Estados Unidos y Canadá es el principal socio comercial, es donde consecuentemente, se dirigen la mayor cantidad de viajes y la cuarta cantidad de funcionarios totales destacados en esta región (cabe señalar que si se desagregan los datos por país, Estados Unidos ocupa el primer lugar de funcionarios destacados). Sin embargo, existe pocos recursos destinados a la atención de mercados emergentes, tales como Medio Oriente y Asia, en ambas regiones apenas se destinan el 6% de los viajes, el 6% de los funcionarios y el 5% de las actividades de promoción.

Debe analizarse la cantidad y calidad de las acciones de diplomacia económica emprendidas en las diferentes regiones, en función de la importancia relativa que estas posean para el país, en el corto, mediano y largo plazo. En regiones como América Latina y Asia Pacífico concentran una gran cantidad de recursos y acciones, pero su importancia comercial relativa es menor a la de otras regiones a las cuales se les destina menor cantidad de recursos. En el caso de América Latina, tiene el cuarto puesto de importancia relativa y concentra la mayor cantidad de viajes con motivo económico, funcionarios y se desarrollarán la mayor cantidad de actividades de promoción comercial. En el caso de Asia Pacífico, representa únicamente el 4% del comercio, sin embargo, fue destino de la tercera cantidad de viajes con agenda económica, dispone del 8% de funcionarios destacados y el 13% de las actividades a realizar durante el 2016.

En un contexto de recursos escasos como el actual, es necesario priorizar las acciones que se dirigirán a los diferentes países según sus potencialidades. El cuadro siguiente muestra las 10 naciones más importantes para Costa Rica en términos de IED, exportaciones y turismo.



## Cuadro N°. 17

### Valoración de prioridades por países, según la importancia relativa de los socios comerciales de Costa Rica.

| Posición en el ranking | IED            | Exportaciones        | Turismo        |
|------------------------|----------------|----------------------|----------------|
| <b>1</b>               | Estados Unidos | Estados Unidos       | Estados Unidos |
| <b>2</b>               | Honduras       | Panamá               | Canadá         |
| <b>3</b>               | Colombia       | Nicaragua            | México         |
| <b>4</b>               | México         | Guatemala            | España         |
| <b>5</b>               | España         | Bélgica              | Alemania       |
| <b>6</b>               | Alemania       | Honduras             | Colombia       |
| <b>7</b>               | Panamá         | República Dominicana | Reino Unido    |
| <b>8</b>               | Reino Unido    | El Salvador          | Guatemala      |
| <b>9</b>               | Canadá         | México               | Panamá         |
| <b>10</b>              | Bélgica        | Reino Unido          | El Salvador    |

Fuente: Elaboración propia a partir de BCCR, PROCOMER e ICT.

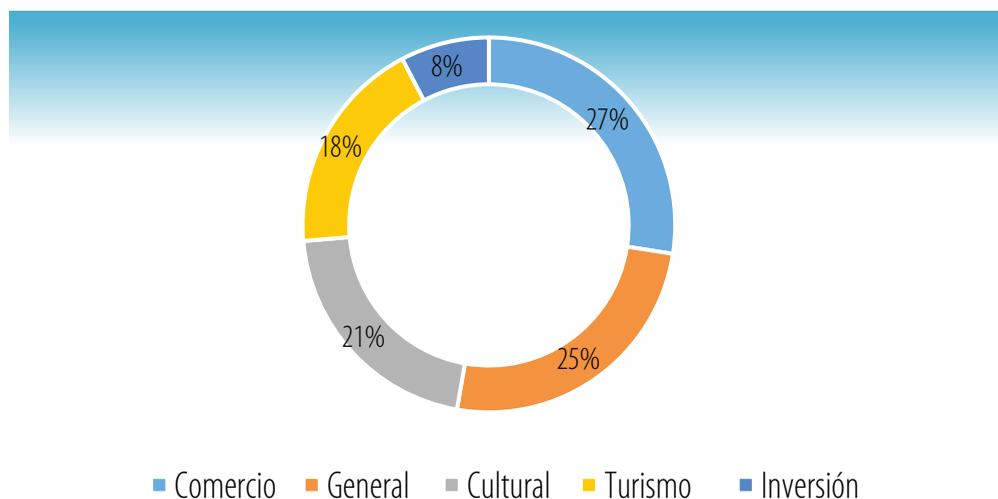
Es deseable establecer una agenda de diplomacia económica por nación. La misma puede variar según los objetivos de Costa Rica y las características del país en el tiempo. Por ejemplo, hay países como México, la agenda debería dedicar acciones a los tres componentes: atracción de inversiones, turismo y exportaciones. Por otro lado, en Alemania, podría enfocarse en IED y turismo. Bélgica en IED y Exportaciones. En Canadá dar más énfasis a la atracción de visitantes y en El Salvador, fomentar las exportaciones. Focalizar esfuerzos podría permitir tener un mejor resultado conjunto en términos de los objetivos perseguidos por la diplomacia económica.

## d. Análisis de la gestión inicial de la diplomacia económica costarricense<sup>15</sup>

Las acciones que implementarán el MRREE durante el 2016, se observa que el comercio y la cultura son las áreas de la diplomacia económica donde se enfocarán una mayor cantidad en el tema de la diplomacia económica. Se perciben una menor cantidad de acciones dirigidas a la atracción de inversión y la promoción de Costa Rica como un destino turístico. Precisamente en estas áreas es donde el MRREE no ha logrado avances importantes en el convenio con el ICT o la implementación totalmente del convenio con CINDE, aspectos que podría mejorar la cantidad-calidad de las actividades de la diplomacia económica. El siguiente gráfico, muestra las áreas generales de acciones a implementar durante el 2016 por parte de las embajadas, consulados y misiones especiales.

### Gráfico N°. 7

#### Áreas generales donde se concentran mayor cantidad de acciones de diplomacia económica planificadas para el 2016 por el MRREE



Fuente: elaboración propia a partir de PATs 2016.

15 Para el análisis de las gestiones realizadas por Costa Rica en el marco de la diplomacia económica, es necesario aclarar que para el caso de PROCOMER se consideraron las acciones realizadas para el 2015. En el caso del MRREE son acciones planificadas para el 2016 en los Planes Anuales de Trabajo. Esto por tanto los formatos utilizados en periodos anteriores no permitía el análisis puntual de dichas acciones. Asimismo, los convenios con PROCOMER y CINDE se firmaron hasta finales del 2015 y no es sino hasta el 2015 se definió el objetivo estratégico explícito el tema de la diplomacia económica.

Para el 2016, el MRREE ha planteado la ejecución de un total de 92 acciones de promoción comercial, turística, de atracción de inversiones y cultural. Estas responden a la visión del personal destacado en cada país. Para evaluaciones futuras se podría avanzar a la definición de prioridades territoriales y temáticas en las diferentes áreas de la diplomacia económica que podría interesar promover en cada país. El cuadro siguiente muestra en detalle las regiones y el área que se dará mayor importancia.

## Cuadro N°. 18

### Región según la categoría de acciones de diplomacia económica a ejecutar para el 2016

| Región                  | Comercio  | Cultural  | Inversión | Turismo   | General <sup>16</sup> | Total General |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|---------------|
| América Latina          | 6         | 3         | 4         | 6         | 8                     | 27            |
| Europa Occidental       | 5         | 7         | 1         | 3         | 3                     | 20            |
| Centroamérica           | 5         | 6         | 1         | 4         |                       | 16            |
| Asia Pacífico           | 5         |           |           | 2         | 4                     | 11            |
| Caribe                  | 1         | 2         |           | 1         | 2                     | 6             |
| Estados Unidos y Canadá |           |           | 1         | 1         | 2                     | 4             |
| Medio Oriente           | 2         | 1         |           |           | 1                     | 4             |
| Asia                    |           |           |           |           | 2                     | 2             |
| Europa Oriental         | 1         |           |           |           | 1                     | 2             |
| <b>Total</b>            | <b>25</b> | <b>19</b> | <b>7</b>  | <b>17</b> | <b>23</b>             | <b>92</b>     |

Fuente: Elaboración propia con base al MRREE (2016).

Las acciones concretas que el MRREE realizarán y que registradas en el PAT 2016 para la implementación de la diplomacia económica tienen a ser acciones generales, en las que no se persiben necesariamente actividades que busquen resultados concretos en el corto plazo o impacto en el largo plazo. La mayoría de las actividades planteadas buscan brindar orientación, apoyo o participar de actividades, y no necesariamente a asumir una actitud proactiva en la búsqueda

<sup>16</sup> Dentro de esta categoría se encuentran acciones dirigidas a la promoción de los sectores turismo, IED y exportaciones. Estas son actividades que tienen poco impacto en la promoción de la diplomacia económica, pues implican acciones tales como: atender consultas, direccionar solicitudes de información, atender visitas, entre otras de contenidos similares.



de nuevas oportunidades de negocios, atracción de inversión, turismo o fomento cultural. El siguiente cuadro muestra el tipo de acción que se realizará en el MRREE en cada región durante el 2016.

## Cuadro N°. 19

### Acciones principales de fomento a la diplomacia económica que se realizarán por el MRREE en 2016

| Acciones                            | %  | Acciones                               | % | Acciones                   | % |
|-------------------------------------|----|--|---|----------------------------|---|
| Realizar actividad promoción        | 34 | Contacto líneas aéreas                 | 2 | Coordinación para exportar | 1 |
| Participar actividades              | 13 | Presentar información                  | 2 | Crear Cámara               | 1 |
| Apoyar actividades                  | 10 | Acciones de seguimiento                | 1 | Político                   | 1 |
| Coordinación institucional          | 5  | Acondicionar instalaciones             | 1 | Promocionar empresas       | 1 |
| Atender consultas                   | 4  | Apoyar delegaciones                    | 1 | Realizar gestiones         | 1 |
| Difusión de información             | 3  | Búsqueda de oportunidades de inversión | 1 | Apoyo en visita Ministro   | 1 |
| Participar ferias                   | 3  | Capacitación                           | 1 | Reformar contacto          | 1 |
| Planificar                          | 3  | Colocar mosaico                        | 1 | Realizar gira              | 1 |
| Promoción en medios de comunicación | 3  | Comunicación                           | 1 |                            |   |

Fuente: Elaboración propia con base a MRREE (2016)

Es importante anotar que en el marco del convenio entre el MRREE y PROCOMER, se detectan avances en la colaboración entre ambas instancias para capacitar al personal de las diferentes embajadas en el tema de diplomacia económica. Por ejemplo, el 24 y 26 de mayo del presente año, se llevó a cabo una capacitación virtual con el fin de brindarles las herramientas técnicas para la promoción de la Misión de compradores BTM 2016.

En el caso de PROCOMER, se realizaron un total de 380 acciones en los diferentes países donde tiene presencia. El siguiente cuadro muestra la distribución por tipo de acción y país o región.



## Cuadro N°. 20

### Acciones ejecutadas por las oficinas de PROCOMER en los diferentes países durante el 2016<sup>17</sup>

| <b>País - Región</b> | <b>Agenda Presencial</b> | <b>Influenciadores</b> | <b>Misiones comerciales</b> | <b>Compradores BTM</b> | <b>Ferias Internacionales</b> |
|----------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------------|
| ALEMANIA             | 13%                      | 0%                     | 8%                          | 3%                     | 17%                           |
| CANADÁ               | 11%                      | 14%                    | 8%                          | 6%                     | 0%                            |
| CARIBE               | 7%                       | 14%                    | 8%                          | 15%                    | 4%                            |
| CENTROAMÉRICA        | 9%                       | 0%                     | 8%                          | 8%                     | 13%                           |
| CHINA                | 4%                       | 0%                     | 0%                          | 4%                     | 9%                            |
| MÉXICO               | 11%                      | 14%                    | 17%                         | 8%                     | 4%                            |
| EEUU                 | 19%                      | 29%                    | 17%                         | 21%                    | 30%                           |
| PANAMÁ               | 14%                      | 0%                     | 8%                          | 8%                     | 9%                            |
| PERÚ                 | 7%                       | 14%                    | 8%                          | 17%                    | 9%                            |
| PUERTO RICO          | 2%                       | 0%                     | 0%                          | 6%                     | 0%                            |
| REINO UNIDO          | 3%                       | 14%                    | 17%                         | 4%                     | 4%                            |
| Total                | 141                      | 7                      | 12                          | 197                    | 23                            |

Fuente: Elaboración propia con base a Johnson Simla (2016).

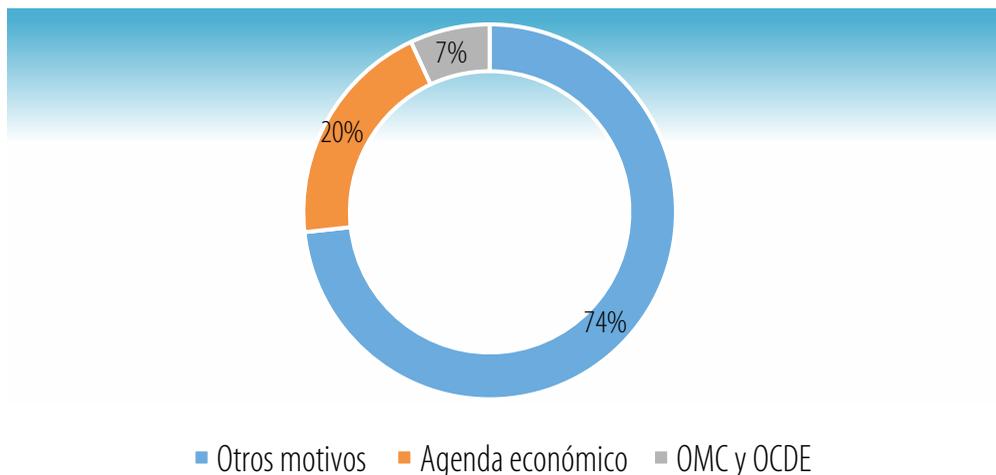
En términos de los viajes que han realizado las autoridades del país al exterior, se denota que la agenda económica no es una prioridad. De las visitas con motivos económicos representan un 27% del total de viajes realizados (es decir 68 en total), de los cuales, dos de cada diez viajes tuvieron una agenda mayoritariamente económica durante el 2015 y siete fueron en el marco de la OMC y OECD. El gráfico siguiente muestra la distribución porcentual de los viajes del Presidente, Canciller, Vicecanciller, Ministro y Viceministro de COMEX, según el motivo.

17 Se solicitó a PROCOMER la definición de esta tipología de oficinas.



## Gráfico N°. 8

### Viajes del Presidente, Canciller, Vicecanciller, Ministro y Viceministro de COMEX, según motivo 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de ERI, Matriz de visitas, 2015.

En este sentido, los viajes con agendas netamente económicas se han concentrado en destinos tradicionales como Estados Unidos y Canadá, así como América Latina y en destinos emergentes como Asia Pacífico. El cuadro siguiente, muestra las regiones según el número de viajes realizados durante el 2015 y que tuvieron una agenda mayoritariamente económica.

## Cuadro N°. 21

### Viajes del Presidente, Canciller, Vicecanciller, Ministro y Viceministro de COMEX<sup>18</sup>

| Región                  | %   |
|-------------------------|-----|
| Estados Unidos y Canadá | 34% |
| América latina          | 19% |
| Asia Pacífico           | 19% |
| Centroamérica           | 9%  |
| Europa occidental       | 9%  |

18 Se ha solicitado información a PROCOMER para definir estas categorías.



| <b>Región</b>   | <b>%</b> |
|-----------------|----------|
| Caribe          | 6%       |
| Medio oriente   | 3%       |
| Europa oriental | 1%       |
| Total           | 68       |

Fuente: Elaboración propia a partir de matriz de visitas oficiales 2014-2016.

\*\*\*

## Hallazgos principales de la sección

1. En el MRREE se persiguen importantes avances en la definición de prioridades, la generación de una plataforma para registrar las actividades e impacto de estas en torno a las metas planteadas, así como la firma de convenios interinstitucionales en temas concretos. La nueva metodología de planificación y la definición de prioridades, plasmadas en los objetivos estratégicos (cooperación, política internacional y diplomacia económica) representan un avance significativo en la focalización de esfuerzos institucionales. La implementación de una planificación de actividades de trabajo (PAT) focalizadas en dichos objetivos y que registran acciones puntuales en cada uno de ellos, sienta las bases para un análisis posterior de resultados e impacto de dichas acciones. La firma de convenios interinstitucionales permite el aprovechamiento de capacidades instaladas y técnicas conjuntas para mejorar los resultados perseguidos en torno a cada objetivo particular.
2. El MRREE debe avanzar en la consolidación de la relación que posee actualmente con PROCOMER, incentivar acciones conjuntas con CINDE, en el marco del convenio suscrito y acelerar el acercamiento con el ICT. Esto permitirá consolidar la institucionalización de la diplomacia económica como prioridad del Estado costarricense. Adicionalmente, es deseable la elaboración de un protocolo de acciones, actividades, contactos, responsables departamentales para la ejecución de las actividades planteadas en el marco de la diplomacia económica. De tal forma que la interacción entre instituciones no responda únicamente a la disposición del funcionario de turno en dichas organizaciones, sino más bien a una claridad institucional de coordinación. De igual forma, debe avanzarse en la integración de



otras instituciones del Estado que podrían apoyar las acciones de la diplomacia económica, tales como el Servicio Fitosanitario, Sistema Bancario, Ministerio de Seguridad, otros ministerios, Aduanas, entre otras instancias.

3. En el ámbito de gestión, las acciones que finalmente implemente el MRREE mediante las embajadas, consulados, misiones especiales, así como las oficinas de PROCOMER, deben especificarse mejor y enfocarse en ser proactivas, de tal forma que mejore el resultado e impacto de su implementación. En la actualidad, muchas de las acciones indicadas están poco definidas y se limitan en muchos casos a brindar apoyo u orientación básica a las personas o empresas que busquen la embajada. En este particular, el MRREE debería solicitar apoyo técnico a PROCOMER, ICT y CINDE, para poder diseñar actividades concretas que podrían ejecutarse con mayor facilidad, considerando los recursos actuales, desde cada instancia.
4. El país debería generar una estrategia focalizada por región según los temas de interés y las posibilidades de ambos territorios. El presente análisis detecta que las acciones que se emprenden desde las diferentes instancias responden a las prioridades que cada equipo defina como propias, sin considerar necesariamente una estrategia articulada con visión de conjunto. Esta priorización temática, permitiría enfocar recursos escasos en temas de interés por regiones o países, de tal forma que no necesariamente todo el cuerpo diplomático de la nación estaría enfocado en incentivar las exportaciones, sino más bien, según el interés y las condiciones de cada país, se podría instruir a la instancia respectiva para que se enfoque en la atracción del turista o las inversiones a territorio costarricense.

En ese sentido, la diplomacia económica debe realizar una apuesta más fuerte por mercado emergente como Asia en su conjunto o Medio Oriente. En la actualidad se sigue apostando por mantener los destinos tradicionales como Estados Unidos, América Latina y Europa. Incluso en estas regiones, los recursos utilizados podrían generar un mayor impacto al país.





# El Estado de la Cooperación Internacional en Costa Rica







## IV. El Estado de la Cooperación Internacional en Costa Rica<sup>19</sup>

El presente estudio retrata las principales tendencias de la cooperación internacional en Costa Rica durante los últimos seis años con miras a identificar su comportamiento reciente y esbozar un perfil de la cooperación que capta el país.

El primer apartado se concentra en resumir el momento que atraviesa en el mundo la cooperación internacional, para posteriormente describir la gestión interna que hace el país de la misma. Posteriormente, se presentan los principales hallazgos del estudio en tres grandes secciones: la cooperación no reembolsable, la cooperación reembolsable y la cooperación que Costa Rica otorga en calidad de oferente.

Se espera con este trabajo contribuir al estudio y caracterización de la cooperación internacional en Costa Rica desde una perspectiva sistemática y cuantitativa.

---

19 El autor agradece el apoyo esclarecedor brindado por Juan Carlos Fonseca y Oscar Méndez del Ministerio de Planificación, y de Rosaura Trigueros y Adriana Álvarez del Ministerio de Hacienda; así como las valiosas observaciones de Steffan Gómez y María Estelí Jarquín del Programa Estado de la Nación.

## 1. Antecedentes: Un contexto internacional complejo

La correcta comprensión del estado actual de la cooperación<sup>20</sup> en Costa Rica pasa necesariamente por el contexto bajo el cual esta cooperación tiene lugar. Es por esto que se presenta una breve aproximación a las principales tendencias de la cooperación internacional y cómo éstas han repercutido sobre Costa Rica.

Como primer antecedente deben mencionarse la importancia que ha cobrado el ingreso per cápita como indicador determinante en la asignación y priorización de países receptores de ayuda por parte de los principales donantes. Bajo este criterio, aquellos países que superan un determinado ingreso per cápita pasan a ‘graduarse’, lo que les inhabilita como destino de la cooperación<sup>21</sup>. Esta denominación ha sido ampliamente rebatida en tanto, como bien lo apunta Alonso. Et al, “Nada automáticamente cambia cuando un país cruza una determinada línea de renta per cápita” (2014; 3). Sin embargo, éste sigue siendo un criterio influyente sobre la asignación de cooperación.

Aunado a esto, la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y el programa de acción Accra”<sup>22</sup>, vino a establecer nuevos principios que deberían guiar en adelante la atención de los donantes: apropiación; alineamiento; armonización; gestión por resultados; y mutua rendición de cuentas. Este nuevo marco buscaba generar mayor eficacia en la gestión y objetivos de la ayuda otorgada, al tiempo que entablar nuevas dinámicas más horizontales e inclusivas para con los países beneficiarios de la ayuda. Sin embargo, como apunta Milesi (2016), se tradujo en una focalización de estos esfuerzos, lo que agravó la situación de los países calificados como de renta media para captar fondos de cooperación.

Finalmente, un tercer elemento que ha afectado los flujos y dinámicas de la cooperación internacional a nivel mundial fue la crisis económica de 2009,

20 Para efectos del presente estudio, se utiliza el concepto de cooperación internacional dado en el Decreto Ejecutivo 35056-PLAN-RE del 12 de noviembre de 2008, que en su artículo segundo la define como el ‘Conjunto de acciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países desarrollados y en vías de desarrollo, así como entre estos últimos, para alcanzar metas comunes de desarrollo basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo y sostenibilidad’.

21 Para una problematización de este criterio en el ámbito latinoamericano véase Colacrai, 2010.

22 Texto completo de la Declaración de París: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>



durante la cual las principales economías del mundo se vieron tambaleantes, lo que a su vez repercutió sobre los montos destinados hacia el exterior.

Los tres factores antes mencionados se conjugan en un panorama complicado para un país calificado como de renta media alta como Costa Rica. A pesar de los notables esfuerzos de CEPAL por visibilizar las grandes diferencias a lo interno del grupo de países de renta media (CEPAL, 2011a y 2011b) y por posicionar el enfoque basado en brechas estructurales (CEPAL, 2012), autoridades del país han expresado su inconformidad con la aplicación de esta metodología y la exclusión de programas de cooperación que sufre el país como producto de ésta (Ruiz, 2013; La Nación, 2014; Noguera, 2015). Desde esta perspectiva el país enfrenta serios retos en cuanto a la captación de cooperación internacional.

Es en este contexto que Costa Rica aprueba la Política de Cooperación Internacional 2014-2022<sup>23</sup>, concertada entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Planificación y Política Económica, el cual se constituye en el primer esfuerzo por orientar la gestión de la cooperación del país. Cabe destacar la mención explícita que hace este instrumento de Costa Rica como un país con un doble rol como receptor y, de manera paulatina y creciente en los últimos años<sup>24</sup>, también oferente de cooperación (Mideplan, 2015). A su vez, la política refiere a ‘modalidades innovadoras de cooperación’ dentro de las que se incluyen la cooperación Sur-Sur y la triangulación, ambas identificadas por CEPAL (2010) como una apuesta necesaria y oportuna en el escenario de postcrisis global.

Sin embargo, a pesar de este importante primer ejercicio para orientar la cooperación que capta el país, la gestión de la cooperación se materializa a través de un complejo entramado institucional, que como se muestra en el apartado siguiente, implica retos para lograr una verdadera alineación de la cooperación a los instrumentos de planificación y los objetivos de desarrollo del país.

## a. Una gestión dispersa de la cooperación

La gestión de la cooperación internacional en el país, según se deriva del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional<sup>25</sup> y del Reglamento General del

23 Aprobada mediante el Decreto Ejecutivo 39236-PLAN-RE de 3 de agosto de 2015.

24 Véase el apartado ‘La oferta de cooperación de Costa Rica’, págs. 20-23.

25 Ley 5525 de 2 de mayo de 1975.



Sistema Nacional de Planificación<sup>26</sup>, cuenta con dos entes rectores: Mideplan y Cancillería<sup>27</sup>. Mientras que el primero ostenta la rectoría interna en materia de cooperación internacional, lo que incluye la competencia exclusiva en cuanto al proceso de gestión y negociación técnica de la cooperación internacional con las entidades nacionales (ver recuadro 1), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto mantiene la rectoría externa, referida a la competencia exclusiva de negociación diplomática y formalización de la cooperación. A pesar que la división de competencias antes mencionada define ámbitos de acción para cada ministerio, en la práctica existen elementos que apuntan a que se mantiene un grado de dispersión sobre la gestión de la cooperación en el país.

## Recuadro N°. 5

### La gestión de la cooperación internacional

Como fundamento de la gestión de la cooperación internacional y sustento de las competencias de Mideplan, el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional<sup>28</sup> establece que le corresponde a este ministerio: “(...) formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del PND.”

Asimismo se establece en el capítulo IX del Decreto Ejecutivo 37735-PLAN de 26 de junio de 2013, le corresponde a Mideplan la rectoría del subsistema de cooperación internacional, el cual tendrá como finalidad, según el artículo 69 de la norma citada: “(...) coordinar la cooperación de otros países, la cooperación hacia otros países y la cooperación de organizaciones internacionales, con el fin de alcanzar su mejor utilización dentro de los lineamientos de la política exterior y los planes de desarrollo.” Aunado a esto, en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 35056-PLAN-RE de 12 de noviembre de 2008 se define que la rectoría de Mideplan en este tema abarca “(...) la competencia exclusiva en la gestión y la negociación técnica de esta con las entidades, organismos e instituciones nacionales, de manera que sea coherente con el Plan Nacional de Desarrollo.”<sup>29</sup>

26 Decreto Ejecutivo 37735-PLAN de 26 de junio de 2013.

27 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

28 Ley N° 5525 de 2 de mayo de 1975.

29 Para un estudio detallado sobre las competencias de Mideplan en este tema, así como sobre criterios técnicos-jurídicos al respecto, véase Fonseca, 2015.



A partir de estas competencias se define el rol de Mideplan como ente coordinador y gestor de la cooperación internacional, las cuales se desarrollan a partir de una serie de pasos que se describen a continuación:

- i. Las instituciones nacionales presentan a Mideplan sus propuestas de proyectos de cooperación (técnica y/o no reembolsable), para que sean analizadas y aprobadas por parte del Área de Cooperación Internacional del ministerio. En caso de no ser coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo, y/o con otros instrumentos de planificación, el ministerio puede rechazar estos proyectos.
- ii. En caso de su aprobación, Mideplan procede a presentar los proyectos al Ministerio de Relaciones Exteriores para su oficialización ante los cooperantes.
- iii. Los cooperantes analizan las propuestas, y deciden si otorgarles financiamiento, decisión que comunican al Ministerio de Relaciones Exteriores o al Ministerio de Hacienda, según sea el caso, quiénes a su vez le comunican a Mideplan, para que éste informe a las instituciones nacionales para los arreglos y coordinaciones administrativos y logísticos necesarios.

Fuentes: Elaboración propia a partir de E<sup>30</sup>: Rodríguez, 2016 y Mideplan, 2015.

En primer lugar, a pesar de los importantes avances que ha tenido el proceso de registro de proyectos de cooperación internacional por parte de Mideplan a partir de la puesta en funcionamiento del Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI) y de otros esfuerzos<sup>31</sup>, el grado de institucionalización de la gestión de proyectos de cooperación a través de Mideplan en cada institución pública<sup>32</sup> varía<sup>33</sup>. Esta situación no es nueva: ya en 2010 la

30 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas personales realizadas durante el proceso de investigación. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, dentro del apartado de referencias bibliográficas.

31 Así reconocidos por la Contraloría General de la República en un informe de auditoría reciente (CGR, 2016).

32 El Decreto Ejecutivo 35056-PLAN-RE de 18 de febrero de 2008 establece en el artículo 16, inciso e), que los enlaces de cooperación de las instituciones obligada por el decreto (gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas, gobiernos locales, universidades públicas y centros de investigación) deberán solicitar aprobación de Mideplan para iniciar trámites destinados a gestionar cooperación internacional.

33 Así señalado por funcionarios del Proceso de Cooperación de la Municipalidad de San José, de la Unidad de Asuntos Internacionales en Salud del Ministerio de Salud y de la Dirección de Asuntos



Contraloría General de la República hacía señalamientos al respecto, cuando en un informe de auditoría sobre el registro de cooperación técnica y no reembolsable que hace Mideplan, apuntaba múltiples debilidades en el registro de los proyectos (CGR, 2010).

Aunado a lo anterior, el grado de institucionalización de este proceso en cada ente público se ve afectado por otros factores tales como las dinámicas políticas internas, la gestión de proyectos que revistan un interés específico para la institución, el comportamiento de las fuentes cooperantes y la voluntad política de los jefes (E. Rodríguez 2016). Esto se traduce en una limitación y un reto de la gestión de la cooperación del país: reducir la práctica en las diferentes instituciones del Estado de gestionar proyectos de manera autónoma.

Respecto a la doble rectoría en materia de cooperación, es claro que se necesita de un importante grado de coordinación institucional entre Mideplan y Cancillería para poder ejercer una regulación efectiva. Como lo señaló el Vigésimo Informe Estado de la Nación (PEN 2014), la gestión de la política exterior presenta una división de funciones entre Cancillería y Comex que ha generado choques entre ambos ministerios, reduciendo la efectividad de la política exterior del país. La gestión de la cooperación presenta una situación similar, siendo necesario establecer mayores y mejores canales y mecanismos de comunicación y coordinación entre Cancillería y Mideplan.

Por otra parte, cabe mencionar que a lo largo de las tres últimas administraciones han tenido lugar esfuerzos por avanzar hacia la creación de un ente que unifique la gestión de la cooperación internacional, así como el registro de la información al respecto (Solano, 2010; MRREE, 2016), los cuales sin embargo no se han materializado hasta el momento.

## 2. La Cooperación Internacional en Costa Rica

### a. Consideraciones metodológicas

La presente investigación cuenta con dos fuentes fundamentales, las cuales corresponden al Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y a la información facilitada por la Dirección General de Crédito

---

Internacional y Cooperación del Ministerio de Educación, entrevistados para la realización de esta investigación.



Público del Ministerio de Hacienda. Para efectos metodológicos, se hace necesario abordar cada una en detalle para clarificar los conceptos, así como las limitaciones, de cada una.

En cuanto a la primera, el SIGECI corresponde a una plataforma en línea<sup>34</sup> donde es posible consultar los proyectos de cooperación en los cuales Costa Rica ha sido receptor (denominados proyectos de demanda), así como aquellos en que Costa Rica ha ofrecido cooperación a otros Estados (proyectos de oferta). La información incluida en el SIGECI sobre proyectos de cooperación abarca el periodo 2009-2015.

En el SIGECI se registra únicamente la cooperación no reembolsable y técnica, es decir, aquella que no le implica una deuda al país receptor. Una primera clasificación que presenta el SIGECI de esta cooperación corresponde al tipo de fuente: bilateral cuando proviene de uno o varios Estados, y multilateral cuando al menos una de sus fuentes corresponde a organismos internacionales. Por otra parte, la cooperación internacional se agrupa según dos grandes clasificaciones: tipo y modalidad, cuyas definiciones se resumen en el cuadro 22.

## Cuadro N°. 22

### Conceptos de cooperación internacional según tipo y modalidad

|  |  |
|--|--|
| <b>Tipo de cooperación:</b> Consiste en las distintas formas de implementar la cooperación internacional en función de variables relacionados con el número y rol de los actores, mecanismos de financiamiento, ámbito geográfico o alguna situación especial del entorno. |  |
| Cooperación Sur Sur  | Consiste en el intercambio de experiencias técnicas, conocimientos, tecnologías y habilidades entre los países en vías de desarrollo, como apoyo y complemento a sus objetivos de desarrollo nacional, regional, sectorial e institucional.  |
| Triangulación  | Mecanismo de financiamiento que apalanca la cooperación sur-sur y que consiste en la asociación de una fuente tradicional (sea bilateral o multilateral) y de un país en vías de desarrollo (otorgante de la cooperación sur-sur), para concurrir conjuntamente en acciones de cooperación técnica en favor de un tercer país en desarrollo. |
| Regional   | Se gestiona en diferentes áreas geográficas y políticas y son proyectos que pueden afectar a un grupo de países o a toda la región. Sus recursos pueden ser aportados por una institución regional o bien recibir fondos multilaterales o bilaterales, privados o bien una combinación de las mismas.  |

34 Disponible en: <http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/cooperacioninternacional/>



|  |  |
|--|--|
| Fronteriza   | Cooperación enfocada a atender los problemas regionales y locales promoviendo la transformación de las zonas geográficas situadas a ambos lados de las fronteras, en polos de desarrollo económico, social y ambiental, a través de la adopción de estrategias conjuntas en los diversos temas o sectores de común interés, articulando lo local con lo regional y global. |
| Ayuda Humanitaria  | Parte del derecho humanitario internacional, y consiste en aquella cooperación dirigida a una población que ha sufrido una catástrofe natural o situación provocada por la acción del hombre.  |
| Norte-Sur  | Conocida como cooperación tradicional, consiste en la participación de una fuente cooperante tradicional sea bilateral o multilateral, quién otorga los recursos externos y de un país en vías de desarrollo quién recibe la cooperación.  |
| <b>Modalidad:</b> Consiste en la clasificación de la cooperación partiendo de la obligación o no de reembolsar los recursos otorgados. |  |
| Financiera No Reembolsable   | Es la cooperación ofrecida por fuentes bilaterales y multilaterales a un país, mediante la asignación de recursos financieros que no se reintegran (en carácter de donación) con el objeto de apoyar y acompañar proyectos de desarrollo   |
| Financiera Reembolsable  | Es la cooperación ofrecida por fuentes bilaterales y multilaterales a un país en vías de desarrollo, en forma de préstamos o créditos blandos, bajo condiciones de interés y tiempos favorables.   |
| Cooperación técnica  | Adaptación y adopción de conocimientos, capacidades, habilidades, experiencias, recursos y nuevas o mejores técnicas y tecnologías que el país no posee o no puede movilizar, aportados por las agencias y organismos de cooperación en forma no reembolsables para emprender actividades de desarrollo.   |

Fuente: Elaboración propia a partir de SIGECI, 2016

Un aspecto importante a destacar corresponde a la cobertura institucional del SIGECI. Como lo señaló el recuadro 5, corresponde al MIDEPLAN la rectoría interna en materia de cooperación internacional, lo que implica que la cooperación no reembolsable de las instituciones del Estado costarricense debe pasar por MIDEPLAN, específicamente por el Área de Cooperación Internacional, Sin embargo, en la realidad no toda la cooperación llega a MIDEPLAN y esto varía de institución a institución.

Lo anterior se constituye en una limitante de la información obtenida del SIGECI, la cual implica que la cobertura del sistema va estar en función del grado de institucionalización en la gestión de proyectos de cooperación a través de MIDEPLAN en cada institución pública, lo que se ve agravado por otros factores tales como las dinámicas políticas dentro de cada institución así como respecto a proyectos específicos, el comportamiento de las fuentes cooperantes y la voluntad política de los jefes (E. Rodríguez 2016).



Por otra parte, en cuanto a la cooperación reembolsable, entendida como aquellos préstamos adquiridos bajo condiciones crediticias favorables, esta se obtuvo a través de la matriz provista por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, la cual abarca el periodo 2006-2015. Para este tipo de cooperación se distingue la unidad ejecutora del empréstito (que refiere a la institución que va ejecutar los fondos) del deudor/garante. Existen tres diferentes combinaciones al respecto:

- i. El deudor y el garante corresponde al Estado costarricense, es decir, la deuda y la garantía del préstamo son asumidas por el gobierno directamente.
- ii. El deudor corresponde a la institución que va ejecutar el préstamo; mientras que la garantía es aportada por el gobierno.
- iii. El deudor y el garante corresponde a la institución que ejecuta el préstamo.

La diferencia fundamental entre estos tipos corresponde a que cuando el Estado es garante y/o deudor, las condiciones del crédito van a ser más favorables que cuando una institución gestiona per se el préstamo (ver recuadro 6).

## Recuadro N°. 6

### Deudores y garantes en la cooperación reembolsable

La cooperación reembolsable debe ser entendida en su proceso de gestión como cooperación financiera, es decir, como préstamos con condiciones favorables. Esto es, como en cualquier crédito, la garantía que ofrece el ente que solicita el préstamo va ser determinante para la institución acreedora. En ese sentido, cuando el Estado se constituye en el garante del préstamo su “credibilidad financiera” va ser mucho mayor que cuando una institución estatal, sin importar el tamaño de su patrimonio, sea el garante. A raíz de esto, a pesar de que instituciones como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y otras empresas semiautónomas con ingresos propios tienen la capacidad de endeudarse por sí mismas sin necesidad de verse obligadas a tramitar la aprobación en la Asamblea Legislativa, la tendencia ha sido que estas instituciones prefieran que el Estado sea garante, dado que aunque esto va implicar un trámite de mayor duración en el Congreso, las condiciones financieras del préstamo en cuestión van a ser más favorables que si lo gestionaran por sí solas.

Fuentes: Elaboración propia a partir de E. Trigueros, 2016.



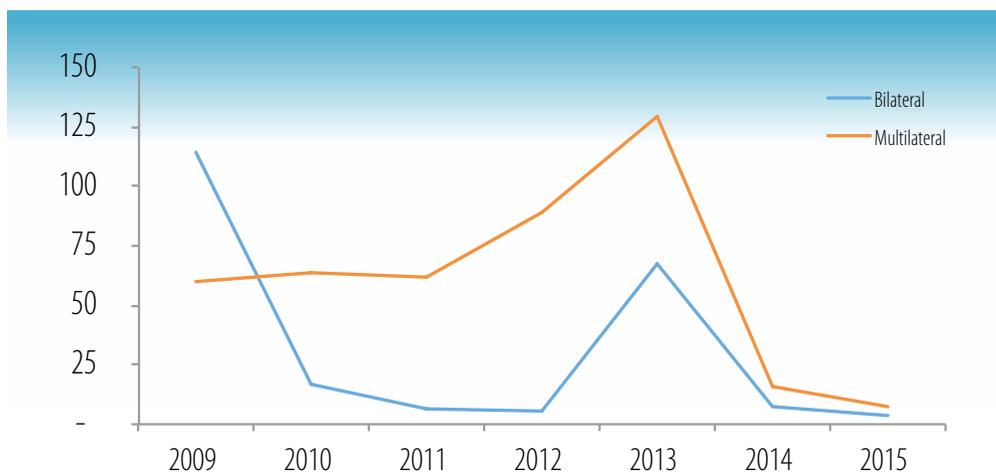
Aclarado esto, es posible iniciar presentar el análisis a partir de los datos recolectados.

## b. La cooperación no reembolsable

Durante el periodo 2009-2015 la cooperación no reembolsable recibida por Costa Rica presentó una tendencia a la baja. Como lo muestra el gráfico 9 la tendencia general muestra un comportamiento similar durante el periodo en estudio. Es notable la drástica reducción de los fondos totales de fuentes bilaterales y multilaterales, al pasar de 173 millones de dólares en 2009 a tan solo 10 millones<sup>35</sup> en 2015.

### Gráfico N°. 9

Proyectos de cooperación<sup>a/</sup> según tipo de fuente cooperante.  
2009-2015 (millones de dólares)



a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGECI, 2016.

El comportamiento durante 2013 se debe gracias a dos de las principales fuentes cooperantes de Costa Rica durante el periodo en estudio: el Fondo Mundial

35 De los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan durante el periodo 2009-2015, en 462 se registró la existencia de una contrapartida nacional. Para una futura agenda de investigación se reserva indagar acerca de la magnitud y características de este aporte.



para el Medio Ambiente (GEF) y Japón, en conjunto responsables del 93% de los fondos percibidos durante ese año en materia de cooperación no reembolsable, destacando un proyecto de 63 millones de dólares financiando por Japón para la formulación de propuestas para generar valor agregado con base en el aprovechamiento agroindustrial de los cultivos propios de la Región Huetar Norte.

### c. Alta concentración de fondos en pocas fuentes y pocos proyectos

La distribución porcentual de los fondos de cooperación captados por Costa Rica durante el periodo 2009-2015 demuestra una gran concentración en algunas pocas fuentes. Como lo muestra el cuadro 23, seis fuentes representan el 86% de la cooperación percibida durante el periodo. A esto se suma otro hecho no menos relevante: el 29% de los fondos recibidos, provenientes de tres fuentes, se concentraron en apenas ocho proyectos, lo que para un periodo de siete años apunta hacia una importante concentración de fondos en pocas iniciativas. El 15% correspondiente a ‘Otros’ se diluye entre un total de 43 fuentes cooperantes y 239 proyectos.

## Cuadro N°. 23

### Principales fuentes cooperantes. 2009-2015 (dólares)

| Fuente   | Cantidad de proyectos <sup>a/</sup> | Monto              | Porcentaje |
|--|-------------------------------------|--------------------|------------|
| Fondo para el Medio Ambiente Global            | 141                                 | 242.769.039        | 37,5       |
| China  | 3                                   | 92.273.529         | 14,3       |
| Japón  | 66                                  | 91.398.595         | 14,1       |
| Banco Centroamericano de Integración Económica | 3                                   | 52.628.600         | 8,1        |
| Japón y Fondo para el Medio Ambiente Global    | 2                                   | 40.250.114         | 6,2        |
| Banco Interamericano de Desarrollo             | 29                                  | 34.007.814         | 5,3        |
| Otros  | 239                                 | 94.144.493         | 14,5       |
| <b>Total</b>                                   | <b>503</b>                          | <b>647.471.185</b> | <b>100</b> |

a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGECI, 2016.



Una vez identificadas las principales fuentes cooperantes del país para el periodo en estudio, es relevante preguntarse cuál ha sido el foco de los proyectos que han financiados. El cuadro 24 arroja algunas conclusiones preliminares: en cuanto a temas, a excepción del Banco Interamericano de Desarrollo, que distribuye sus fondos en varios temas, todas las fuentes presentan un tema predilecto, hacia el cual concentran sus fondos. Asimismo, a excepción del Fondo para el Medio Ambiente Global, que distribuye el 86% de sus fondos en 87 proyectos, el resto de fuentes financia uno o dos proyectos que absorben montos que representan como mínimo el 71% de toda la cooperación brindada en el periodo.

## Cuadro N°. 24

### Temas financiados por las principales fuentes cooperantes. 2009-2015

| Fuente   | Monto<br>(como porcentaje del<br>total aportado) | Cantidad de proyectos <sup>a/</sup> |
|--|--|-------------------------------------|
| Fondo para el Medio Ambiente Global            |  |                                     |
| Ambiente                                       | 80,7   | 86                                  |
| Desarrollo urbano y territorial                | 4,8  | 1                                   |
| China  |  |                                     |
| Infraestructura y transporte                   | 90,8   | 1                                   |
| Otros  | 6,5  | 1                                   |
| Japón  |  |                                     |
| Agroindustria                                  | 71,2   | 1                                   |
| Ambiente                                       | 12,8   | 16                                  |
| Banco Centroamericano de Integración Económica |  |                                     |
| Salud  | 98,1   | 1                                   |
| Japón y Fondo para el Medio Ambiente Global    |  |                                     |
| Ambiente                                       | 100  | 2                                   |
| Banco Interamericano de Desarrollo             |  |                                     |
| Salud  | 26,7   | 3                                   |
| Gestión pública                                | 19,8   | 10                                  |
| Educación                                      | 15,1   | 5                                   |

a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGECI, 2016.



El caso del proyecto financiado por China en infraestructura corresponde al Estadio Nacional; el proyecto de Japón en agroindustria tenía como objetivo desarrollar propuestas para la generación de valor agregado regional con base en el aprovechamiento industrial a partir de los principales cultivos agrícolas de la región Huetar Norte. Por su parte el proyecto de salud financiado por el Banco Centroamericano de Integración Económica buscaba mejorar el abastecimiento de agua potable del acueducto metropolitano de San José, mientras que los proyectos cofinanciados por Japón y el Fondo para el Medio Ambiente Global buscaban gestión sostenible de servicios ecosistémicos en humedales y paisajes terrestres.

Por otra parte, el cuadro 25 muestra que la multilateralidad en cooperación internacional corresponde al principal tipo de fuente de cooperación. Durante el periodo en estudio, los organismos internacionales fueron responsables del 45% del total de fondos recibidos.

## Cuadro N°. 25

### Proyectos de cooperación<sup>a/</sup> según tipo de fuente. 2009-2015. (dólares)

| Tipo de fuente             | Proyectos  | Monto              | Porcentaje   |
|----------------------------|------------|--------------------|--------------|
| Organismos internacionales | 207        | 288.120.040        | 44,5         |
| Estados                    | 262        | 220.561.329        | 34,1         |
| Banco internacional        | 61         | 95.924.613         | 14,8         |
| Fuente mixta <sup>b/</sup> | 8          | 42.865.204         | 6,6          |
| <b>Total</b>               | <b>503</b> | <b>647.471.185</b> | <b>100,0</b> |

a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados, en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

b/ Refiere a proyectos en los cuales confluyen una fuente bilateral y multilateral.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGECI, 2016.

#### d. Ambiente domina la agenda

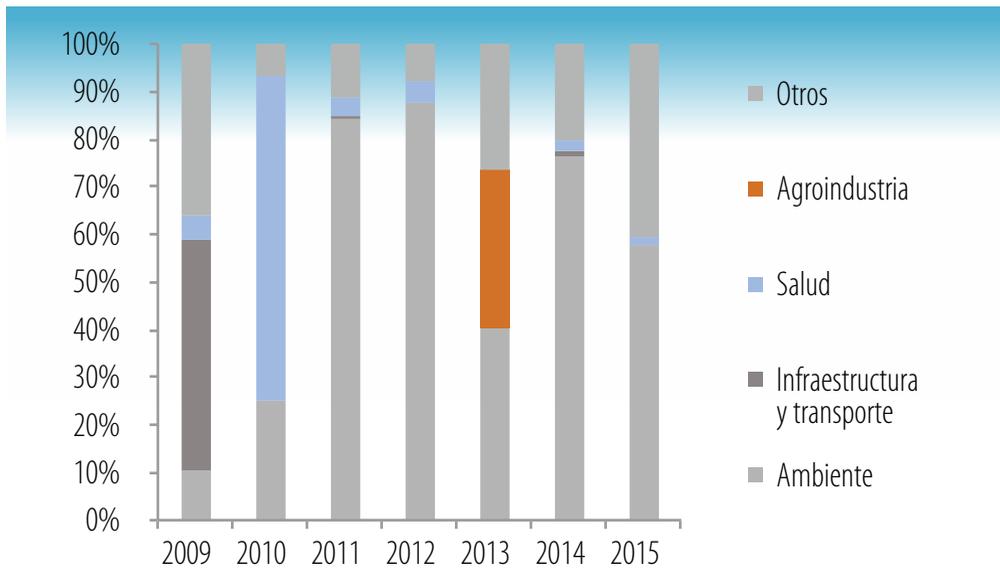
Durante el periodo en análisis los proyectos de carácter ambiental concentraron en 282 millones de dólares el 44% de los recursos percibidos. Como lo muestra el gráfico 10, a pesar de las variaciones interanuales, ambiente se mantuvo como un tema central durante el periodo, llegando a representar alrededor del 86% en 2010 y 2011. La categoría 'otros', que agrupa proyectos en 17 temas



diversos, representó el 22% de los fondos percibidos, mientras que los proyectos en ‘infraestructura y transportes’ representaron el 13%. El repunte de este último tema en 2009 se debe al proyecto del Estadio Nacional.

## Gráfico N°. 10

### Proyectos de cooperación<sup>a/</sup> según principales temas. 2009-2015 (porcentajes)



a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGECI, 2016.

Dentro de los 178 proyectos en el tema de ambiente se encuentran iniciativas que abarcan temas tales como cambio climático, manejo de residuos, recurso hídrico, conservación, producción más limpia, entre otros.

### e. Gobierno central ejecuta la mayor parte de los fondos

En cuanto a la contraparte nacional responsable<sup>36</sup> de la ejecución de los proyectos, las instituciones del gobierno central concentran en 217 proyectos el

36 Para este punto se utilizó la variable ‘Institución responsable’, la cual no implica necesariamente que la institución sea la responsable de la ejecución; puede ser beneficiaria de los fondos, pero que la ejecución recaiga en terceros.



60% del total de fondos de cooperación recibidos en proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan. Las instituciones descentralizadas por su parte ejecutaron en 78 proyectos el 26% de los fondos de cooperación captados en el periodo.

Cabe señalar que la alta concentración de proyectos en el tema ambiental se ve reflejada en el cuadro 26 en la importancia que tienen el Sistema Nacional de Áreas de Conservación<sup>37</sup> y el Ministerio de Ambiente y Energía, los cuales suman el 28% de los fondos de cooperación captados en el periodo. El caso del único proyecto Instituto Costarricense de Deporte y la Recreación corresponde al financiamiento recibido por parte de China para la construcción del nuevo estadio nacional.

## Cuadro N°. 26

### Principales entes ejecutores de proyectos de cooperación<sup>a/</sup>. 2009-2015 (dólares)

| Responsable   | Tipo de ente                | Cantidad de proyectos | Monto       | Porcentaje |
|---|-----------------------------|-----------------------|-------------|------------|
| Sistema Nacional de Áreas de Conservación               | Gobierno central            | 13                    | 100.511.972 | 15,5       |
| Ministerio de Agricultura y Ganadería                   | Gobierno central            | 13                    | 92.194.055  | 14,2       |
| Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación     | Institución descentralizada | 1                     | 83.823.529  | 12,9       |
| Ministerio de Ambiente y Energía                        | Gobierno central            | 67                    | 78.355.923  | 12,1       |
| Ministerio de Salud                                     | Gobierno central            | 19                    | 56.805.973  | 8,8        |
| Organizaciones no gubernamentales                       | Sociedad civil              | 95                    | 53.417.025  | 8,3        |
| Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados | Institución descentralizada | 12                    | 52.042.037  | 8,0        |
| Instituto Nacional de Biodiversidad                     | Sociedad civil              | 3                     | 24.700.011  | 3,8        |
| Ministerio de Educación Pública                         | Gobierno central            | 8                     | 13.678.451  | 2,1        |
| Ministerio de Hacienda                                  | Gobierno central            | 13                    | 13.170.724  | 2,0        |

37 El Sistema Nacional de Áreas de Conservación corresponde a una dirección del Ministerio de Ambiente y Energía, pero dada su relevancia como ejecutor de proyectos, además de que en el SIGECI es tratado de manera separada al ministerio, en el análisis se toman por separado.



| Responsable                                 | Tipo de ente                | Cantidad de proyectos | Monto              | Porcentaje   |
|---|-----------------------------|-----------------------|--------------------|--------------|
| Ministerio de Economía Industria y Comercio | Gobierno central            | 17                    | 12.728.039         | 2,0          |
| Instituto Costarricense de Electricidad     | Institución descentralizada | 9                     | 10.185.695         | 1,5          |
| Otros                                       | -                           | 233                   | 55.857.751         | 8,6          |
| <b>Total</b>                                | <b>-</b>                    | <b>503</b>            | <b>647.471.185</b> | <b>100,0</b> |

a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGECI, 2016.

## f. La cooperación Norte-Sur prevalece

El desglose de la cooperación recibida según tipo muestra que el esquema Norte-Sur domina la escena de la cooperación en el país, tanto proveniente de fuentes bilaterales como multilaterales (cuadro 27). Por otra parte, México, Colombia y Uruguay constituyen la fuente del 86% de la cooperación Sur-Sur bilateral recibida durante el periodo, que en su conjunto apenas representó el 1% del total de fondos de cooperación captados.

### Cuadro N°. 27

#### Proyectos<sup>a/</sup> de cooperación según tipo de fuente y modalidad de cooperación. 2009-2015 (dólares)

| Tipo/modalidad      | Cantidad de proyectos | Monto       | Porcentaje |
|---------------------|-----------------------|-------------|------------|
| Bilateral           | 227                   | 220.561.329 | 34,1       |
| Norte-Sur           | 123                   | 217.482.278 | 98,6       |
| Cooperación Sur-Sur | 98                    | 2.190.335   | 1,0        |
| Regional            | 1                     | 164.854     | 0,1        |
| Triangulación       | 4                     | 723.843     | 0,3        |
| Fronteriza          | 1                     | 19          | 0,00001    |
| Multilateral        | 276                   | 426.909.857 | 65,9       |



| Tipo/modalidad      | Cantidad de proyectos | Monto              | Porcentaje |
|---------------------|-----------------------|--------------------|------------|
| Norte-Sur           | 274                   | 426.764.757        | 99,97      |
| Cooperación Sur-Sur | 2                     | 145.100            | 0,03       |
| <b>Total</b>        | <b>503</b>            | <b>647.471.185</b> | <b>100</b> |

a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGECI, 2016.

## g. La cooperación reembolsable

La cooperación reembolsable que recibe el país es menos diversa y notablemente más cuantiosa que la no reembolsable. Como se muestra en el gráfico 11, además de superar con creces los montos, la cooperación reembolsable mantiene una tendencia creciente a lo largo del periodo 2006-2015, alcanzando la suma acumulada de 2.744 millones de dólares.

### Gráfico N°. 11

Proyectos de cooperación reembolsable. 2006-2015<sup>a/</sup>  
(millones de dólares)



a/ Según la fecha de aprobación de la ley, y en caso de no contar con ese dato o de ser un préstamo derivado de un convenio de cooperación financiera, la fecha de suscripción del contrato

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MH, 2016.



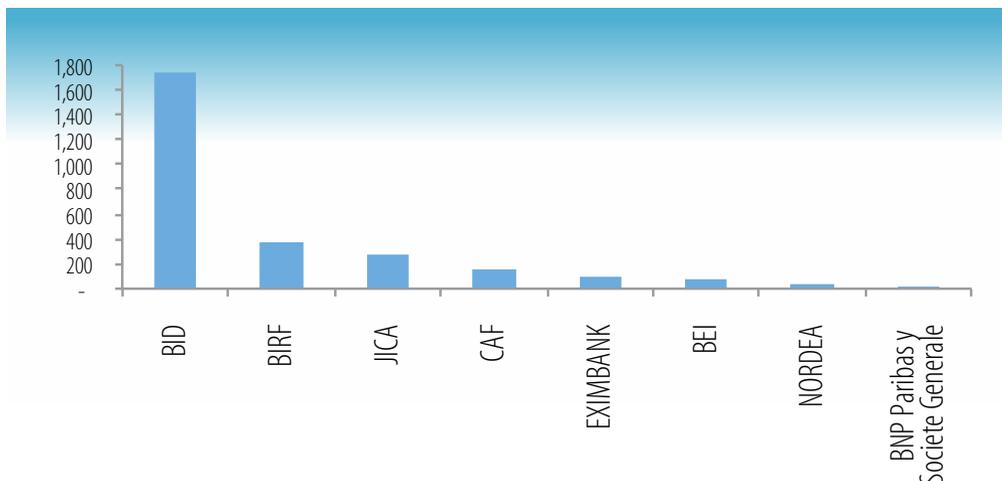
En el marco de los retos fiscales que enfrenta el país actualmente, la creciente que presenta la cooperación reembolsable debe ser observada con atención, en tanto estos proyectos implican finalmente un recargo para las finanzas del Estado. Como señaló el último Informe Estado de la Nación (PEN 2015), durante los últimos años Costa Rica ha debido recurrir al endeudamiento externo con más apremio para compensar el desbalance entre gastos e ingresos, lo que se ve confirmado en la línea de tendencia del gráfico 11.

## h. Organismos financieros internacionales son la principal fuente

En cuanto a las fuentes, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), igualmente importante en la cooperación no reembolsable, se constituye como el principal acreedor del país (gráfico 12), concentrando el 63% del total de fondos gestionados durante la década en análisis. Asimismo, destaca la limitada cantidad de fuentes, así como la prevalencia de organismos financieros internacionales como el BID y el Banco Mundial (BIRF), frente a la participación minoritaria de entes privados de financiamiento como lo son el EXIMBANK o el NORDEA.

### Gráfico N°. 12

Proyectos de cooperación reembolsable por acreedor<sup>a/</sup>.  
2006-2015 (millones de dólares)



a/ BID: Banco Interamericano de Desarrollo; BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón; CAF: Banco de Desarrollo de América Latina; EXIMBANK: Export-Import Bank of the United States; BEI: Banco Europeo de Inversiones; NORDEA: Nordea Bank.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda, 2016.

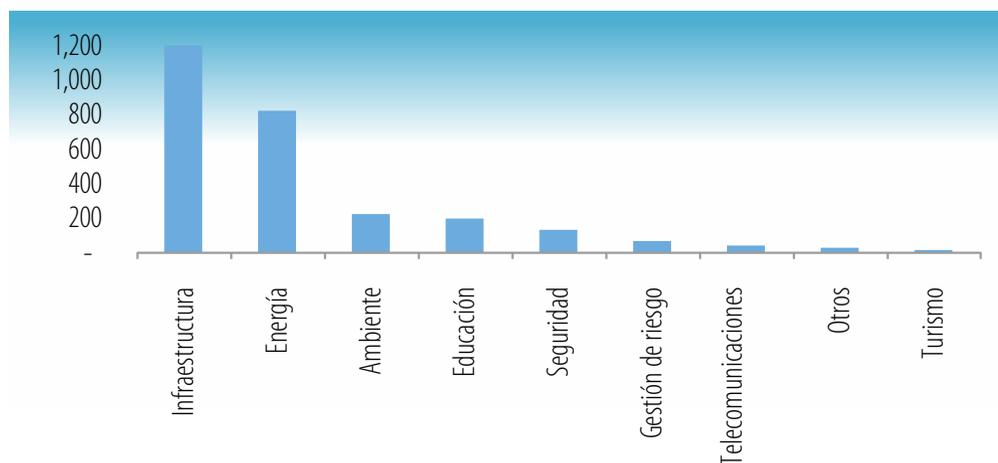


## i. Infraestructura y energía dominan la agenda

Los temas o sectores a los cuales se dirigen estos financiamientos se identifican con claridad: infraestructura y energía presentan una concentración notable: 44% y 30% respectivamente, lo que en conjunto representa cerca de tres cuartas partes de toda la cooperación reembolsable recibida durante el periodo en estudio (gráfico 13). En consonancia con esto, los dos principales entes ejecutores corresponden al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), quiénes gestionaron un 31% de la cooperación reembolsable cada uno durante el periodo 2006-2015, lo que representa 1.709 millones dólares. Aunado a esto, a diciembre de 2015 habían sido desembolsados el 60% de los fondos gestionados por el ICE, mientras que para el MOPT esta cifra es del 40%.

### Gráfico N°. 13

Proyectos de cooperación reembolsable por tema. 2006-2015  
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda, 2016.

El cuadro 28 muestra que durante la administración Arias Sánchez el énfasis de la cooperación reembolsable correspondió a fondos destinados a infraestructura, durante la administración Chinchilla Miranda el foco fue energía. Por su parte durante los 20 meses que se analizan de la administración Solís Rivera infraestructura y energía han mantenido su rol protagónico. Cabe igualmente mencionar que a lo largo del periodo en análisis la distribución



de la cooperación reembolsable entre las tres administraciones es similar, cercana al 33%. Debe seguirse con atención el comportamiento de la cooperación reembolsable durante el tiempo restante de la administración Solís, con miras a identificar si mantiene la tendencia creciente identificada en el gráfico 13.

## Cuadro N°. 28

### Proyectos de cooperación reembolsable por administración y tema. 2006-2015 (porcentajes)

|                                       | <b>Arias Sánchez</b> | <b>Chinchilla Miranda</b> | <b>Solís Rivera</b> |
|---------------------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------|
| Infraestructura <sup>a/</sup>         | 7,8                  | 55,8                      | 70,5                |
| Energía <sup>b/</sup>                 | 64,6                 | -                         | 29,5                |
| Ambiente <sup>c/</sup>                | 16,7                 | 7,0                       | -                   |
| Educación                             | -                    | 19,2                      | -                   |
| Seguridad <sup>d/</sup>               | -                    | 12,7                      | -                   |
| Gestión de riesgo <sup>e/</sup>       | 7,0                  | -                         | -                   |
| Telecomunicaciones <sup>f/</sup>      | 4,0                  | -                         | -                   |
| Otros                                 | -                    | 3,4                       | -                   |
| Turismo <sup>g/</sup>                 | -                    | 1,8                       | -                   |
| Total (dólares)                       | 929.194.095          | 1.039.415.344             | 775.536.102         |
| Como porcentaje del total del periodo | 33,9                 | 37,9                      | 28,3                |

a/ refiere a proyectos de infraestructura vial y de transporte, así como urbana y educativa.

b/ refiere a proyectos para la construcción de infraestructura para la transmisión de electricidad, así como para el financiamiento de proyectos geotérmicos, hidroeléctricos y de almacenamiento de petróleo.

c/ refiere a proyectos en los temas de manejos de aguas residuales, acueductos urbanos y conservación de bosques.

d/ refiere a un proyecto de prevención de la violencia enfocada en jóvenes en riesgo.

e/ refiere a un proyecto para fortalecer las capacidades gubernamentales en la gestión del riesgo de desastres naturales Educación: refiere a un préstamo para el mejoramiento de la educación superior universitaria.

f/ refiere a un proyecto para la compra de equipos y servicios Ericsson.

g/ refiere a un proyecto para mejorar la gestión del turismo en áreas protegidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda, 2016.



## j. La oferta de cooperación de Costa Rica

Como parte de la nueva arquitectura de la cooperación internacional, los países en vías de desarrollo, a través de mecanismos como la triangulación y la cooperación Sur-Sur, han evolucionado de su rol eminentemente receptor a convertirse en oferentes de cooperación. Este es el caso de Costa Rica. A partir de los datos disponibles en el SIGECI sobre los proyectos de oferta, es posible identificar algunas características de la cooperación que Costa Rica oferta.

Como primer hallazgo cabe resaltar que la cooperación que ofrece Costa Rica corresponde en un 87% a proyectos de cooperación triangular (cuadro 28). Esto deja apenas un 13% de fondos destinados a la cooperación Sur-Sur. Lo anterior indica que la cooperación ofertada tiene lugar casi en su totalidad a partir de fondos externos, la cual corresponde en un 55% a cooperación técnica.

### Cuadro N°. 29

#### Proyectos<sup>a/</sup> de cooperación por tipo de cooperación y modalidad. 2009-2015 (dólares)

| Tipo/modalidad                       | Cantidad de proyectos | Monto     | Porcentaje |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------|------------|
| Cooperación Sur-Sur                  | 27                    | 374.231   | 12,7       |
| Técnica                              | 27                    | 374.231   | 100,0      |
| Triangulación                        | 42                    | 2.578.782 | 87,3       |
| Técnica                              | 29                    | 1.246.817 | 48,3       |
| Financiera no reembolsable           | 4                     | 921.591   | 35,7       |
| Financiera no reembolsable y técnica | 8                     | 378.937   | 14,7       |
| Financiera reembolsable y técnica    | 1                     | 31.437    | 1,2        |
| Total general                        | 69                    | 2.953.013 | 100        |

a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGECI, 2016.

En cuanto a los temas de la cooperación, ambiente concentra el 60% de todos los fondos de proyectos de oferta, lo que apunta hacia el reconocimiento internacional de las capacidades técnicas desarrolladas en el país en la materia. Los diez proyectos ejecutados en este tema se pueden agrupar en



cinco subtemas: economía verde, cambio climático, gestión ambiental, manejo de residuos y manejo de recursos forestales.

### k. Irregularidad en la distribución por país beneficiario

Finalmente, en cuanto a los países beneficiarios de esta cooperación, Marruecos y Bolivia fueron los principales receptores de cooperación (cuadro 30), a través de una iniciativa de 2013 en temas forestales y cambio climático el primero, y de una iniciativa para el tratamiento de residuos de 2014 el segundo. Por otra parte, la cantidad de proyectos desarrollados hacia México, Guatemala y El Salvador apuntan hacia un vínculo que, aunque menor en términos de fondos, se ha mantenido a lo largo del tiempo, especialmente para el caso de Guatemala, con el cual se desarrolló al menos un proyecto durante cada año desde 2010.

## Cuadro N°. 30

### Proyectos<sup>a/</sup> de cooperación por país beneficiario. 2009-2015 (dólares)

| Beneficiario         | Monto            | Cantidad de proyectos | Porcentaje   |
|----------------------|------------------|-----------------------|--------------|
| Marruecos            | 900.000          | 1                     | 30,5         |
| Bolivia              | 615.190          | 1                     | 20,8         |
| México               | 384.307          | 20                    | 13,0         |
| Guatemala            | 223.263          | 10                    | 7,6          |
| Perú                 | 215.641          | 7                     | 7,3          |
| El Salvador          | 211.351          | 15                    | 7,2          |
| Honduras             | 185.110          | 7                     | 6,3          |
| Panamá               | 145.047          | 2                     | 4,9          |
| Colombia             | 33.808           | 3                     | 1,1          |
| República Dominicana | 25.556           | 1                     | 0,9          |
| Nicaragua            | 13.740           | 2                     | 0,5          |
| <b>Total general</b> | <b>2.953.013</b> | <b>69</b>             | <b>100,0</b> |

a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de del SIGECI, 2016.

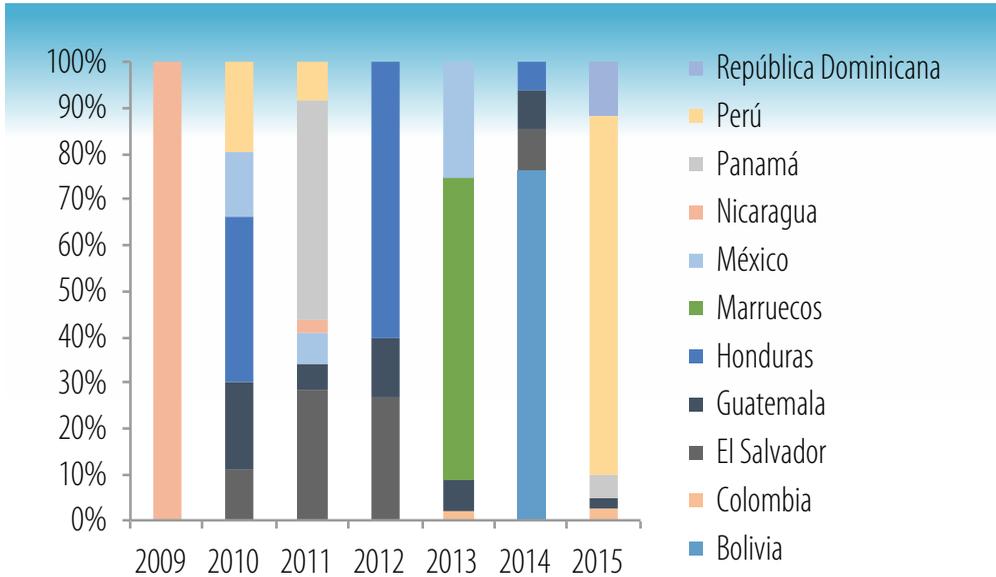
A diferencia de los tipos de cooperación anteriores, la distribución por años de los proyectos de oferta no permite identificar con claridad una tendencia, lo que se ve reflejado en el gráfico 14, que muestra un patrón irregular en cuantos a



países beneficiarios. Esto puede deberse a la dependencia de los fondos externos para ofertar cooperación, lo que supedita la gestión de los proyectos a las agendas de las fuentes cooperantes y su disponibilidad de recursos.

## Gráfico N°. 14

### Proyectos de cooperación por país beneficiario<sup>a/</sup>. 2009-2015 (porcentajes)



a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de del SIGECI, 2016.

\*\*\*

## Hallazgos principales de la sección

La presente investigación arrojó que mientras la cooperación no reembolsable presentó una caída considerable en los últimos seis años, la cooperación reembolsable se ha mantenido ido en crecimiento. Asimismo, vale señalar como el país ha avanzado y profundizado su doble rol como receptor y a la vez oferente de cooperación internacionales, gestados principalmente a través de cooperación triangular. Estos tres hallazgos generales le implican al país retos específicos en torno a la gestión de la cooperación.



En primer lugar, la caída que han presentado los fondos de cooperación no reembolsable obliga a que el país gestione de manera más efectiva la disminuida cooperación que percibe. A pesar de los diferentes esfuerzos y llamados para revertir esta tendencia, para los países calificados como de renta media alta como Costa Rica, el panorama internacional es poco alentador. Desde esta perspectiva, se necesita continuar con el proceso de institucionalización de los procesos ya establecidos en el marco normativo para garantizar que los proyectos de cooperación que logren ser financiados, se encuentren alineados a los planes sectoriales y los objetivos de desarrollo del país. Aunado a esto, se considera necesario avanzar en la discusión sobre un ente que resuelva la doble rectoría que regula la cooperación en el país, y pase a centralizar las etapas y los procesos relacionados con su gestión.

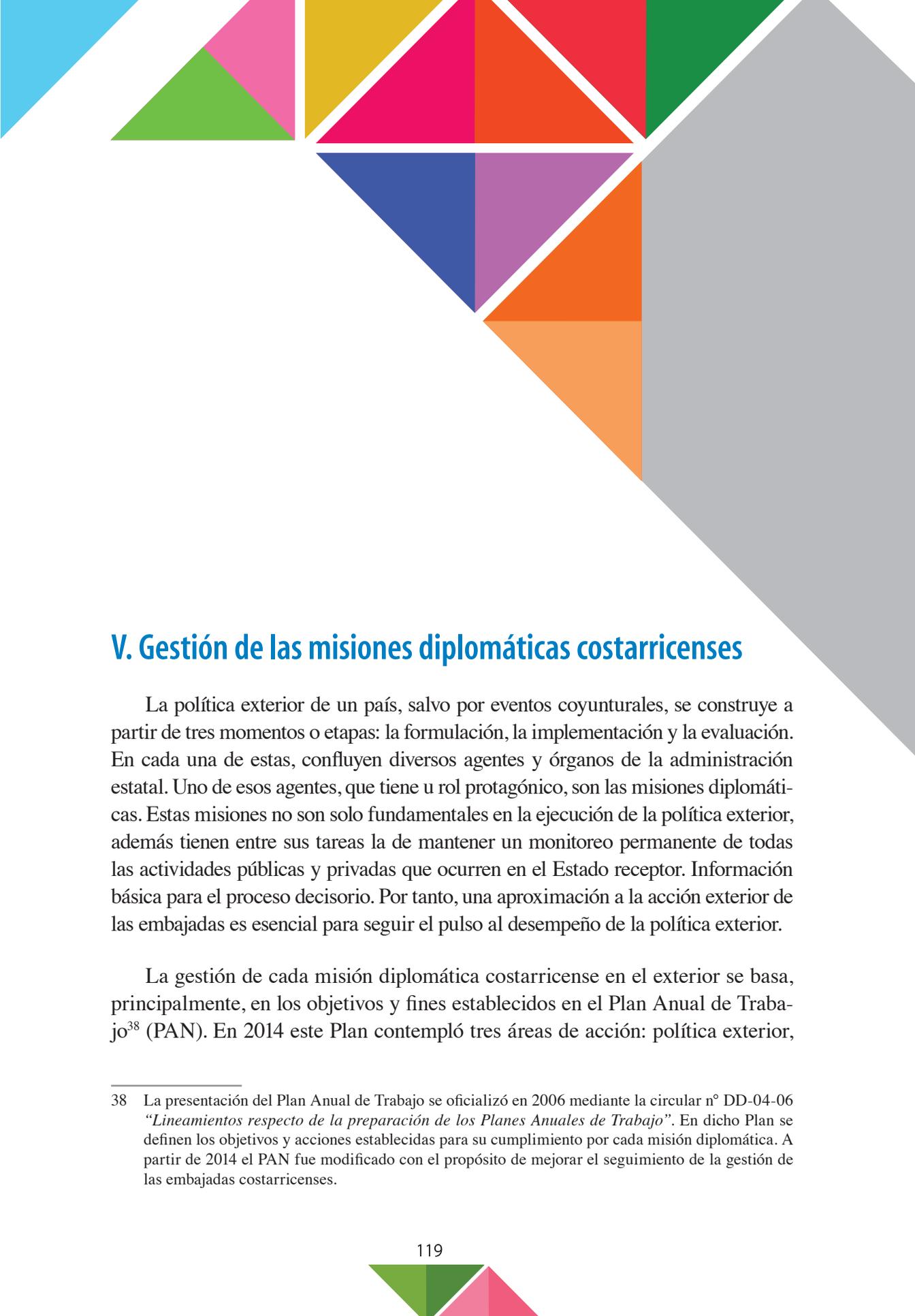
En segunda instancia, en un contexto fiscal complicado como es el actual, el aumento de las cifras de la cooperación reembolsable que se ha experimentado en la última década debe llamar la atención de los tomadores de decisión. Asimismo, como parte de una agenda futura de investigación, debe evaluarse la capacidad de ejecución con que cuentan las instituciones que están gestionando estos créditos, en tanto es fundamental que exista una correspondencia entre la obtención de los fondos y la ejecución de los mismo.

Finalmente, la evolución de Costa Rica de un mero receptor de cooperación hacia un país con capacidades para ofertar cooperación, especialmente en temas ambientales, es de destacarse. Sin embargo, al mismo tiempo debe señalarse que la cooperación ofertada hasta el momento ha dependido en gran medida de fondos de triangulación, lo que implica que el país oferta proyectos en función la disponibilidad de fondos externos. Esto limita las posibilidades del país de ofrecer cooperación, al tiempo que genera un menor margen para enfatizar determinados temas.

# Gestión de las misiones diplomáticas costarricenses







## V. Gestión de las misiones diplomáticas costarricenses

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 Trabajo<sup>38</sup> (PAN). En 2014 este Plan contempló tres áreas de acción: política exterior,

---

38 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.

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 Gestión<sup>39</sup> (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.

### a. 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 diplomáticas<sup>40</sup> 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).

39 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.

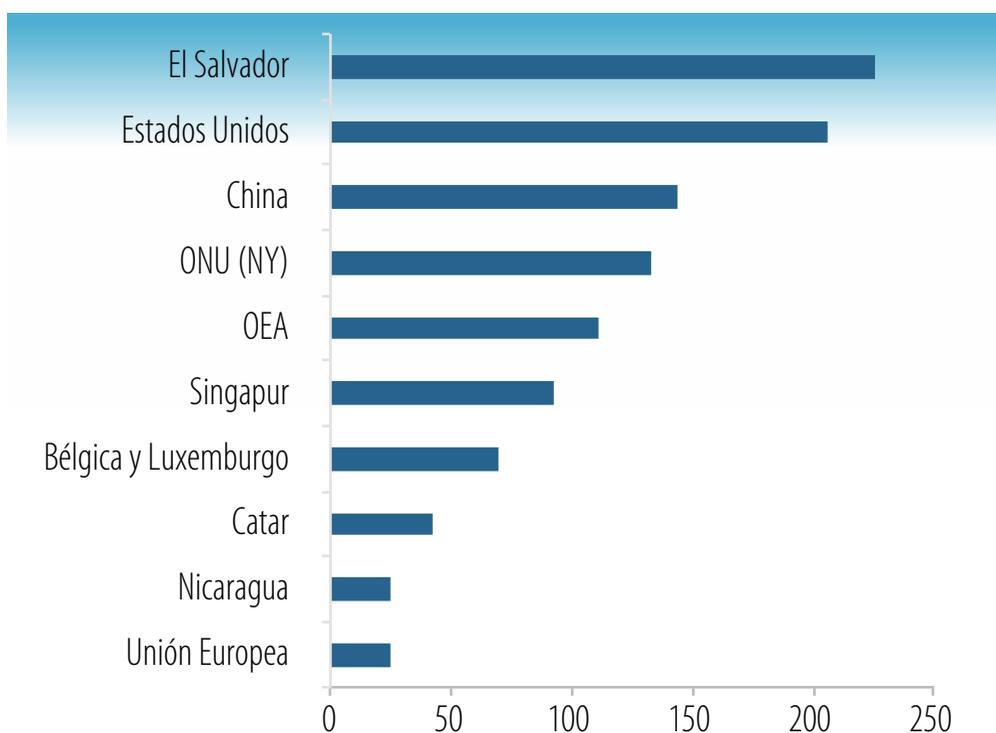
40 Las diez misiones diplomáticas evaluadas fueron: Reino de Bélgica y Gran Ducado de Luxemburgo (que además tiene la representación ante la Unión Europea), Catar, la República Popular China, El Salvador (con representación en el SICA), Estados Unidos de América, la República de Nicaragua, Organización de los Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas (Nueva York) y Singapur.



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 15).

## Gráfico N°. 15

### 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).

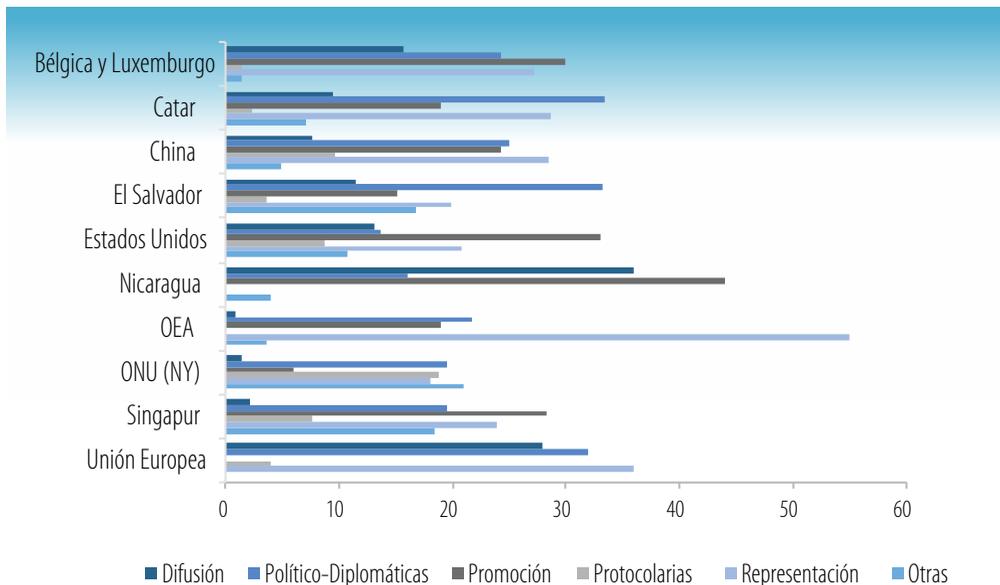
Por tipo de actividad, se tiene que un 25,7% de las acciones que desarrollaron las embajadas fueron de representación, un 25,1% político-diplomático



y un 21,6% de promoción. El 27% restante se distribuyó entre acciones de difusión, protocolarias y otras. Como se observa en el gráfico 16, 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 N°. 16

### 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 enfoque<sup>41</sup> 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

41 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.



evaluadas, cinco (Bélgica y Luxemburgo<sup>42</sup>, 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 31).

## Cuadro N°. 31

### Acciones efectuadas por misión diplomática, según enfoque. 2014

| Embajada/<br>Misión     | Académico | Comercial | Cultural | Diplomático | Político | Promoción | Social | Técnico | Otro |
|-------------------------|-----------|-----------|----------|-------------|----------|-----------|--------|---------|------|
| Bélgica y<br>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   |

42 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.



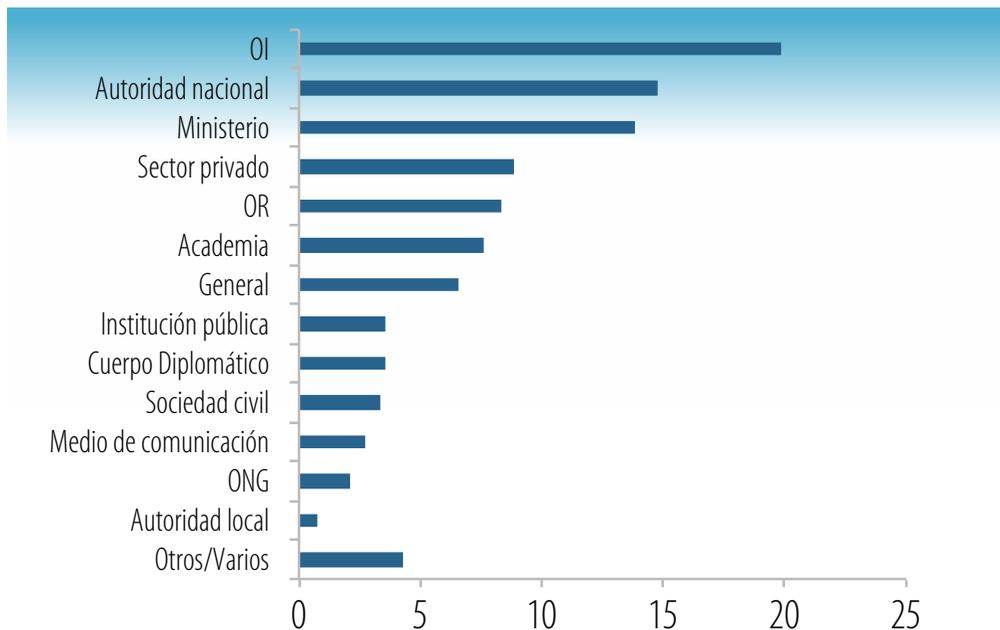
| Embajada/<br>Misión | Académico | Comercial | Cultural | Diplomático | Político | Promoción | Social | Técnico | Otro |
|---------------------|-----------|-----------|----------|-------------|----------|-----------|--------|---------|------|
| Singapur            | 7         | 7         | 1        | 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 17).

## Gráfico N°. 17

### Porcentaje de acciones efectuadas, según público meta. 2014



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

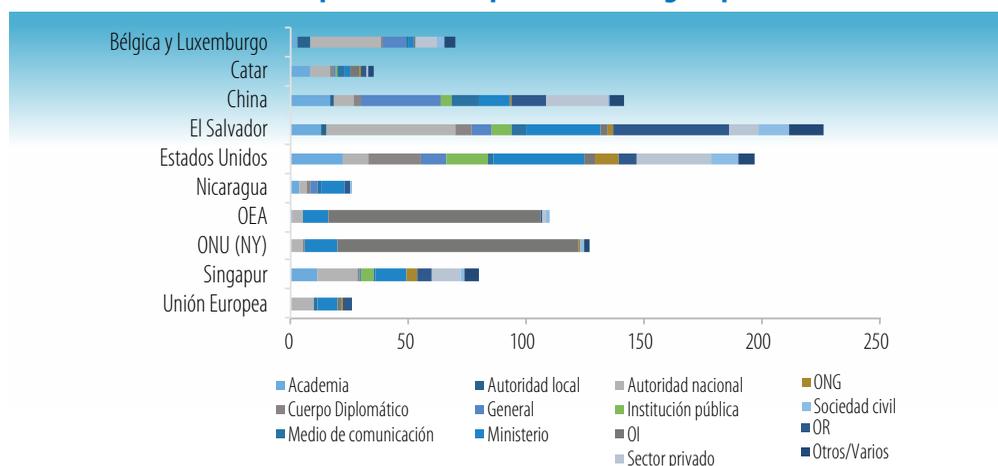
Al desagregar el total de registros se observa que la representación diplomática ante los Estados Unidos de América es la que reporta una mayor diversificación, en relación al público meta de las múltiples acciones que realiza. De este modo, se tiene que los ministerios (19,3%), el sector privado (15,7%), 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 18). 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 N.º 18

### Acciones efectuadas por Misión Diplomática, según público meta. 2014

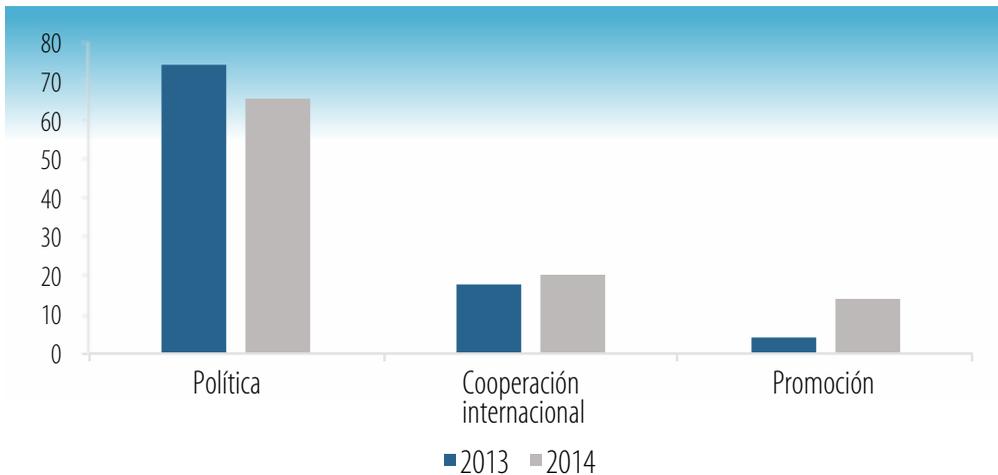


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

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 19). 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 N°. 19

### Porcentaje de acciones, según objetivos. 2013 y 2014



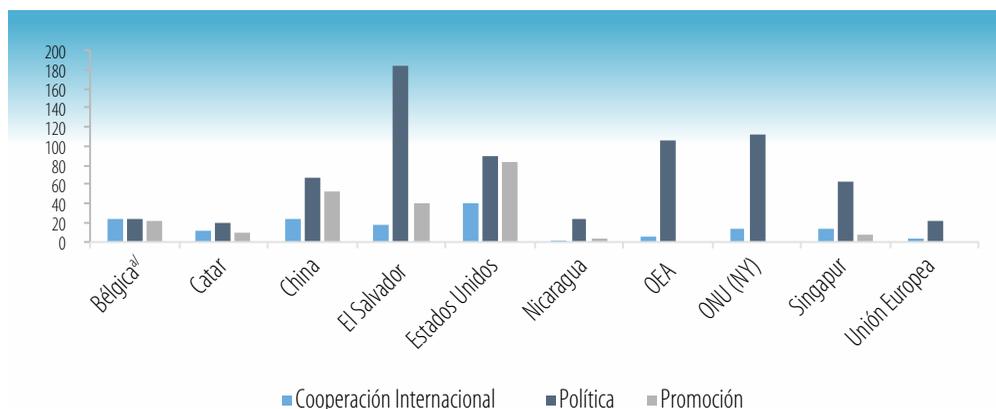
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

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 20), en ambos casos, las que más acciones concentraron: 13,2% y 6,2%, respectivamente.



## Gráfico N°. 20

### 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.

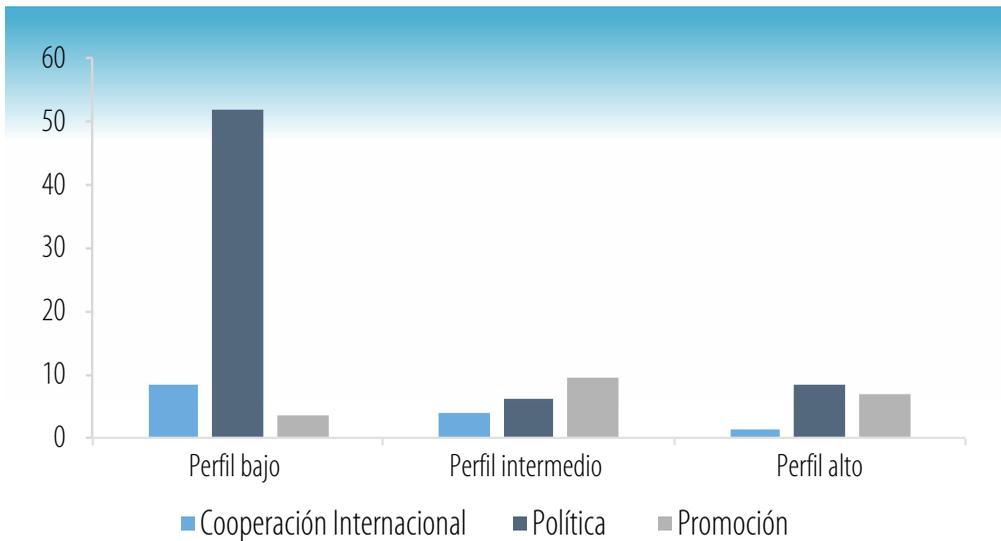
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

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 21). 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 N°. 21

### 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 rol<sup>43</sup> 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.

43 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.



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.

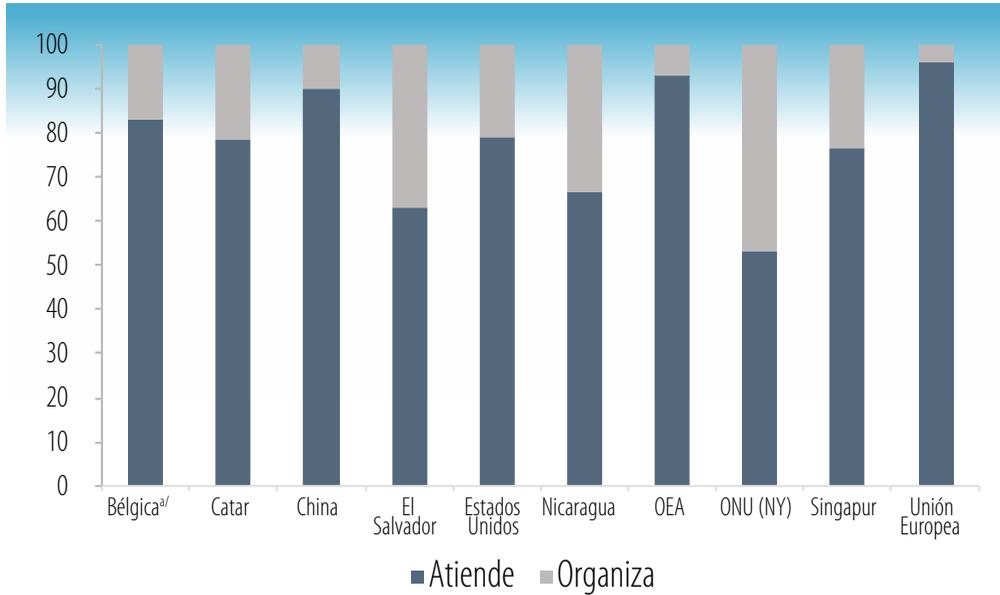
En términos generales, al evaluar las acciones efectuadas por las embajadas en función del rol que estas asumieron, el principal hallazgo es que el país mantuvo una agenda activa en materia de representación y atención, más sin embargo fue poco proactivo al momento de organizar actividades en las distintas 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 22).



## Gráfico N°. 22

### 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 ser estudiados en detalle, 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 actualidad<sup>44</sup>, 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 32). Es importante mencionar que, un 35,4% del personal de las representaciones corresponde a funcionarios administrativos y locales.

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



## Cuadro N°. 32

### 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 <sup>a/</sup> | 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.

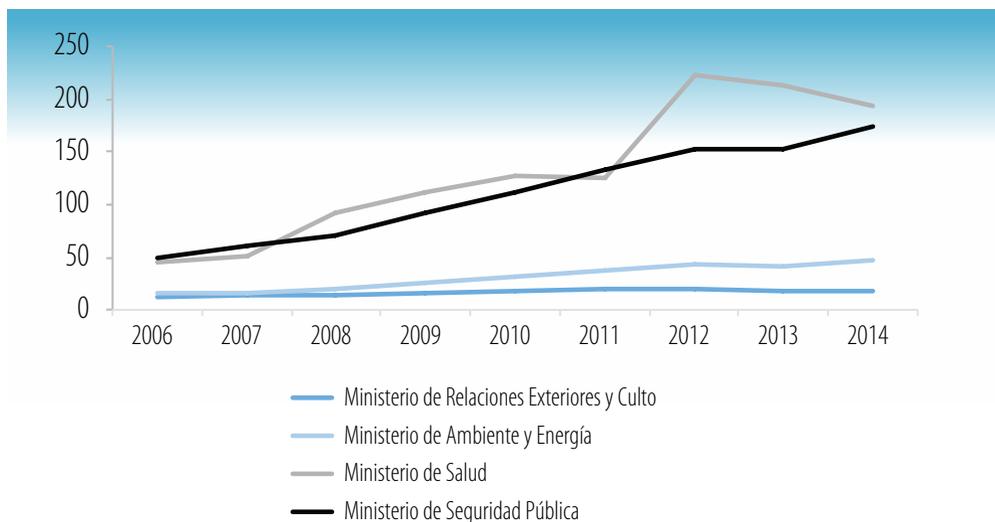
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2016.

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 23. 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 24).



## Gráfico N°. 23

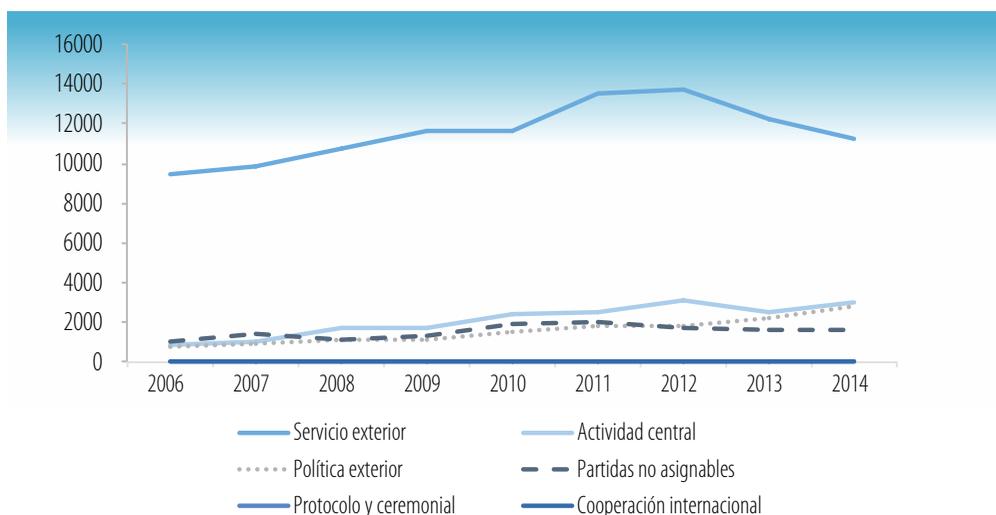
### Gasto por Ministerio. 2006-2014 (millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

## Gráfico N°. 24

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



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.



## b. 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 estas misiones fueron las autoridades nacionales, tanto de Costa Rica como de otros países.

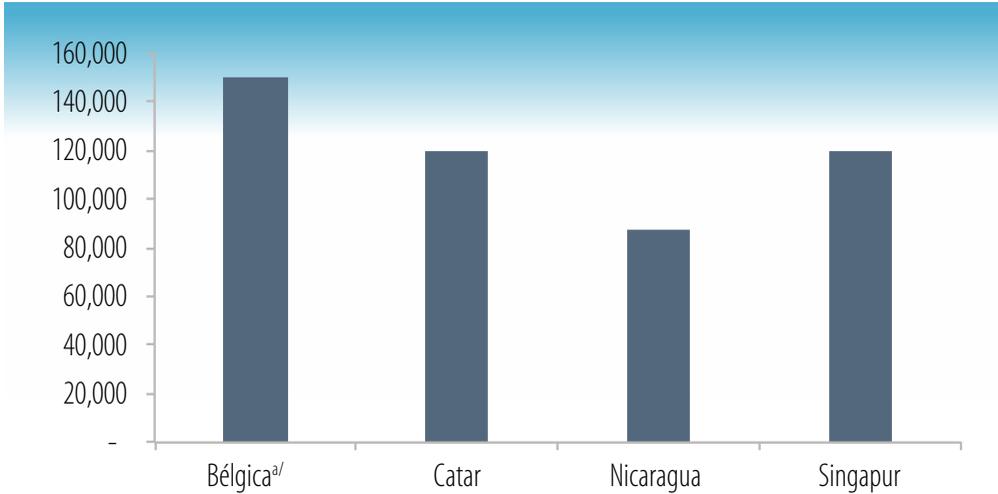
Desde la perspectiva de las capacidades, si se observa la composición del recurso humano destacado en las misiones que integran este grupo, se tiene que un 50% corresponde a funcionarios en carrera diplomática, un 36,4% a personal en Comisión<sup>45</sup> y un 13,6% a administrativos. En términos económicos, 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 25.

45 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).



## Gráfico N°. 25

### 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.

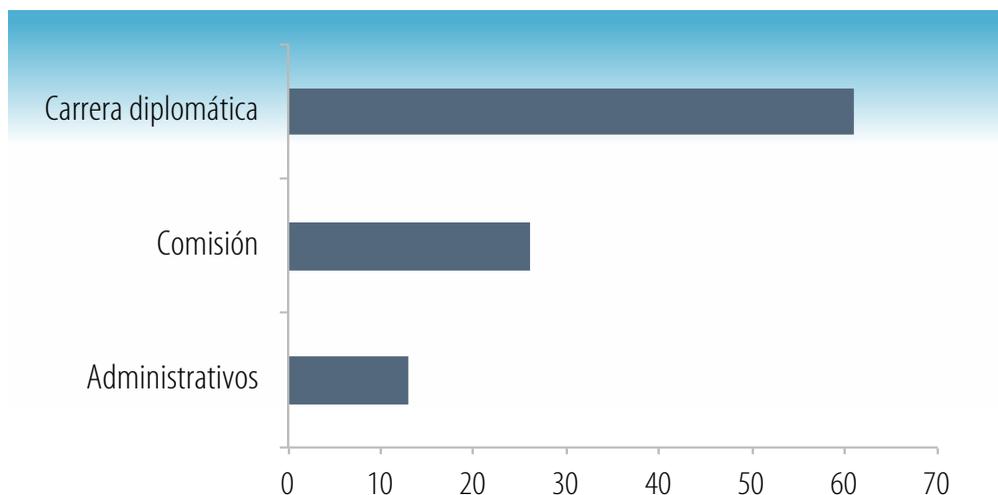
El segundo perfil incluye las representaciones ante la República Popular China, la ONU y la OEA. En este grupo hay un claro predominio de las actividades dirigidas a representar al Estado costarricense en aquellos eventos convocados por el Estado receptor, organizaciones y empresas privadas (32,5% del 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 26). 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 N°. 26

### 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 prevaeciente 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.

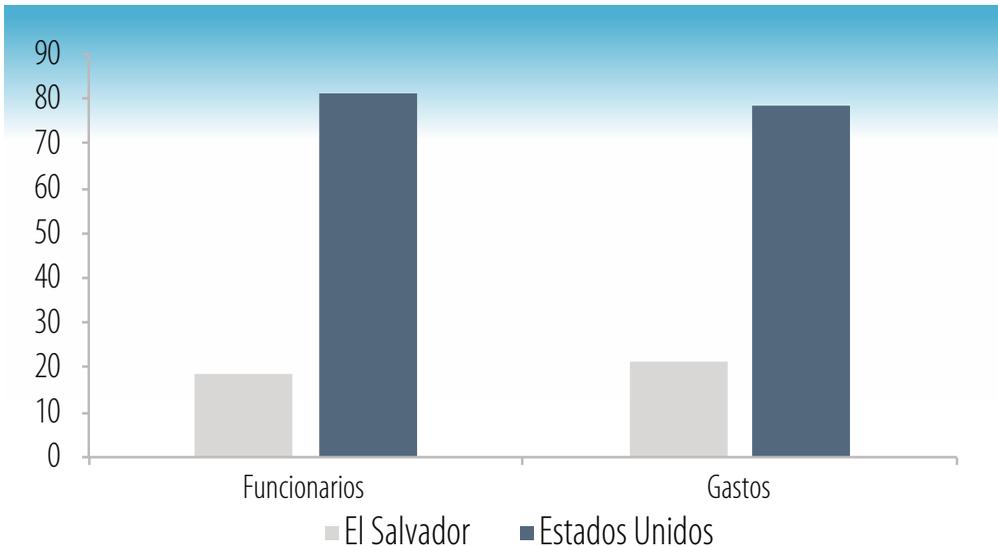
En lo que concierne a los recursos, este grupo sobresale por registrar el gasto promedio más alto (167.000 dólares) y por concentrar el mayor número de burocratas (27). Pese a ello, su composición no cambia sustancialmente. La mayor cantidad corresponde a funcionarios de carrera (55,6%), mientras que 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 27). 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 N°. 27

### 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 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.

\*\*\*



## Hallazgos principales de la sección

1. 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.
2. Las misiones diplomáticas que más acciones efectuaron fueron El Salvador (21%), los Estados Unidos de América (19%) y la República Popular China (13%).
3. De 1.074 acciones contabilizadas, un 26% fueron de representación, un 25% político-diplomático y un 22% de promoción. El porcentaje restante (27%) se distribuyó entre acciones de difusión, protocolarias y otras.
4. 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.
5. 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%).
6. En 2014 la embajada en El Salvador con representación ante el SICA, destaca como la misión que más actores de la sociedad civil atendió.
7. 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.
8. En relación al año anterior, en 2014 las actividades en promoción y cooperación internacional mostraron un aumento de 3 y 10 puntos porcentuales, respectivamente.
9. 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”.
10. Únicamente el 22% de las labores de las misiones diplomáticas correspondieron a acciones impulsadas por estas.

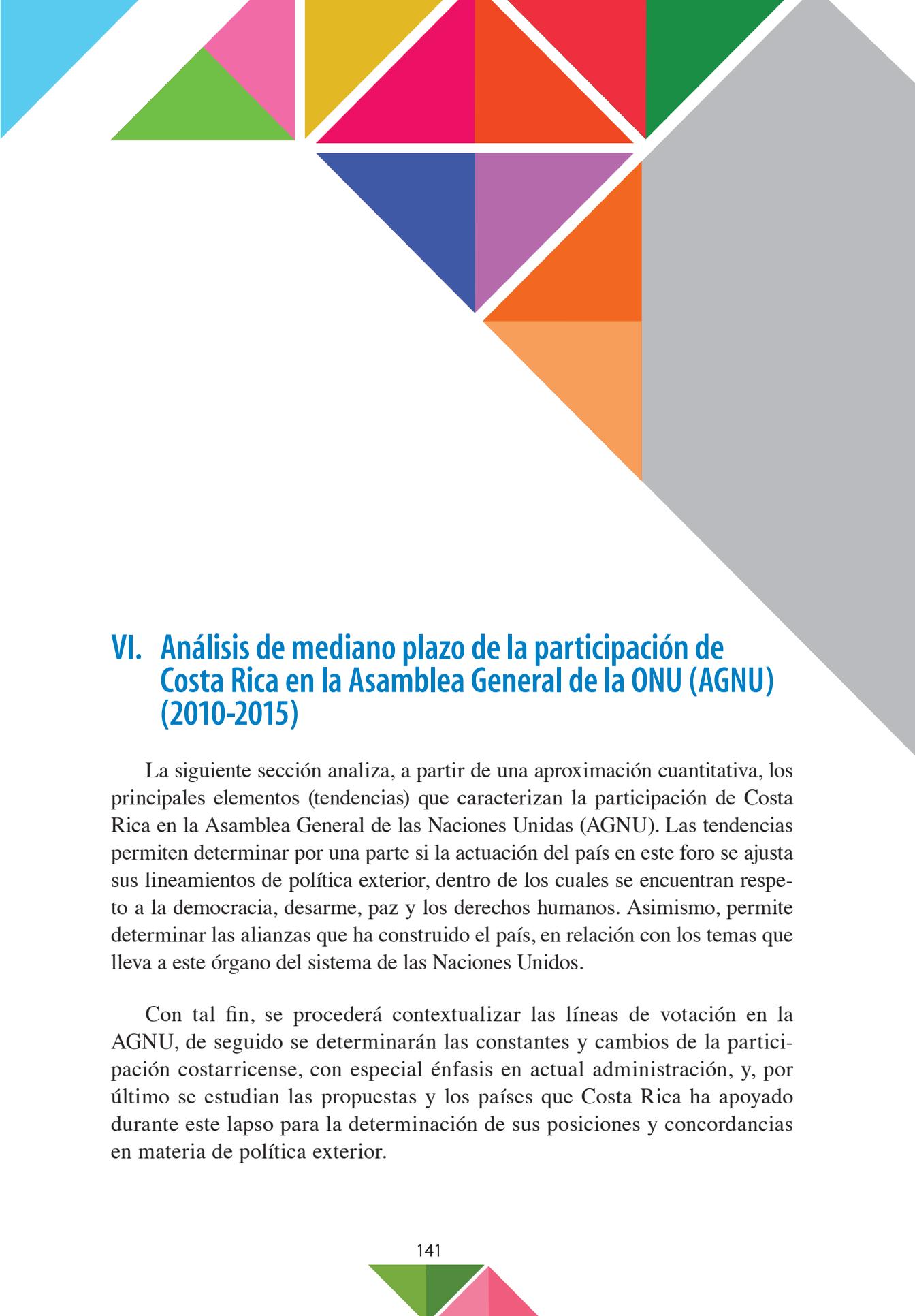


11. Según datos de la Dirección del Servicio Exterior, en la actualidad, el recurso humano del Servicio Exterior costarricense es de 311 funcionarios, catorce más que los reportados para 2012.
12. En 2013 y 2014 se reportó una disminución en el gasto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, al pasar de 20.239 millones de colones en 2012 a 18.739 millones de colones en 2014.

# Análisis de mediano plazo de la participación de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU (AGNU) (2010-2015)







## VI. Análisis de mediano plazo de la participación de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU (AGNU) (2010-2015)

La siguiente sección analiza, a partir de una aproximación cuantitativa, los principales elementos (tendencias) que caracterizan la participación de Costa Rica en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). Las tendencias permiten determinar por una parte si la actuación del país en este foro se ajusta sus lineamientos de política exterior, dentro de los cuales se encuentran respecto a la democracia, desarme, paz y los derechos humanos. Asimismo, permite determinar las alianzas que ha construido el país, en relación con los temas que lleva a este órgano del sistema de las Naciones Unidas.

Con tal fin, se procederá contextualizar las líneas de votación en la AGNU, de seguido se determinarán las constantes y cambios de la participación costarricense, con especial énfasis en actual administración, y, por último se estudian las propuestas y los países que Costa Rica ha apoyado durante este lapso para la determinación de sus posiciones y concordancias en materia de política exterior.

## a. Contexto de los procesos de votación en la AGNU

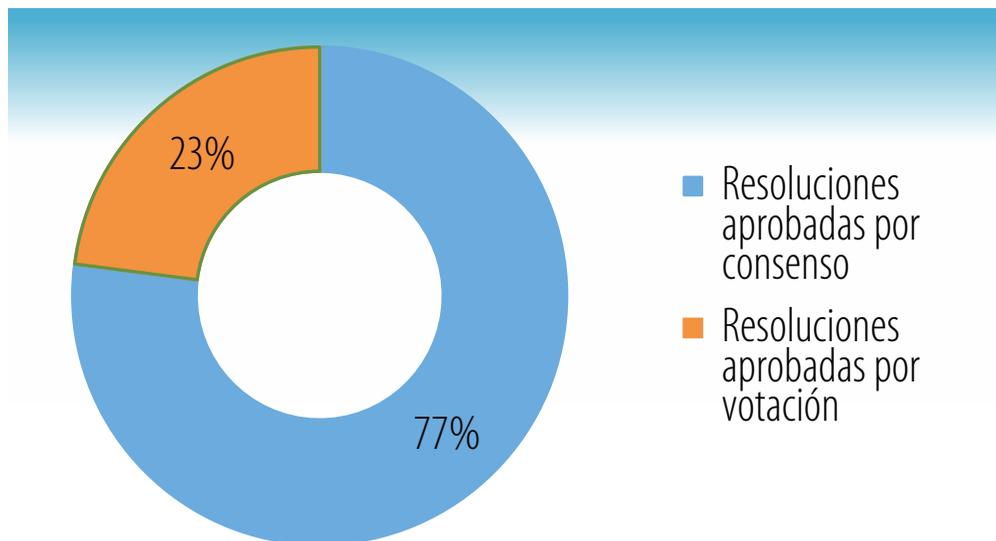
Descrito lo anterior, con el propósito de comprender las tendencias en las votaciones del país en la AGNU, tal y como se señaló en Costa Rica y su Política Exterior (2013), es necesario mencionar que la participación de un país miembro de las Naciones Unidas en la Asamblea General se concreta, fundamentalmente, en dos niveles formales de trabajo: el primer nivel, conformado por las seis comisiones principales de la Asamblea; el segundo nivel, es de la Asamblea Plenaria, donde se discuten y aprueban los proyectos y resoluciones elaboradas por las comisiones. Lo normal es que los proyectos de resolución que emanan del consenso dentro de las comisiones son aprobados de igual forma en la Asamblea General. Excepcionalmente, las resoluciones son votadas por la Asamblea General, elemento que permite apreciar la visión que tienen las autoridades de un país sobre temas específicos. En algunos casos, el tema es puntual y propio de la coyuntura; en otros el tema se ha diferido por años; lo que permite ver patrones y tendencias. En anteriores informes del Estado Nación se inició un proceso de análisis de los patrones de votación de Costa Rica (2005, 2007, 2008 y 2013), lo cual se ha retomado en este reporte.

Así, durante el periodo 2010-2015, se registraron 1715 aprobaciones de resoluciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), de las cuales 1321 se emitieron por consenso y se resolvieron por votación un total de 394, de las cuales todas fueron aprobadas. Este dato demuestra que los actores dentro de la AGNU funcionan a partir de la seguridad de que sus resoluciones tendrán resultados positivos. Este elemento parece señalar la necesidad de ampliar la investigación al trabajo de las Comisiones y, necesariamente, de los patrocinios y copatrocinos que brinda Costa Rica.



## Gráfico N°. 28

### Resoluciones totales 2010-2015 (aprobadas por consenso y por votación)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015)

Dentro de las resoluciones votadas en el seno de la Asamblea, las resoluciones que se llevan a votación son aquellas referentes a desarme (132), conflictos específicos (100), derechos humanos (65), derechos económicos (23) y cooperación internacional (8). Dentro de los subtemas más polémicos se encuentra el conflicto Palestino-Israelí (78) y las discusiones sobre la proliferación de armamento nuclear (82).

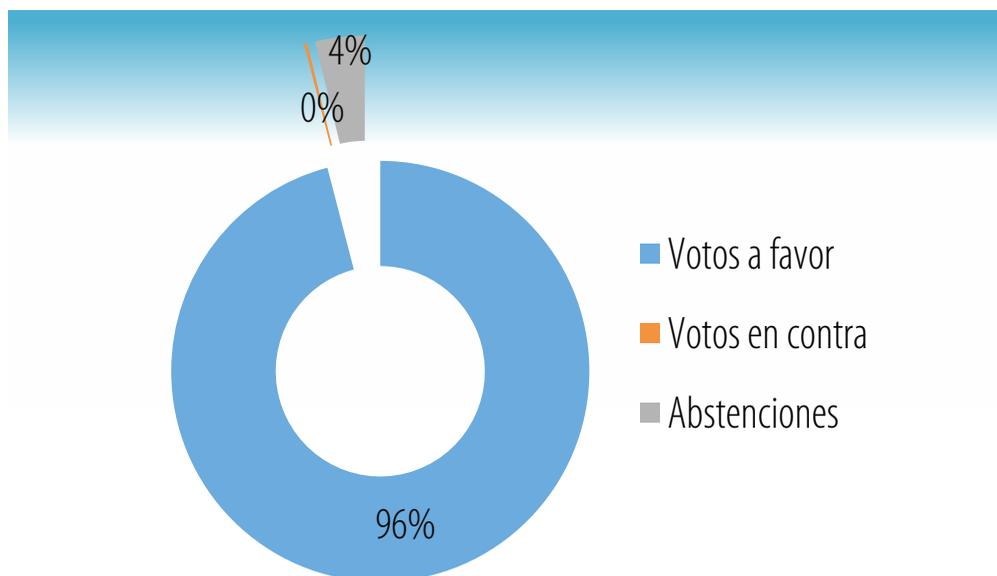
### b. Patrones de votación de Costa Rica

Durante ese lapso Costa Rica emitió 393 votaciones; de las cuales 377 son a favor de los proyectos de resolución presentados; mientras que solo se dan 15 abstenciones y 1 voto en contra; tal y como lo muestra el gráfico 28 y 29. Además, es importante mencionar que no se registra, en las sesiones con votación, ausencia del país; lo cual da algunas señas de una estrategia de política exterior que no utiliza la ausencia como una herramienta para maniobrar en este foro.



## Gráfico N°. 29

### Patrón de votaciones en las resoluciones votadas por CR (2010-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

Por otra parte, para los años 2010-2015, se registran tendencias en las temáticas de votación, centrándose los votos a favor en dos áreas: Desarme (132) y conflictos específicos (96); tal y como se evidencia el Cuadro No. 33.

## Cuadro N°. 33

### Acumulado votaciones de Costa Rica a favor (por tema) (2010-2015)

| Temas                              | Votaciones | %     |
|------------------------------------|------------|-------|
| Conflictos específicos             | 96         | 25,46 |
| Cooperación internacional          | 8          | 2,12  |
| Derecho internacional              | 64         | 16,98 |
| Derechos económicos de los Estados | 20         | 5,31  |



| <b>Temas</b>     | <b>Votaciones</b> | <b>%</b>      |
|------------------|-------------------|---------------|
| Derechos Humanos | 57                | 15,12         |
| Desarme          | 132               | 35,01         |
| <b>Total</b>     | <b>377</b>        | <b>100,00</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

Por otra parte, es importante mencionar que los temas: desarme, conflictos específicos y derecho internacional han prevalecido en la agenda de votaciones; no obstante, se identifica un patrón de mayor presencia en cuanto a desarme y un muy leve descenso en votaciones sobre aspectos vinculados con Derecho Internacional; siendo constantes las votaciones en temas y contenidos polémicos en los que ya se tiene una posición definida, como en el caso de la posición país sobre conflictos específicos, por mencionar un ejemplo (ver Cuadro No. 34):

## Cuadro N°. 34

### Temas votados a favor 2010-2015

| <b>Temas</b>                       | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>Total</b> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Conflictos específicos             | 17          | 15          | 21          | 17          | 18          | 8           | 96           |
| Cooperación Internacional          | 1           | 2           | 1           | 0           | 3           | 1           | 8            |
| Derecho Internacional              | 16          | 10          | 10          | 5           | 9           | 14          | 64           |
| Derechos económicos de los Estados | 2           | 1           | 2           | 6           | 5           | 4           | 20           |
| Derechos humanos                   | 11          | 13          | 12          | 4           | 9           | 8           | 57           |
| Desarme                            | 21          | 19          | 23          | 15          | 28          | 26          | 132          |
| <b>Total</b>                       | <b>69</b>   | <b>59</b>   | <b>69</b>   | <b>47</b>   | <b>72</b>   | <b>61</b>   |              |

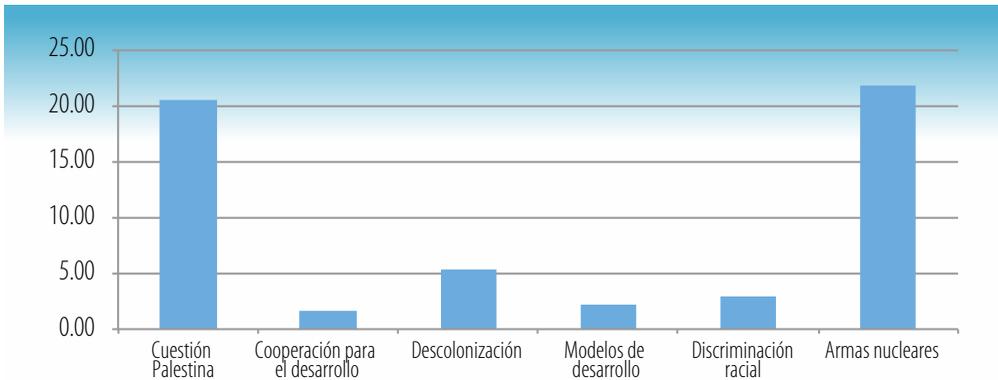
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).



Dentro de estas grandes áreas de votación, se registran dos subtemas específicos en los que el país concentra sus votaciones a favor: las armas nucleares (82) y la cuestión Palestina (77) –el conflicto entre el Estado de Israel y Palestina–; siendo las votaciones respecto a la descolonización las que ocupan el tercer lugar con 22 votos favorables (ver gráfico 30). Esto en concordancia con el discurso sobre desarme que ha sostenido Costa Rica, fundamentalmente, porque también se encuentra en una región (América Latina) libre de armas nucleares; mientras que en el caso de Palestina, siguiendo las líneas de su discurso de defensa de los derechos humanos y el recurso al Derecho Internacionales como mecanismo de solución de conflictos.

## Gráfico N°. 30

### Acumulado votaciones de Costa Rica a favor (por subtema) 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

Por otra parte, el país registró, durante 2010-2015, 15 abstenciones, las cuales se concentran en los temas de Derechos Humanos (7) y conflictos específicos (3) –ver recuadro 7– fundamentalmente, en los subtemas vinculados con la cuestión Palestina (3) y desplazados (2 abstenciones); mientras que el voto en contra se enfoca en un informe sobre derechos humanos (ver Cuadro 35 sobre comportamiento de abstenciones).



## Cuadro N°. 35

### Abstenciones de Costa Rica (2010-2015)

| Año  | Resolución  |
|------|---|
| 2010 | Labor del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados |
|      | La lucha contra la difamación de las religiones   |
| 2011 | Promoción de un orden internacional democrático y equitativo  |
|      | Informe del Consejo de Derechos Humanos   |
|      | Labor del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados |
| 2012 | Proceso intergubernamental de la Asamblea General para fortalecer y mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos           |
|      | Situación de los desplazados internos y los refugiados de Abjasia (Georgia) y la región de Tskhinvali/Osetia del Sur (Georgia)  |
| 2013 | Los conflictos prolongados en la zona del Grupo GUAM y sus repercusiones en la paz, la seguridad y el desarrollo internacionales  |
|      | Promoción de un orden internacional democrático y equitativo  |
| 2014 | Promoción de un orden internacional democrático y equitativo  |
|      | Reporte del Consejo de Derechos Humanos   |
|      | El Golán Sirio ocupado  |
|      | Trabajo del comité especial para investigar prácticas israelíes que afectan los derechos humanos de la población palestina y árabe de los territorios ocupados                          |



| Año  | Resolución   |
|------|--|
| 2015 | Promoción del orden internacional equitativo y democrático |
|      | Reporte del Consejo de Derechos Humanos                    |

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votos de la AGNU.

Un aspecto que se logra identificar al analizar el grupo de países en las abstenciones de Costa Rica es que hay una fuerte presencia de estados latinoamericanos y socios tradicionales como Alemania, Francia y España; lo que evidencia cierta concordancia de posiciones en algunos aspectos de política exterior. Por otra parte, en el caso de la resolución: “Promoción del orden internacional equitativo y democrático”, es posible determinar la votación en bloque, para los diversos años con países de la región como Chile, México y Perú, ya que se trata de una posición fija para esta resolución que se presenta anualmente.

## Recuadro N°. 7

### Abstenciones de Costa Rica en la AGNU 2010-2015

Al analizar las escasas abstenciones en las votaciones de Costa Rica durante el 2010-2015 se podría identificar un patrón sobre el comportamiento en la emisión de su voto o no, para estos casos, que va más allá de la casualidad. Para este periodo se registraron 15 abstenciones; una cifra considerablemente baja frente a la totalidad de votos emitidos; incluso frente a los votos a favor. Sin embargo, al analizar los temas sobre los que se deliberó y las tendencias entre países, especialmente si se toma en cuenta a Estados Unidos por ser un socio estratégico del país, al oponerse a una votación o emitir un pronunciamiento en contra (Estados Unidos); Costa Rica se abstiene de emitir un voto; más interesante aún, ya que la mayoría de estas abstenciones se refieren a la cuestión Palestina.

En términos de la aprobación de las resoluciones en las que Costa Rica emite un voto favorable se encuentra que, de las 377 resoluciones en las que Costa Rica se pronunció positivamente; la misma cantidad fue aprobada. Evidenciando así un patrón de posicionamiento -definido este como la tendencia o inclinación del país en la emisión de un voto o respecto a un tema en específico- en cuanto a votaciones con el propósito de que las propuestas y proyectos en los que participe reciban un aval positivo. Es decir, estratégicamente, el país valora posicionarse afirmativamente, en la mayoría de los casos, en aquellas votaciones que finalmente serán aprobadas.



## Cuadro N°. 36

### 2010-2015: Relación resoluciones votadas a favor frente resoluciones aprobadas

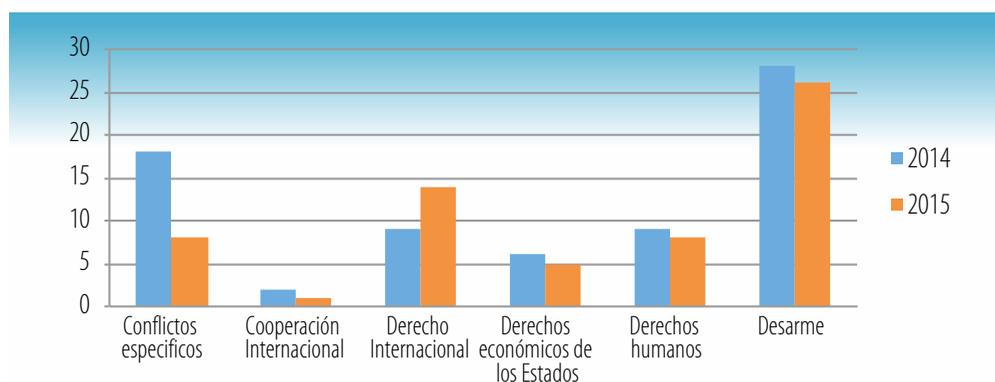
| Año          | Votadas a favor | Aprobadas  |
|--------------|-----------------|------------|
| 2010         | 69              | 69         |
| 2011         | 59              | 59         |
| 2012         | 69              | 69         |
| 2013         | 47              | 47         |
| 2014         | 72              | 72         |
| 2015         | 61              | 61         |
| <b>Total</b> | <b>377</b>      | <b>377</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

Para efectos de la presente administración, 2014-2015, no se evidencia una diferencia en los patrones de votación. En este sentido, se siguió el patrón, concentrándose los mismos en temáticas vinculadas con conflictos específicos y desarme; y apenas 6 votos en contra. Durante el 2014 se registraron 72 votos a favor, 4 abstenciones y ningún voto en contra; mientras que en el 2015; se emitieron 61 votos a favor; 2 abstenciones y ningún voto en contra. Respecto a las temáticas en que se concentran las votaciones a favor, sobresale la cuestión Palestina (25 votos) y 34 votos afirmativos sobre armas nucleares durante el lapso 2014-2015; tal y como se muestra en los gráficos 31 y 32:

## Gráfico N°. 31

### Temas más votados (a favor) por Costa Rica, 2014 y 2015

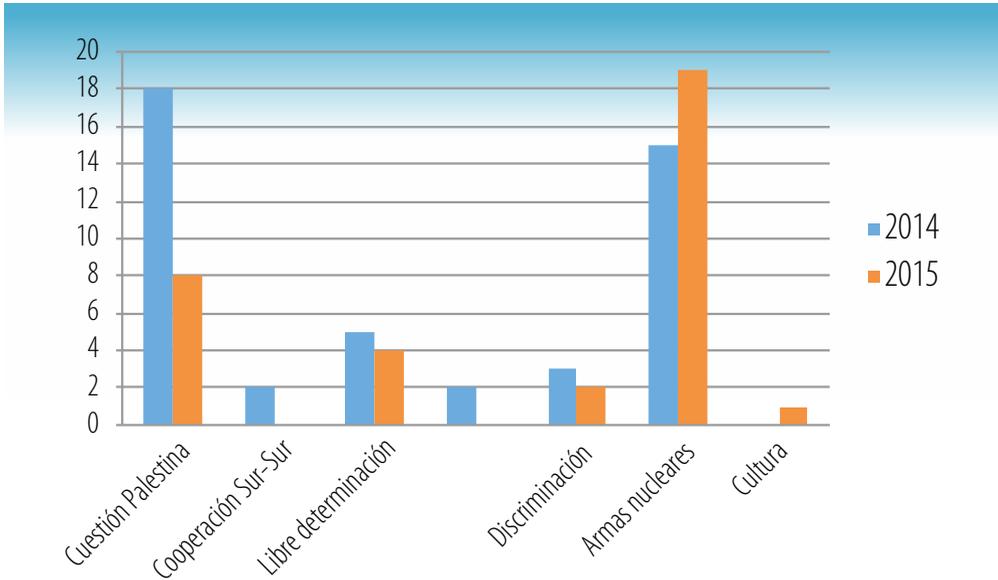


Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).



## Gráfico N°. 32

### Subtemas más votados (2014-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

Un aspecto importante de destacar es que, de las 393 resoluciones votadas; 43 de ellas giran en torno a las mismas resoluciones sobre la situación Palestina, aunque votadas en diferentes periodos de sesiones, en las cuales se registra votación favorable por parte de Costa Rica; conducta que se ha mantenido en todas las administraciones (ver cuadro 37). Mostrando de esta forma que el país ha mantenido inflexible su posicionamiento sobre aquellas resoluciones consideradas como tradicionales en los ejercicios de votación de la Asamblea General, ya que se votan todos los periodos de sesiones (cada año) y son propuestas, en la mayoría de los casos, por los mismos países. Así, es posible determinar que Costa Rica se mantiene constante en su discurso de política exterior respecto a ciertos temas reincidentes en el seno de este órgano de la ONU.

En el caso de la situación Palestina, el país se encuentra a favor de una solución pacífica, con el reconocimiento de la legitimidad ambas partes, demostrado también en el reconocimiento al estado Palestino en el 2008.



## Cuadro N°. 37

### Resoluciones que se repiten y patrón de votación de Costa Rica

| <b>Tema</b>  | <b>Frecuencia<br/>(2010-2015)</b> | <b>Voto de<br/>Costa Rica</b> |
|--|-----------------------------------|-------------------------------|
| Golán Sirio  | 103                               | A favor                       |
| Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales por los organismos especializados y las instituciones internacionales relacionadas con las Naciones Unidas | 64                                | A favor                       |
| Jerusalén  | 6                                 | A favor                       |
| Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba   | 6                                 | A favor                       |
| Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino   | 6                                 | A favor                       |
| Hacia un mundo libre de armas nucleares: aceleración del cumplimiento de los compromisos en materia de desarme nuclear   | 6                                 | A favor                       |
| Personas desplazadas como resultado de las hostilidades de junio de 1967 y las hostilidades posteriores  | 6                                 | A favor                       |
| Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación   | 6                                 | A favor                       |
| Arreglo pacífico de la cuestión de Palestina   | 5                                 | A favor                       |
| El derecho del pueblo palestino a la libre determinación   | 5                                 | A favor                       |
| Información sobre los Territorios no autónomos transmitida en virtud del Artículo 73 e de la Carta de las Naciones Unidas  | 5                                 | A favor                       |



| <b>Tema</b>  | <b>Frecuencia<br/>(2010-2015)</b> | <b>Voto de<br/>Costa Rica</b> |
|--|-----------------------------------|-------------------------------|
| Soberanía permanente del pueblo palestino en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y de la población árabe en el Golán sirio ocupado sobre sus recursos naturales  | 4                                 | A favor                       |
| Actividades económicas y de otro tipo que afectan a los intereses de los pueblos de los Territorios no autónomos   | 4                                 | A favor                       |
| Aplicabilidad del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, al territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y a los demás territorios árabes ocupados | 4                                 | A favor                       |
| Asistencia a los refugiados de Palestina   | 4                                 | A favor                       |
| Centro de las Naciones Unidas de Capacitación y Documentación sobre los Derechos Humanos para Asia Sudoccidental y la Región Árabe   | 4                                 | A favor                       |
| Los asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado   | 3                                 | A favor                       |
| Prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental  | 3                                 | A favor                       |
| Bienes de refugiados de Palestina y rentas devengadas por ellos  | 3                                 | A favor                       |
| La situación en la República Árabe Siria   | 3                                 | A favor                       |
| Actividades mundiales para la eliminación total del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y para la aplicación y el seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban       | 3                                 | A favor                       |

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).



En cuanto a las votaciones sobre conflictos específicos (conflictos que se han mantenido constantes en la agenda internacional y que ocupan parte del quehacer de la ONU) para el periodo en estudio, del total votadas a favor, es decir 96 resoluciones, una gran parte se concentra en resoluciones sobre el conflicto Israel-Palestina (75 resoluciones votadas favorablemente); mientras que solo 6 versan sobre el conflicto Israel-Siria y el restante se distribuyen en conflictos como el de Líbano, Libia, Siria; la situación de los derechos humanos en Irán y el Embargo cubano. Este último es un tema en el que el país ha emitido un voto afirmativo a la resolución para finalizar el embargo durante todos los años del periodo de estudio en el que este proyecto se ha presentado (ver cuadro 38). Mostrando así, el activismo de Costa Rica por buscar una salida pacífica al conflicto entre estos dos estados.

## Cuadro N°. 38

### Votaciones favorables de Costa Rica en resoluciones sobre conflictos específicos (2010-2015)

| Conflicto                  | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015     | Total     |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| Conflicto Israel Palestina | 15        | 11        | 14        | 13        | 15        | 7        | 75        |
| Conflicto Israel-Siria     | 1         | 2         | 4         | 0         | 1         | 0        | 8         |
| Conflicto en Libia         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0         | 0        | 1         |
| Embargo cubano             | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 1        | 6         |
| Conflicto en Líbano        | 0         | 0         | 1         | 1         | 0         | 0        | 2         |
| Conflicto en Siria         | 0         | 0         | 1         | 1         | 0         | 0        | 2         |
| Derechos humanos en Irán   | 0         | 0         | 0         | 1         | 1         | 0        | 2         |
| <b>Total</b>               | <b>17</b> | <b>15</b> | <b>21</b> | <b>17</b> | <b>18</b> | <b>8</b> | <b>96</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

Además, se registraron solo tres abstenciones, una en el 2010, sobre el conflicto Israel-Palestina y dos en el 2014: una sobre el conflicto Israel-Siria y otra sobre el diferendo entre Israel y Palestina.

### c. Patrones de votación comparados

En esta sección se compararán la línea de votación de Costa Rica con varios grupos de países. Esto permite ver alianzas e independencia de votaciones. En tal sentido, se tomaron los países latinoamericanos y una selección de estados

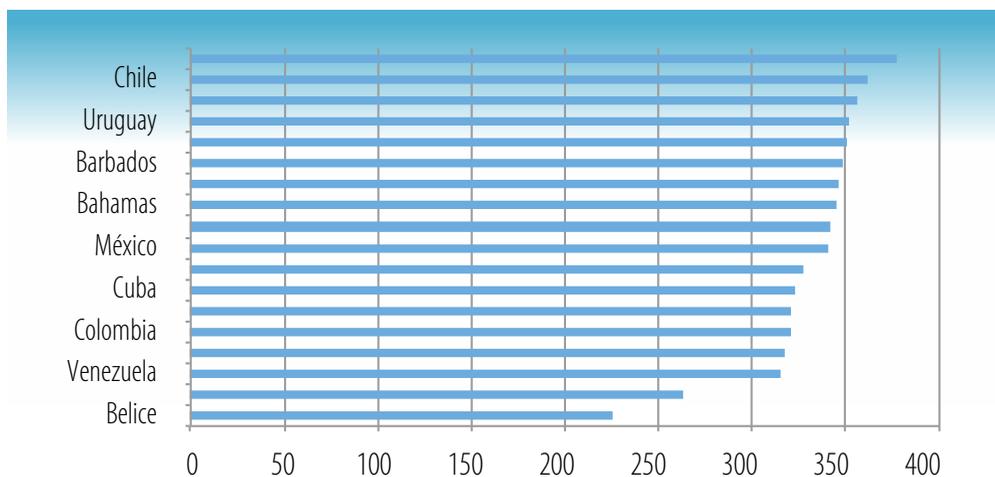


del Caribe, los centroamericanos y un grupo de potencias junto con socios considerados como tradicionales de Costa Rica (aquellos con los que ha mantenido, a lo largo de la historia, una cercanía política y comercial).

Respecto a los patrones de votación de los países latinoamericanos y del Caribe<sup>46</sup>, cuando Costa Rica emitió su voto favorable, se identifica que la medida promedio de votaciones favorables por parte de estos países para el periodo en estudio es de 326,8 votos (los votos favorables emitidos por estos países cuando Costa Rica votó a favor, divididos entre la totalidad de votos emitidos por Costa Rica durante este lapso); mientras que Costa Rica emitió 377 pronunciamientos a favor, lo que evidencia coincidencias en los comportamientos de votación de los países de esta región. No obstante, se identifican mayores coincidencias en los patrones –cantidad de votos favorables emitidos- de países como Brasil (356 votos favorables), Uruguay (352 votos favorables), Chile (362 votos favorables), tal y como lo señala el gráfico 33:

### Gráfico N°. 33

#### Votaciones favorables (2010-2015) en AGNU: América Latina y el Caribe\*



\* Países seleccionados.

Nota: Se registran las votaciones favorables de estos países durante el periodo 2010-2015 cuando Costa Rica votó positivamente. Importante mencionar que estos países pudieron emitir un voto a favor en otras resoluciones; las cuales no se toman en cuenta para efectos del presente gráfico, ya que no se evaluó el voto de Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

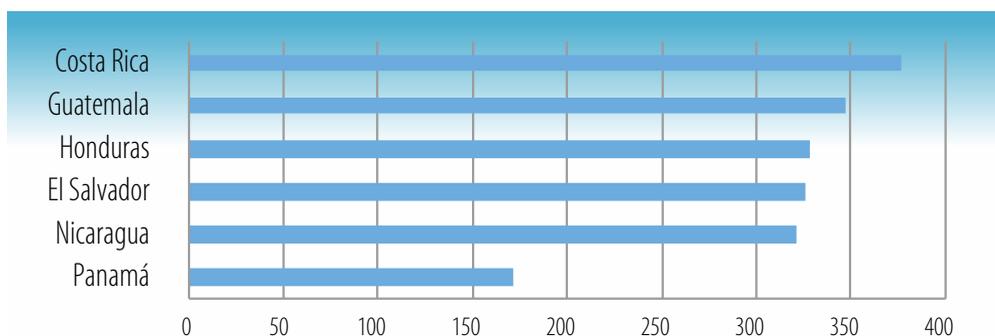
46 En el marco del CARICOM, con el que Costa Rica tiene un tratado de libre comercio, se seleccionaron 5 países: Jamaica, Trinidad y Tobago, Belice (no se toma como parte de Centroamérica), Bahamas y Barbados. Por otra parte, se incluyen a los dos países del Caribe hispanohablante: República Dominicana y Cuba.



En esta misma línea, pero para el caso centroamericano, el promedio de votaciones afirmativas para el resto de los países es menor: 298,6. No obstante, países como Guatemala (347 votaciones afirmativas), Honduras (328 votaciones afirmativas) y El Salvador (326 votaciones afirmativas) tienen los promedios de votaciones afirmativas más elevados; evidenciando así que hay ciertas divergencias en los posicionamientos de los países de la subregión en cuanto a posiciones de política exterior; tal y como lo muestra el gráfico 34:

## Gráfico N°. 34

### Votaciones favorables (2010-2015) en AGNU: Centroamérica



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

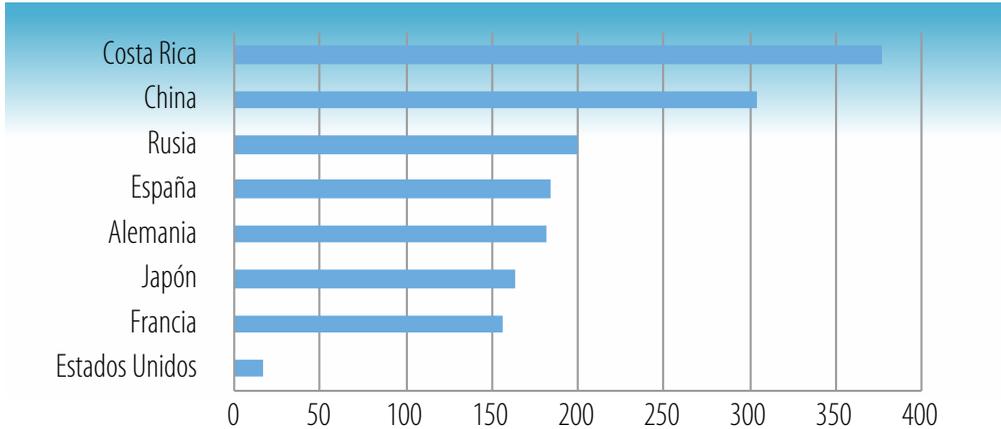
Nota: Se registran las votaciones a favor de estos países durante el periodo 2010-2015 cuando Costa Rica votó a favor. Importante mencionar que estos países pudieron emitir un voto favorable en otras resoluciones; las cuales no se toman en cuenta para efectos del presente gráfico, ya que Costa Rica no registró voto.

En el caso de las tendencias en las votaciones por parte de las potencias (Estados Unidos, China y Rusia) y socios tradicionales del país (Japón, Alemania, Francia y España) el promedio es mucho más bajo, con 172, 43 votaciones a favor para el periodo analizado; siendo China, Rusia y España los países con los que se comparte mayores afinidades (304, 200 y 184, respectivamente); donde los Estados Unidos representan la cifra más baja (17 votaciones afirmativas), así como se describe en el gráfico 35:



## Gráfico N°. 35

### Votaciones favorables (2010-2015) en AGNU: Costa Rica y potencias/socios tradicionales



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

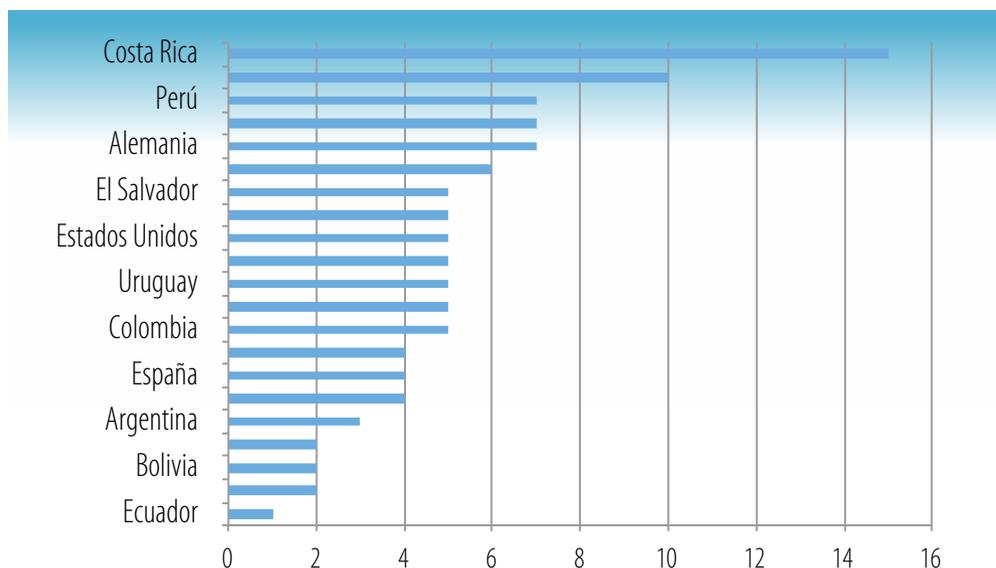
Nota: Se registran las votaciones a favor de estos países durante el periodo 2010-2015 cuando Costa Rica votó a favor. Importante mencionar que estos países pudieron emitir un voto favorable en otras resoluciones; las cuales no se toman en cuenta para efectos del presente gráfico, ya que Costa Rica no registró voto.

Concerniente a las resoluciones en las que Costa Rica se abstuvo de emitir votación (15 en total) se logra identificar concordancia con la mayoría de países latinoamericanos y algunos socios tradicionales manifestando posiciones comunes en materia de política exterior; tal y como lo evidencia el gráfico 36:



## Gráfico N°. 36

### Concordancia abstenciones 2010-2015\*



Nota: Se registran las abstenciones estos países durante el periodo 2010-2015 cuando Costa Rica también se abstuvo. Importante mencionar que estos países pudieron emitir un voto favorable en otras resoluciones; las cuales no se toman en cuenta para efectos del presente gráfico, ya que Costa Rica no registró voto.

\* Países seleccionados

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos votaciones de Costa Rica en AGNU (2010-2015).

Finalmente, se debe mencionar que, respecto a las resoluciones que se aprobaron por consenso, se encuentran diversidad de tópicos que van desde asuntos administrativos del Sistema de Naciones Unidas, asuntos protocolarios (conmemoraciones), resoluciones vinculadas con desarme, medio ambiente, cooperación, derechos económicos de los estados, entre otros. No obstante, se logra identificar un patrón de aprobación por este medio en temas relacionados con conflictos específicos, principalmente, aquellos que se tienen o han tenido lugar en Asia y África; donde el financiamiento a misiones especiales de las Naciones Unidas (misiones de mantenimiento de la paz) figura como un común denominador en las resoluciones durante el periodo de estudio.

En síntesis, Costa Rica comparte posiciones comunes en materia de política exterior con sus vecinos latinoamericanos, especialmente con aquellos estados



con los que ha mostrado una afinidad, incluso, en la ejecución de políticas internas de desarrollo; como es el caso de Uruguay y Chile. Dichas posiciones, evidencian el potencial existente en la configuración de alianzas y posiciones futuras comunes sobre aspectos que impacten, globalmente y, específicamente, a nivel de la región.

\*\*\*

## Hallazgos principales de la sección

1. Los temas más votados corresponden a conflictos específicos y desarme, fundamentalmente, el conflicto Israel-Palestina y el tema de armas nucleares; en los cuales el país ha mantenido una posición constante de votación favorable a las resoluciones presentadas enfocadas en la solución pacífica del conflicto y en la lucha contra la carrera armamentista nuclear.
2. Costa Rica comparte similitudes de posición con la mayoría de los países latinoamericanos (incluyendo los Centroamericanos), tanto cuando ha emitido un voto favorable como cuando se ha abstenido de hacerlo. No obstante, cuando se analiza la concordancia con las potencias y socios tradicionales, existen más coincidencias con países como China; incluso Rusia, que con los Estados Unidos. En tal sentido, Costa Rica opta por seguir las tendencias generales de la Asamblea; lo cual podría dar pistas de una política exterior que no siempre se alinea con los intereses de su mayor socio.
3. Al comparar los patrones de votación con grandes potencias se establece que al votar a favor Costa Rica no guarda relación con los Estados Unidos, su patrón sigue el de grandes mayorías, cuya tendencia es más cercana a China y Rusia. No obstante, al votar abstención se da el fenómeno inverso; hay cercanía hacia los Estados Unidos y lejanía de China y Rusia. En el caso Centroamericano, llama la atención que se mantiene un patrón de votación distante de Panamá, uno de los principales socios bilaterales, y se mantiene más cercano a Honduras, El Salvador y Guatemala. Mientras que en el caso de Europa, hay una mayor cercanía con Alemania que con España, asimismo, existe lejanía de Francia y aún más de Japón (uno de los principales cooperantes). Lo anterior parece indicar que las posturas en la AGNU sobre grandes temas globales no afectan considerablemente las relaciones bilaterales que el país ha desarrollado.



4. Sobre los mecanismos de votación; siguiendo con el argumento de la línea anterior, de una política exterior que se ha mantenido constante en sus objetivos de promoción de la paz y los derechos humanos; se podría decir que el país mantiene una estrategia constante de votación; evitando las ausencias como forma de expresión y emitiendo pocas abstenciones.
5. El estudio de los patrones de votación puede resultar insuficiente para entender la política exterior de Costa Rica en las Naciones Unidas, dadas las condiciones de la Asamblea, donde las votaciones tienden a la aprobación por un mayor o menor margen en la emisión del voto.







## Referencias bibliográficas

### Fuente primaria

#### a. Bases de datos y matrices

ERI. (2016). Base de datos de composición de funcionarios de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de Costa Rica 2008-2015.

ERI. (2016). Base de datos de participación de Costa Rica en la AGNU para el período 2010-2015.

ERI. (2016). Matriz actualizada de comunicados de prensa 2014-2016.

ERI. (2016). Matriz actualizada de discursos oficiales del país ante la AGNU para el período 2002-2015.

ERI. (2016). Matriz de visitas del presidente, canciller, vicescanciller, ministro de COMEX y viceministro de COMEX. Heredia.

#### b. Informes y correspondencia de instituciones

CGR (2010). Informe del estudio realizado por esta Contraloría, en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), sobre el registro de la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable. Disponible en: [http://www.elfinancierocr.com/ef\\_archivo/2011/enero/23/\\_MMedia/0000010842.pdf](http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2011/enero/23/_MMedia/0000010842.pdf)

- 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.
- González Sanz, M. A. (2015). Oficio DM-097-15. Costa Rica: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Johnson Simla, L. (2016). Informe sobre promoción comercial. San José: PRO-COMER.
- Mideplan. (2014). Política de Cooperación Internacional (2014-2022). San José: Mideplan.
- MINAE. (2015). Contribución prevista y determinada a nivel nacional de Costa Rica. San José: Ministerio de Ambiente y Energía. Obtenido de MINAE: <http://www.cambioclimaticocr.com/recursos/documentos/biblioteca/indc-costa-rica-version-2-0-final-es.pdf>. Revisado: 5 de abril de 2016.
- MRREE. (2015). Matriz de seguimiento sectorial de metas y programas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. San José.
- MRREE. (2015). Presentación de Costa Rica ante las Naciones Unidas en el marco de la Convención Marco sobre el cambio climático. Nota No. DM-518-15 de 11 de setiembre. San José.
- MRREE. (2015). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Bélgica (Unión Europea). San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2015). 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. (2015). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Catar. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2015). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en la República Popular China. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2015). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en El Salvador. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2015). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Nicaragua. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2015). Informe de Gestión Misión permanente de Costa Rica en la Organización de Estados Americanos (OEA). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2015). Informe de Gestión Misión permanente de Costa Rica en la Organización de Naciones Unidas (ONU). San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2015). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Singapur. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.



- MRREE. (2015). Informe de Gestión Misión Diplomática de Costa Rica en Estados Unidos de América. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2016). Informe sobre embajadas y funcionarios. Costa Rica: Minsiterio de Relaciones Exteriores y Culto.
- MRREE. (2016). Plan Anual de Trabajo. Cosa Rica: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Solís Rivera, L. G. (2016). Informe del Presidente de la República a la Asamblea Legislativa (mayo 2015-mayo 2016). San José.

### c. Discursos y conferencias

- González Sanz, M. (2014 a). Discurso pronunciado el 16 de octubre del canciller Manuel González Sanz. Foro de Política Exterior organizado por la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- González Sanz, M. A. (2015). Conferencia: Futuro con esperanza: Juventud, Conocimiento y Liderazgo. Revista Relaciones Internacionales, 88(2), 223-236.
- Solís Rivera, L. G. (2014 a). Discurso ejes estratégicos de la Administración Solís Rivera hacia América Latina. San José, Costa Rica.
- Solís Rivera, L. G. (2014 b). Discurso en la XLIII Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado del Sistema de Integración Centroamericano. San Domingo, República Dominicana.

### d. Convenios, leyes, reglamentos y resoluciones

- Asamblea Legislativa. (1965). Ley No. 3530. Estatuto del Servicio Exterior de La República de Costa Rica. Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- CIJ (2016), Judgment Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) Construction of a Road in Costa Rica alongthe San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), 16 de diciembre, La Haya: CIJ.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Los derechos humanos y el medio ambiente, Resolución 31/8, del 18 de febrero de 2016.
- MIDEPLAN. (2015). Política de Cooperación Internacional 2014-2022. San José: Mideplan.
- Ministerio de Hacienda. (2016). Matriz sobre cooperación reembolsable 2006-2015. Dirección General de Crédito Público.
- MRREE; CINDE. (2015). Convenio de cooperación interinstitucional para el desarrollo de la diplomacia económica y la promoción comercial efectiva de Costa Rica entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y La Asociación Coalición Costarricense de Iniciati. Costa Rica: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y La Asociación Coalición Costarricense de Iniciativa.



MRREE; PROCOMER. (2015). Convenio de cooperación interinstitucional para el desarrollo de la diplomacia económica y la promoción comercial efectiva de Costa Rica entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Promotora del Comercio Exterior. Costa Rica: Ministerio de Relaciones Exteriores y la Promotora del Comercio Exterior.

## e. Comunicados de prensa gubernamentales

MRREE. (2016). Arte e historia nacional protagonizarán los recorridos por la Casa Amarilla, 29 de enero. Obtenido de MRREE: <http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2697>. Revisado 5 de mayo de 2016.

MRREE. (2016). Azerbaiyán anuncia apertura de embajada en Costa Rica, 11 de enero. Obtenido de MRREE: <http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2669>. Revisado 6 de mayo de 2016.

MRREE. (2016). Consejo de Derechos Humanos aprueba tres resoluciones promovidas por Costa Rica. 1 de abril. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2788>. Revisado 6 de mayo de 2016.

MRREE. (2016). Costa Rica y Chile intercambian experiencias sobre el fortalecimiento institucional para la gestión del Sistema de Cooperación Internacional. Comunicado de prensa institucional del 8 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.rree.go.cr>

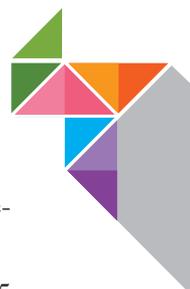
MRREE. (2014 b). CV Alejandro Solano Ortiz. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: <http://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=despacho%20viceministro>. Revisado 9 de marzo de 2015.

MRREE. (2014 a). CV Manuel González Sanz. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: [http://www.rree.go.cr/file.php?id\\_file=447](http://www.rree.go.cr/file.php?id_file=447). Revisado 9 de marzo de 2015.

MRREE. (2015). Costa Rica con exitosa convocatoria y sólida plataforma de encuentros bilaterales en Focalae 2015. 26 de agosto. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2460>. Revisado 7 de mayo de 2016.

MRREE. (2015). Costa Rica entrega presidencia de Convención sobre Armas de Racimo con saldo positivo. 7 de setiembre. Obtenido de MRREE: <http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2477>. Revisado 8 de mayo de 2016.

MRREE. (2012). Costa Rica lanza un llamado para alcanzar 100 Estados Partes en la Convención sobre Municiones en Racimo en 2015. 3 de diciembre. Obtenido de MRREE: <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20>



- publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2014. Revisado 8 de mayo de 2016.
- MRREE. (2015). Costa Rica nombra embajadora representante ante el CARICOM.15 de julio. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: <http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2379>. Revisado 7 de abril de 2016.
- MRREE. (2015). Costa Rica preside reuniones intersesionesales de la Convención de Municiones de Racimo y se suma a preocupación de Estados por uso de estas armas.23 de junio. Obtenido de MRREE: <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2357>. Revisado 8 de mayo de 2016.
- MRREE. (2016). Costa Rica tuvo un exitoso desempeño en el cuarteto de CELAC.26 de enero. Obtenido de <http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2689>. Revisado 6 de mayo de 2016.
- MRREE. (2015). Embajadas de Costa Rica en el Caribe se suman a actividad para sensibilizar sobre ratificación de la Convención sobre Municiones en Racimo.28 de julio. Obtenido de MRREE: <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2416>. Revisado 7 de mayo de 2016.
- MRREE. (2015). Nicaragua IMPIDE solución regional y humanitaria para protección de los migrantes cubanos. 24 de noviembre. Obtenido de MRREE: <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2611>. Revisado 6 de mayo de 2016.
- MRREE. (2015). Suscripción del Convenio de Cooperación Económica y Técnica entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular China.11 de diciembre. Obtenido de MRREE: <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=2649>. Revisado 6 de mayo de 2016.
- MRREE. (2013). Vocación de paz y sobre desarme hace que Costa Rica nuevamente sea escogida para alojar reunión mundial. 12 de setiembre. Obtenido de MRREE: <http://www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=1495>. Revisado 27 de mayo de 2016.
- Presidencia. (2015). Costa Rica presenta Política de Cooperación Internacional 2014-2022.3 de diciembre. Obtenido de Presidencia de la República: <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/costa-rica-presenta-politica-de-cooperacion-internacional-2014-2022/>. Revisado 6 de mayo de 2016.
- Presidencia. (2016). “El SICA requiere refundación para dar fuerza a la integración regional”.18 de febrero. Obtenido de Presidencia de la República: <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/el-sica-requiere-refundacion-para-dar-fuerza-a-la-integracion-regional/>. Revisado 6 de mayo de 2016.



Presidencia. (2016). Presidente Solís nombrado por la ONU para presidir Grupo de Alto Nivel. 21 de enero. Obtenido de Presidencia de la República: <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/presidente-solis-nombrado-por-la-onu-para-presidir-grupo-de-alto-nivel/>. Revisado 4 de mayo de 2016.

#### d. Publicaciones de medios de prensa

Barquero, M. (2016). Proyecto de zona económica con China avanza despacio. *La Nación*. 22 de marzo. Obtenido de: [http://www.nacion.com/economia/empresarial/Plan-economica-China-camina-despacio\\_0\\_1550044997.html](http://www.nacion.com/economia/empresarial/Plan-economica-China-camina-despacio_0_1550044997.html). Revisado 4 de abril de 2016.

Cambronero, N. (2014). Luis Guillermo Solís ordena priorizar relaciones con Brasil. *La Nación*. 19 de julio. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Luis-Guillermo-Solis-relaciones-Brasil\\_0\\_1427657280.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Luis-Guillermo-Solis-relaciones-Brasil_0_1427657280.html). Revisado 7 de abril de 2016.

Cambronero, N. (2016). Ministro de Agricultura acuerpa a jefe del MAG en conflicto con EE.UU. *La Nación*. 27 de febrero. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Ministro-Agricultura-MAG-conflicto-EEUU\\_0\\_1545245542.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Ministro-Agricultura-MAG-conflicto-EEUU_0_1545245542.html). Revisado 4 de abril de 2016.

Chinchilla, S. (2016). China espera 'llegar a solución adecuada' en caso de refinería con Costa Rica. 20 de abril. *La Nación*. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/China-solucion-refineria-Costa-Rica\\_0\\_1556044443.html](http://www.nacion.com/nacional/China-solucion-refineria-Costa-Rica_0_1556044443.html). Revisado 4 de abril de 2016.

Fornaguera, I. (2014). Costa Rica y China se resisten a enterrar el plan de refinería. *La Nación*. 28 de noviembre. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/Pais-China-resisten-enterrar-refineria\\_0\\_1454054629.html](http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/Pais-China-resisten-enterrar-refineria_0_1454054629.html). Revisado 7 de abril de 2016.

Fornaguera, I. (2015). MOPT promovió ruta 32 confiando en honor chino. *La Nación*. 27 de febrero. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/infraestructura/MOPT-promovio-confiado-honor-chino\\_0\\_1472252815.html](http://www.nacion.com/nacional/infraestructura/MOPT-promovio-confiado-honor-chino_0_1472252815.html). Revisado 9 de abril de 2016.

González Sanz, M. (2015). Costa Rica se aproxima a nuevos socios con grandes mercados y economías en expansión. *Diario Extra*. 9 de noviembre. Obtenido de: <http://www.diarioextra.com/Anterior/detalle/275421/costa-rica-se-aproxima-a-nuevos-socios-con-grandes-mercados-y-economias-en-expansion#sthash.JP8Fsch9.dpuf>). Revisado 9 de abril de 2016.

Gómez, J. M. (2000). La diplomacia económica, la otra medición del Estado en el mercado. *Boletín económico de ICE* N. 2664, 41-44.

Granados, G. (2016). Empresarios: Condicionar Alianza del Pacífico por Plan Fiscal carece de sentido. *La Prensa Libre*. 3 de mayo. Obtenido de: <http://www.laprensa-libre.cr/Noticias/detalle/67641/empresarios:-condicionar-alianza-del-pacifico-por-plan-fiscal-carece-de-sentido>. Revisado 10 de abril de 2016.



- Lama, M. M. (2013). La diplomacia en el siglo XXI. *Revista costarricense de Política Exterior*, 16-28.
- La Nación. (2014). Costa Rica considera como castigo que Unión Europea retire ayudas a países de renta media. 25 de marzo. En: <http://www.nacion.com>
- Loner, L. (2015). Costa Rica to 'take a hard look' at its diplomatic missions, foreign minister says after meeting with US Secretary of State Kerry. 21 de Ferrero. Obtenido de The Tico Times: <http://www.ticotimes.net/2015/02/25/costa-rica-to-take-a-hard-look-at-its-diplomatic-missions-foreign-minister-says-after-meeting-with-us-secretary-of-state-kerry>. Revisado 18 de mayo de 2016.
- Mata, E. (2015). Luis Guillermo Solís llama a líderes de la ONU a incluir mujeres en agenda de desarrollo. 28 de setiembre. *La Nación*. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Solis-ONU-incluir-mujeres-desarrollo\\_0\\_1514848539.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Solis-ONU-incluir-mujeres-desarrollo_0_1514848539.html). Revisado 5 de abril de 2016.
- Mata, E. (2016). Compra de 50 tanques rusos en Nicaragua preocupa a Costa Rica. 26 de abril. Obtenido de *La Nación*: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Compra-Nicaragua-preocupa-Costa-Rica\\_0\\_1557044382.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Compra-Nicaragua-preocupa-Costa-Rica_0_1557044382.html). Revisado 28 de mayo.
- Matul Romero, D. (2015). El retiro parcial del SICA. *La Nación*. 31 de diciembre. Obtenido de: [http://www.nacion.com/opinion/foros/retiro-parcial-SICA\\_0\\_1533646623.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/retiro-parcial-SICA_0_1533646623.html). Revisado 4 de abril de 2016.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación . (s.f.). Gobierno de España. Obtenido de *Diplomacia Económica*: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DiplomaciasigloXXI/Paginas/DiplomaciaEconomica.aspx>
- Ministry of Foreign Affairs of Albania. (10 de mayo de 2016). *EconomicDiplomacy*. Obtenido de <http://www.punetejashtme.gov.al/en/mission/economic-diplomacy>
- Mora, C. (2015). Elizabeth Odio logra amplio respaldo en la OEA y alcanza puesto en tribunal de la CIDH. *CRHoy*. 16 de junio. Obtenido de: <http://www.crhoy.com/elizabeth-odio-logra-amplio-respaldo-en-la-oea-y-alcanza-puesto-en-tribunal-de-la-cidh/nacionales/>. Revisado 8 de mayo de 2016.
- Nodal. (2015). Nicaragua acusa a Costa Rica por crisis con migrantes cubanos. *Nodal*. 20 de noviembre. Obtenido de: <http://www.nodal.am/2015/11/nicaragua-acusa-a-costa-rica-por-crisis-con-migrantes-cubanos/>. Revisado 16 de mayo de 2016.
- OPI. (2014). Costa Rica no logró la reelección al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 10 de octubre. Obtenido de *Observatorio de Política Internacional*. UNA-UCR: <http://opi.ucr.ac.cr/node/230>. Revisado 15 de mayo de 2016.
- Oviedo, E. (2015). Costa Rica planteó a canciller de Rusia preocupación por venta de armas a Nicaragua. *La Nación*. 27 de marzo de 2015. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Costa-Rica-Rusia-preocupacion-Nicaragua\\_0\\_1477852293.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Costa-Rica-Rusia-preocupacion-Nicaragua_0_1477852293.html). Revisado 28 de mayo de 2015.



- Philipot, C. (2010). Economic Diplomacy: Views of a Practitioner. The US Army War College Guide to National Security Issues, Volume I, 187-198. Obtenido de The US Army War College Guide to National Security Issues, Volume I: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=119503>
- Rodríguez, A. (2016). Costa Rica atisba comercio con Oriente Medio. La Nación. 28 de mayo. Obtenido de: [http://www.nacion.com/economia/empresarial/Pais-atisba-comercio-Oriente-Medio\\_0\\_1563443688.html](http://www.nacion.com/economia/empresarial/Pais-atisba-comercio-Oriente-Medio_0_1563443688.html). Revisado 28 de mayo de 2016.
- Ruiz Ramón, G. (2015). Canciller critica como se administra el organismo regional 'Costa Rica puede vivir sin formar parte del SICA'. La Nación. 20 de diciembre. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Canciller-administra-Costa-Rica-SICA\\_0\\_1531446895.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Canciller-administra-Costa-Rica-SICA_0_1531446895.html). Revisado 20 de mayo de 2016.
- Ruiz Ramón, G. (2016). Luis Guillermo Solís planea agradecer a Daniel Ortega ayuda con naufragos. La Nación. 26 de enero. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Guillermo-Solis-Daniel-Ortega-Ecuador\\_0\\_1538846215.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Guillermo-Solis-Daniel-Ortega-Ecuador_0_1538846215.html). Revisado 15 de mayo de 2016.
- Ruiz Ramón, G. (2016). Ministros lamentan trato de jefe del MAG a embajador de Estados Unidos. La Nación. 27 de febrero. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Ministros-lamentan-MAG-embajador-Unidos\\_0\\_1545245499.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Ministros-lamentan-MAG-embajador-Unidos_0_1545245499.html). Revisado 15 de mayo de 2016.
- Sequeira, A. (2015). Canciller Manuel González: “Hay que ver problemas comunes en CELAC”. La Nación. 2 de febrero. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Entrevista-canciller\\_0\\_1467253278.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Entrevista-canciller_0_1467253278.html). Revisado 15 de mayo de 2016.
- Solano, J. (2016). C.R. espera asumir presidencia del SICA. 11 de mayo. Obtenido de Diario Extra: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/292195/cr-espera-asumir-presidencia-del-sica>. Revisado 18 de mayo de 2016.
- Vizcaíno, Irene & Bosque, Diego. (2016). Presidencia confirma separación de Recope de empresa para refinería. La Nación. 14 de abril. Obtenido de: [http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/recope-soresco-refineria-sala\\_salar\\_0\\_1554644600.html](http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/recope-soresco-refineria-sala_salar_0_1554644600.html). Revisado 15 de mayo de 2016.

## Entrevistas

- Rodríguez, S. 2016. Directora del Área de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Macroeconómica.
- Trigueros, R. 2016. Subdirectora de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.



## Fuente secundaria

- AIALC. (2016). Recuperado el 18 de mayo de 2016, de AIALC: <http://ailac.org/sobre/>
- Alonso, J. et al. 2014. Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo. DESA Working Paper No. 135. Disponible en: [http://www.un.org/esa/desa/papers/2014/wp135\\_2014s.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2014/wp135_2014s.pdf)
- Boeglin, N. (27 de junio de 2015). Elecciones de jueces en el marco de la Asamblea General de la OEA: breve análisis. Obtenido de Rebelión: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=200427>
- Cascante Segura, C. H. (2014). Integración centroamericana, Corte Internacional de Justicia y diferendos limítrofes. Bases para una relación constructiva. En W. Soto Acosta & M. Sáurez Ulloa (Eds.), *Centroamérica: casa común e integración regional* (pp. 161–176). Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Cascante, C. et. al (Ed). (2014). *Costa Rica y su política exterior (2013)*. Escuela de Relaciones Internacionales: Universidad Nacional, Costa Rica.
- Cascante, C. et. al (Ed). (2015). *Costa Rica y su política exterior (2014)*. Escuela de Relaciones Internacionales: Universidad Nacional, Costa Rica.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos. (2014). Informe Encuesta de noviembre 2014. San José: Universidad de Costa Rica. Recuperado a partir de <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Informe%20Encuesta%20Sociopolitica%20Noviembre%202014.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos. (2016). Informe Encuesta de abril de 2016. San José: Universidad de Costa Rica. Recuperado a partir de <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Informe%20Encuesta%20Sociopolitica%20Noviembre%202014.pdf>
- Cepal (2010). *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe*. Nota de la Secretaría. Disponible en: <http://www.cepal.org>
- Close, D. (2011). Nicaragua's Pragmatic Ideologues. En G. L. Gardini & P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism* (pp. 197–212). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Colacrai, M. (2010). Los países de renta media (PRM) en el contexto de la cooperación española al desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile. *Historia Actual Online* 21: 57-73. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/>
- Colaresi, M. P., Rasler, K., & Thompson, W. R. (2008). *Strategic Rivalries in World Politics: Position, Space and Conflict Escalation*. Nueva York: Cambridge University Press.



- Ellis, E. (2012). *The Expanding Chinese Footprint*. Bruselas: Center for Asian Studies.
- Fonseca, J. (2015). *Compendio de criterios técnicos en materia de cooperación internacional*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José: Mideplan.
- Gardini, G. L., & Lambert, P. (2011). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hudson, V. (2014). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2da Edición.
- López Ramírez, A. (2012). Desarrollo fronterizo como alternativa al desarrollo transfronterizo. *Ambientico. Revista mensual sobre actualidad ambiental*, (221), 12–16.
- Milesi, C. (2016). *Cooperación Internacional con Países de Renta Media. Análisis y una aproximación crítica. Considerando los desafíos de América Latina y el Caribe*. Alianza de Organizaciones por la Eficacia del Desarrollo (AOED). En: <http://www.realityofaid.org/>
- Murillo Zamora, C. (2011). La política exterior durante el 2011 y las relaciones con Nicaragua (Informe Final. XVIII Informe del Estado de la Nación) (p. 31). San José: Programa Estado de la Nación.
- Murillo Zamora, C. (2012). Costa Rica - Nicaragua: una historia de litigios fronterizos. *Ambientico. Revista mensual sobre actualidad ambiental*, (221), 22–25.
- Natvig, A. (2013). Discursos sobre la disputa en torno a la isla calero en Nicaragua y Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 39(1), 289–310.
- Neak, L. (2008). *The New Foreign Policy*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2da Edición.
- Noguera, J. (2015). “Tenemos que dar nuestro grito de queja”, dice Canciller al quedar fuera de cooperación de EE.UU. *La Prensa Libre*. 1 de febrero. En: <http://www.laprensalibre.cr>
- PEN (Programa Estado de la Nación). (2014). *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rana, K. (2011). *21st Century Diplomacy*. Nueva York: Continuum.
- Romero, A. (2015). Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de gobernanza regional en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, No. 42, (julio/diciembre), 107-134.
- Ruiz, G. (2013). Costa Rica determinado a cambiar definición de renta media. *El Financiero*. 9 de junio. Disponible en: <http://www.elfinancierocr.com>
- Saruwatari, G. (2006). *Declaración de las Naciones Unidas contra Clonación Humana*. Obtenido de Congreso Internacional de Salud y Derecho (2006): <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/saldyder/pdf/5-275s.pdf>. Revisado 20 de abril de 2016.



- Servin, A. (2016). ¿Fin de ciclo?: las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba en el entorno regional y global. *Anuario de Integración Regional de Latinoamérica y el Caribe (Edición especial)*, 17-49.
- Sipri (2016). SipriExpendituredatabase. Obtenido de: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database). Revisado 28 de mayo.
- SIGECI (Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación de Cooperación Internacional). 2016. En línea, en: <<http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/cooperacioninternacional/Default.aspx>>
- Solano, H. 2010. El sistema para la administración de la cooperación internacional en Costa Rica. *Revista Nacional de Administración*. 1(2): 55-78. Disponible en: <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rna/article/view/333>
- Stagno Ugarte, B. (2013). Los caminos menos transitados: la administración Arias Sánchez y la redefinición de la política exterior de Costa Rica, 2006-2010. Heredia: EUNA.
- UN TreatyCollection. (abril de 2016). Estado de ratificaciones de la Convención para prohibir las municiones de racimo. Obtenido de UN TreatyCollection: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVI-6&chapter=26&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-6&chapter=26&lang=en). Revisado 28 de mayo.
- UNODC. (2009). Diagnóstico de las capacidades nacionales y regionales para la persecución penal del delito de trata de personas en Centroamérica. San José: ONU.
- UNODC. (2014). *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena: UN.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2011a. El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos. Chile: Cepal. Disponible en: <http://www.repositorio.cepal.org>
- \_\_\_\_\_. 2011b. “El rol de la cooperación es esencial para el desarrollo de América Latina”. Comunicado de prensa del 26 de julio. Disponible en: <http://www.cepal.org>
- \_\_\_\_\_. 2012. *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Chile: Cepal. Disponible en: <http://www.repositorio.cepal.org>
- \_\_\_\_\_. 2016. Informe de auditoría de carácter especial realizada en Mideplan sobre la implementación de las disposiciones contenidas en informe DFOE-SAF-IF-12-2010 referente al registro de la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable. Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República. Disponible en: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/informes\\_rec/DFOE-SAF-IF-04-2016.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/informes_rec/DFOE-SAF-IF-04-2016.pdf)







## Anexo 1

### Cuadro sinóptico.Caso 1.Costa Rica vs. Nicaragua (soberanía territorio en disputa y programa de dragado)

| Costa Rica   | Nicaragua  | Corte falla el punto a favor de:  |
|--|--|---|
| <b>A. Declarar la soberanía sobre el territorio disputado (una parte de Isla Portillos) definida por la propia Corte.</b>  | <b>A. Desestimar todas las peticiones realizadas por Costa Rica.</b> | Costa Rica  |
| <b>B. Declarar que Nicaragua violó:</b>  | <b>B. Declarar que:</b>  |   |
| 1. La soberanía de Costa Rica y los tratados que la delimitan.   |  | Costa Rica  |
| 2. La prohibición del uso de la fuerza prevista por la Carta de Naciones Unidas.   | 1. Nicaragua tiene soberanía sobre la zona en disputa.               | No es necesario referirse al asunto pues ya fue declarado ilegal posesión |
| 3. La prohibición de convertir en objeto de ocupación militar el territorio de otro estado, al menos temporalmente, prevista por la Carta de la OEA.   | 2. CR debe respetar la soberanía territorial de Nicaragua.           | No es necesario referirse al asunto pues ya fue declarado ilegal posesión |
| 4. La prohibición de utilizar el río San Juan para actos hostiles, prevista por el tratado Cañas-Jerez.  |  | No se demostró que hubo actos hostiles                                    |
| <b>C. Declarar que con su conducta posterior a la agresión territorial, Nicaragua violó:</b>   |  |   |
| 1. La obligación de respetar el territorio y ambiente de CR, incluidos los humedales protegidos por la convención Ramsar.  |  | Costa Rica  |
| 2. Los derechos de libre navegación de Costa Rica en el río San Juan de acuerdo con el tratado Cañas-Jerez.  |  | Costa Rica  |
| 3. La obligación de informar consultar a CR sobre todo dragado, desviación o alteración del río San Juan, o cualquier otro trabajo que cause daños al territorio de CR (incluido el río Colorado), de acuerdo con el tratado Cañas-Jerez.                              |  | Nicaragua   |
| 4. La obligación de realizar un estudio transfronterizo de impacto ambiental, que tome en cuenta todos los posibles daños al ambiente de CR.   |  | Nicaragua   |
| 5. La obligación de no efectuar trabajos de dragado, desviación o alteración del río San Juan, o cualquier otro trabajo que cause daños al territorio de CR (incluido el río Colorado), si se causan daños al territorio de CR, de acuerdo con el tratado Cañas-Jerez. |  | Nicaragua   |
| 6. La medidas cautelares de la CIJ   |  | Costa Rica  |



| <b>Costa Rica</b>  | <b>Nicaragua</b>  | <b>Corte falla el punto a favor de:</b>   |
|--|---|---|
| 7. Las obligaciones del Convención Ramsar, especialmente, la de coordinar políticas y regulación de los humedales protegidos.  |   | Nicaragua   |
| 8. Los acuerdos entre las partes, para realizar las acciones de cierre del caño.   |   | No hay referencia.<br>Nicaragua   |
| <b>D. Ordenar a Nicaragua:</b>   | <b>C. Declarar que:</b>   |   |
| 1. Revocar las normas del Decreto 079-2009, contrarios al tratado Cañas-Jerez y la Sentencia de la Corte de 2009.  | 1. Nicaragua tiene el derecho de ejecutar trabajos de mejora de la navegación en el río San Juan, los trabajos incluyen el dragado. | Nicaragua   |
| 2. Cesar todas las actividad de dragado en las cercanía de Delta Costa Rica y el tracto bajo del río San Juan hasta tanto no se realice: (a) un estudio de impacto ambiental, que se entregado a CR, (b) entregue a CR notificación formal escrita de los planes de dragado y (c) se tomen en cuenta las consideraciones de CR sobre la materia. | 2. Costa Rica solo puede contar con los derechos que establecen el tratado Cañas-Jerez y el Laudo Alexander.                        | Nicaragua   |
| 3. Compensar el daño material causado que tome en cuenta, al menos: los daños causados por la construcción de los caños y los costos de reparar uno de los caños construidos en 2013.  |   | Costa Rica (debe negociarlo el monto con Nicaragua).  |
| 4. Brindar satisfacción por las injurias causadas a CR en la forma que la CIJ lo determine.  |   | Corte considera que la declaratoria de soberanía de CR e ilegalidad de la posesión temporal es suficiente.                                      |
| <b>5. Brindar garantías de no repetición de estas conductas.</b>   |   | Corte considera que luego del incumplimiento Nicaragua ha cumplido con sus obligaciones y no hay razón para pensar que no seguirá esa conducta. |
| <b>6. Pagar las costas del proceso.</b>  |   | Nicaragua   |

Fuente: elaboración propia a partir de CIJ (2016), Judgment Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), 16 de diciembre.



## Anexo 2

### Caso 2. Nicaragua vrs. Costa Rica: Ruta Fronteriza

| Costa Rica                                       | Nicaragua  | Corte falla el punto a favor de:   |
|--|--|--|
| <b>A. Desestimar las peticiones de Nicaragua</b> | <b>A. Declarar que CR violó:</b>   |  |
|  | 1.- La obligación de no violar el territorio de Nicaragua, establecido por el tratado Cañas Jeréz.   | Costa Rica   |
|  | 2.- La obligación de no dañar el territorio de Nicaragua.  | Costa Rica   |
|  | 3.- Las obligaciones establecidas por la Convención Ramsar y otros tratados regionales.  | Costa Rica   |
|  | <b>B. Ordenar a CR:</b>  |  |
|  | 1.- Cesar los actos que afectan o puedan lesionar los derechos de Nicaragua.   | Costa Rica   |
|  | 2.- Restaurar la situación al estado previo a los trabajos, o bien, realizar actos de mitigación del daño causado.                                       | Costa Rica   |
|  | 3.- Compensar el daño causado, incluyendo los costos de dragado para reparar el vaciado de sedimentos al río San Juan.                                   | Con la declaración de que CR incumplió la obligación del estudio de impacto ambiental previo es suficiente |
|  | <b>C. Ordenar a CR:</b>  |  |
|  | 1.- No continuar sus trabajos en el área sin un estudio de impacto ambiental transfronterizo.  | Costa Rica / Nicaragua   |
|  | 2.- No trasladar material peligroso por la ruta, hasta tanto pueda garantizar que se cumplen los estándares de calidad necesarios.                       | No hay mención específica. Se tiene por innecesario.   |
|  | <b>D. Declarar que: Nicaragua tiene el derecho de ejecutar trabajos de mejora de la navegación en el río San Juan, los trabajos incluyen el dragado.</b> | No hay mención específica. Se tiene por innecesario en razón del caso anterior.                            |

Fuente: elaboración propia a partir de CIJ (2016), Judgment Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), 16 de diciembre.



## Anexo 3

### Datos utilizados para el cálculo del índice de importancia en la diplomacia económica.

| País                   | IED 2015 | Exp 2015     | Tur 2015     | Ind 2015 |
|------------------------|----------|--------------|--------------|----------|
| Alemania               | 100      | 149,005.26   | 50,064.00    | 0.07     |
| Argentina              | 10.6     | 9,569.67     | 18,400.00    | 0.02     |
| Australia              |          | 31,258.81    | 6,581.00     | 0.02     |
| Austria                |          | 186.22       | 5,620.00     | 0.01     |
| Bélgica                | 27.2     | 426,322.33   | 8,857.00     | 0.06     |
| Belice                 |          | 11,821.07    | 638.00       | 0.01     |
| Bolivia                |          | 1,261.26     | 1,919.00     | 0.01     |
| Brasil                 | -47.5    | 21,102.86    | 17,426.00    | 0.01     |
| Canadá                 | 35.5     | 106,416.29   | 157,614      | 0.07     |
| Catar                  |          | 220.90       | -            | 0.01     |
| República Checa        |          | 60.99        | 1,683.00     | 0.01     |
| Chile                  | 7.1      | 36,860.38    | 9,969.00     | 0.02     |
| Santa Sede             |          | -            | -            | 0.01     |
| Colombia               | 141      | 75,832.56    | 37,505.00    | 0.07     |
| Corea                  | 0        | 51,120.57    | 3,565.00     | 0.02     |
| Cuba                   |          | 29,585.25    | 2,723.00     | 0.02     |
| República Dominicana   |          | 268,313.35   | 5,092.00     | 0.04     |
| Ecuador                |          | 44,007.07    | 5,801.00     | 0.02     |
| España                 | 120      | 126,326.00   | 55,265.00    | 0.07     |
| Estados Unidos / total | 1,502.50 | 3,767,661.84 | 1,018,041.00 | 1.00     |
| Reino Unido            | 40       | 178,718.89   | 37,492.00    | 0.05     |
| Guatemala              | -0.8     | 540,106.91   | 31,390.00    | 0.07     |
| Honduras               | 171.2    | 344,251.97   | 13,789.00    | 0.09     |
| India                  |          | 14,243.15    | 6,165.00     | 0.02     |
| Israel                 |          | 8,789.59     | 12,283.00    | 0.02     |
| Italia                 | 13       | 168,807.49   | 22,443.00    | 0.04     |
| Jamaica                |          | 47,297.32    | 970.00       | 0.02     |
| Japón                  | -1.5     | 97,368.48    | 4,786.00     | 0.02     |
| México                 | 122.7    | 245,689.46   | 79,378.00    | 0.09     |
| Nicaragua              | 4.5      | 549,816.95   | 12,255.00    | 0.07     |



| <b>País</b>                | <b>IED 2015</b> | <b>Exp 2015</b> | <b>Tur 2015</b> | <b>Ind 2015</b> |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Noruega                    |                 | 26,374.62       | 2,896.00        | 0.02            |
| Panamá                     | 43.6            | 575,053.62      | 25,880.00       | 0.08            |
| Paraguay                   |                 | 1,687.00        | 987.00          | 0.01            |
| Perú                       |                 | 18,279.63       | 10,565.00       | 0.02            |
| Polonia                    |                 | 5,284.95        | 2,535.00        | 0.01            |
| República Popular de China | 2               | 80,988.39       | 9,059.00        | 0.02            |
| Puerto Rico                |                 | 119,558.87      | 15.00           | 0.02            |
| Federación Rusa            |                 | 19,355.67       | 3,145.00        | 0.02            |
| Singapur                   |                 | 28,807.10       | -               | 0.02            |
| Suiza                      | -46.7           | 6,316.94        | 16,381.00       | 0.00            |
| Trinidad Y Tobago          |                 | 61,346.96       | 1,370.00        | 0.02            |
| Turquía                    |                 | 31,412.81       | -               | 0.02            |
| Uruguay                    |                 | 1,920.72        | 3,327.00        | 0.01            |
| Venezuela                  | 5.3             | 51,920.11       | 23,565.00       | 0.02            |
| El Salvador                | 25.2            | 295,237.31      | 24,501.00       | 0.05            |

Fuente: elaboración propia con base a BCCR, 2016, ICT 2016.

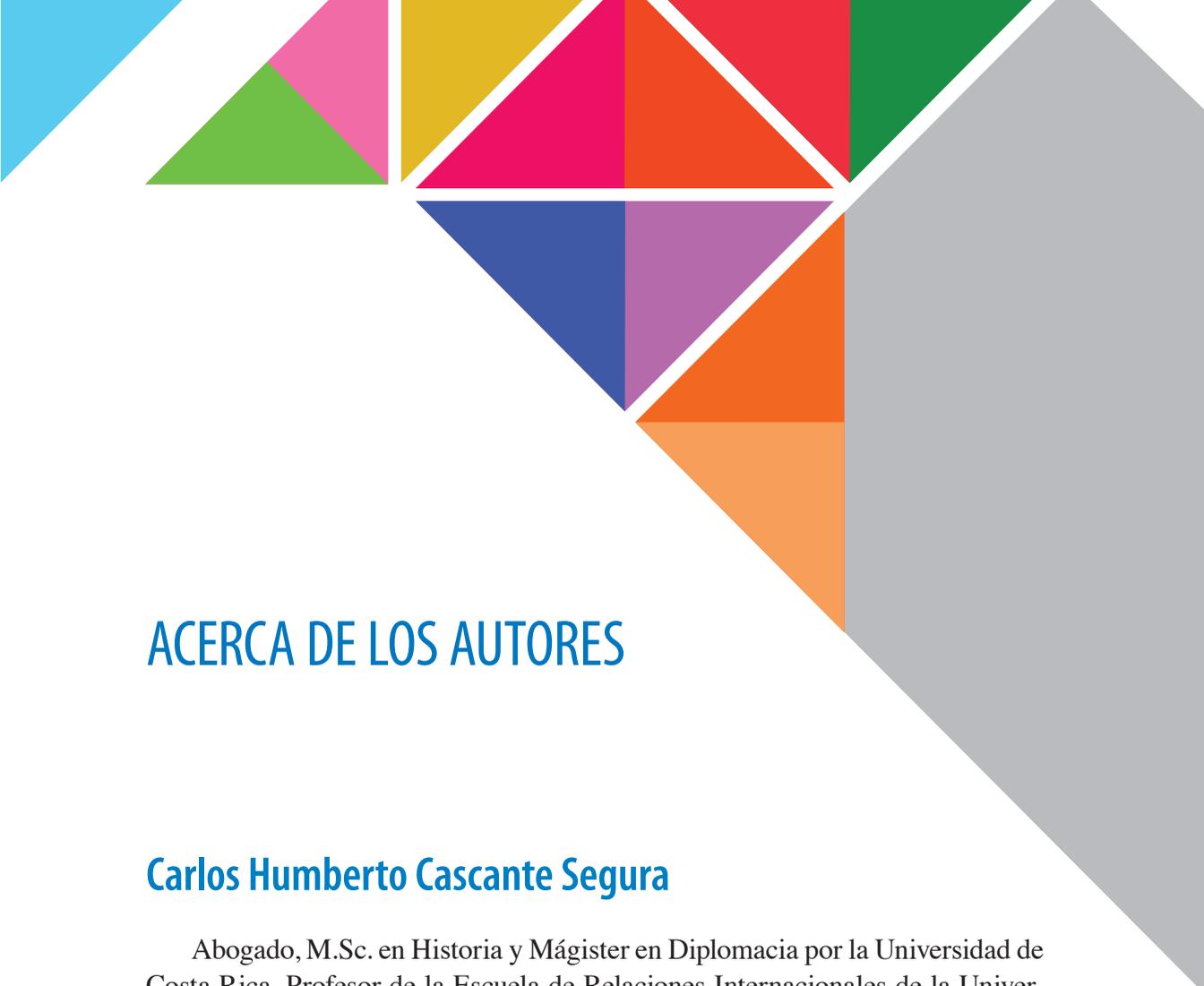


## Anexo 4

### Distribución de países por regiones utilizadas en el presente estudio

| Región                | País                       | Región                   | País            | Región                         | País                 |
|-----------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------|
| <b>América Latina</b> | Argentina                  | <b>Europa Occidental</b> | Alemania        | <b>Centroamérica</b>           | Belize               |
|                       | Bolivia                    |                          | Austria         |                                | El Salvador          |
|                       | Brasil                     |                          | Bélgica         |                                | Guatemala            |
|                       | Chile                      |                          | España          |                                | Honduras             |
|                       | Colombia                   |                          | Francia         |                                | Nicaragua            |
|                       | Ecuador                    |                          | Italia          |                                | Panamá               |
|                       | México                     |                          | Noruega         | <b>Estados Unidos y Canadá</b> | Canadá               |
|                       | Paraguay                   |                          | Países Bajos    |                                | Estados Unidos       |
|                       | Perú                       |                          | Reino Unido     |                                | Puerto Rico          |
|                       | Uruguay                    |                          | Santa Sede      | <b>Caribe</b>                  | Cuba                 |
|                       | Venezuela                  |                          | Suiza           |                                | Jamaica              |
| <b>Asia Pacífico</b>  | India                      | <b>Europa Oriental</b>   | Federación Rusa |                                | República Dominicana |
|                       | Australia                  |                          | Polonia         |                                | Trinidad y Tobago    |
|                       | Corea                      |                          | República Checa |                                | FAO, Italia          |
|                       | Japón                      | <b>Medio Oriente</b>     | Catar           | OEA, Washington                |                      |
|                       | República Popular de China |                          | Israel          | <b>Multilaterales</b>          | OENU, Ginebra        |
|                       | Singapur                   |                          | Turquía         |                                | ONU, Nueva York      |
|                       |                            |                          |                 |                                | UNESCO, París        |

Fuente: elaboración propia con base a datos del MRREE de los países donde se encuentran representaciones diplomáticas.



## ACERCA DE LOS AUTORES

### **Carlos Humberto Cascante Segura**

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

### **Karen Chacón Araya**

Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Exterior y Diplomacia y Master en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo de la Universidad Nacional (UNA). Se desempeña como docente universitaria en la Escuela de Relaciones Internacionales y como investigadora en el Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades del Instituto de Estudios de la Población (IDESPO) de la Universidad Nacional. Desde 2010 colabora para el Observatorio de Política Exterior de la UNA y la Universidad de Costa Rica. Además, se desempeña como investigadora del Programa Estado de la Nación, especialmente de los capítulos Armonía con la Naturaleza (encargada

de capítulo e investigadora) y Fortalecimiento de la Democracia (investigadora) del Informe Estado de la Nación.

## María Fernanda Morales

Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Internacional por la Universidad Nacional (UNA). Es profesora de la Universidad Nacional de Costa Rica. Ha escrito publicaciones sobre comercio, relaciones internacionales, innovación, desarrollo, integración regional y política exterior. Actualmente cursa la Maestría en International Development Studies de la Universidad de Amsterdam (UvA).

## Raúl Fonseca Hernández

Licenciado en economía, Magíster en Economía del Desarrollo con énfasis en Competitividad Empresarial. Es académico y coordinador de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y de la Sección de Economía de la Sede Occidente de la Universidad de Costa Rica.

## Luis Antonio González Jiménez

Bachiller en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional y egresado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Internacional. Desde 2014 labora como consultor asociado del Programa Estado de la Nación (PEN) en labores de investigaciones para el Informe Estado de la Región, el Informe Estado de la Nación y el Informe Estado de la Justicia. Desde 2015 es colaborador del Observatorio de la Política Internacional, proyecto de investigación de la Escuela de Ciencias Políticas (UCR) y la Escuela de Relaciones Internacionales (UNA).

## Marco Vinicio Méndez Coto

Es profesor e investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Tiene una maestría en Derechos Humanos y Educación para la Paz (summa cum laude) y cursa el Doctorado en Estudios Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito. Ha publicado libros y más de una decena de artículos científicos



en revistas especializadas. Contacto: marco.mendez.coto@gmail.com. Página  
web: <https://una-cr.academia.edu/MarcoMendezCot>



UNA  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
COSTA RICA



ESTADO  
DE LA NACIÓN



9 789968 558457