

UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES:
LOS CASOS DE COSTA RICA, GUATEMALA Y EL SALVADOR

Participantes:	Ana Paola Esquivel Montiel
	Rebeca Gabriela García Rivera
	Alexa Tamar Solano Mora

Profesor proponente: Carlos Humberto Cascante Segura

Seminario de Graduación para optar por el grado de licenciatura en Relaciones
Internacionales con énfasis en Gestión de la Cooperación Internacional

Heredia
Junio, 2024

DEDICATORIA

Rebeca García: A mis padres y mi familia que siempre me apoyaron. También dedico este seminario a mis compañeras, pues sin su apoyo, fuerza femenina, amor, risas, ansiedad colectiva y amistad, este trabajo no se hubiera logrado.

Alexa Solano: A mi querida familia, mi mayor apoyo y fuente inagotable de amor. A mami, por su constante aliento, sacrificio e ilimitado amor. A mi padrastro, por ser un pilar inquebrantable y ejemplo de perseverancia. A mi hermano, por su compañía incondicional y enseñanzas desde pequeña de trabajo en equipo. A mis primas, Neni, por ser mi segunda familia lejos de mi casa y velar por mi bienestar, y Mel, por alegrar mis días con su presencia y apoyo incondicional. Y a mis adorables gatitos, Floki y Malibu, por ser mi refugio de ternura, paz y amor incondicional.

Ana Esquivel: A mi familia por el apoyo durante el proceso y el cariño durante los momentos más difíciles. También a mis compañeras por el largo trayecto recorrido hasta este punto; sin ellas este seminario no hubiera sido posible.

Agradecemos al Dr. Carlos Humberto Cascante Segura, quien fungió como tutor de este Seminario de Graduación. Apreciamos su acompañamiento y paciencia en el desarrollo de este trabajo final de graduación.

**LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES: LOS
CASOS DE COSTA RICA, GUATEMALA Y EL SALVADOR**

Seminario de Graduación para optar por el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales
con énfasis en Gestión de la Cooperación Internacional

Postulantes

Ana Paola Esquivel Montiel
Rebeca Gabriela García Rivera
Alexa Tamar Solano Mora

Tribunal Examinador

Dr. José Andrés Díaz González	Representante de la Decana, Facultad de Ciencias Sociales
M.Sc. María Fernanda Morales Camacho	Representante Unidad Académica, Escuela de Relaciones Internacionales
Dr. Carlos Humberto Cascante Segura	Director de Seminario
Dra. Jeannette Valverde Chaves	Lectora
M.Sc. - MEVA Luis Diego Salas Ocampo	Lector

Firmado por JOSE ANDRES DIAZ GONZALEZ (FIRMA)
PERSONA FISICA, CPF-02-0581-0605.
Fecha declarada: 30/07/2024 03:31 PM

Dr. José Andrés Díaz González, representante de la Decana, Facultad de Ciencias Sociales

30 de julio, 2024

RESUMEN

La presente investigación está estructurada en tres secciones, diseñadas para analizar y examinar los componentes históricos, políticos y socioeconómicos que caracterizan los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala. El objetivo primordial radica en la identificación de las condiciones inherentes a estas entidades para así comprender cómo interactúan con la organización que han brindado a la administración de la cooperación internacional de las instituciones. Esta investigación se concibe con la finalidad de llevar a cabo un cotejo riguroso de los mecanismos empleados en cada uno de estos países, mediante un análisis comparativo, cuyo propósito es elaborar un diagnóstico exhaustivo de los mencionados ministerios, desde una metodología cualitativo-comparativa.

DESCRIPTORES

Administración Pública

Cooperación
internacional

Neoinstitucionalismo

Institucionalismo
organizacional

Centroamérica

TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	ii
TABLA DE CONTENIDOS	i
Lista de Tablas	iv
Lista de Figuras.....	iv
INTRODUCCIÓN	1
A. JUSTIFICACIÓN	1
B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
C. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	4
D. METODOLOGÍA	5
E. ESTRUCTURA DE LA MEMORIA	8
CAPÍTULO I	10
COMPONENTES TEÓRICOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES	10
A. CONSIDERACIONES INICIALES.....	10
B. POLÍTICA EXTERIOR Y MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES ..	11
C. INSTITUCIONALIDAD, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR.....	16
1. EL NEOINSTITUCIONALISMO EN LA FUNCIÓN DEL ESTADO....	17
2. INSTITUCIONALISMO ORGANIZACIONAL	19
3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL	20
D. COOPERACIÓN INTERNACIONAL, POLÍTICA EXTERIOR Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	24
E. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	29
CAPÍTULO II	32
COMPOSICIÓN Y FACULTADES DE LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES	32
A. CONSIDERACIONES INICIALES.....	32
B. ESTRUCTURACIÓN INTERNA DE LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES	33

1. MARCO LEGAL.....	34
2. ORGANIZACIÓN GENERAL Y PRESUPUESTARIA.....	39
C. EMBAJADAS, CONSULADOS Y MISIONES PERMANENTES	46
D. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR	51
1. REQUISITOS PARA INGRESAR AL SERVICIO EXTERIOR.....	52
2. ACADEMIAS DIPLOMÁTICAS	53
E. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	61
CAPÍTULO III.....	64
MANEJO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES.....	64
A. CONSIDERACIONES INICIALES.....	64
B. EL CASO COSTA RICA: UN MODELO BICÉFALO PARITARIO.....	65
1. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ...	65
2. REGULACIÓN LEGAL VIGENTE	67
3. ARTICULACIÓN ADMINISTRATIVA EXISTENTE	69
4. PROCESO DE APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS .	71
D. EL SALVADOR: UNA AGENCIA EN CONSOLIDACIÓN Y UN MINISTERIO SUBALTERNO	73
1. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	73
2. REGULACIÓN LEGAL VIGENTE	76
3. ARTICULACIÓN ADMINISTRATIVA EXISTENTE	80
4. PROCESO DE APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS .	83
E. GUATEMALA: UN MODELO BICÉFALO DISPAR	85
1. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ...	85
2. REGULACIÓN LEGAL VIGENTE	88
3. ARTICULACIÓN ADMINISTRATIVA EXISTENTE	89
4. PROCESO DE APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS .	91
F. ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE CASOS.....	92
G. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	96

CONCLUSIONES	99
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105

Lista de Tablas

Tabla 1	6
Tabla 2	34
Tabla 3	39
Tabla 4	41
Tabla 5	43
Tabla 6	45
Tabla 7	47
Tabla 8	48
Tabla 9	50
Tabla 10	58
Tabla 11	59
Tabla 12	67
Tabla 13	68
Tabla 14	80
Tabla 15	84
Tabla 16	88

Lista de Figuras

Figura 1	40
Figura 2	42
Figura 3	44
Figura 4	72
Figura 5	82
Figura 6	89
Figura 7	92

INTRODUCCIÓN

En el presente contexto de la sociedad internacional los países pretenden, por medio de su política exterior, alcanzar el mayor beneficio para sus intereses. Este papel es tradicionalmente desempeñado por parte de los ministerios de Relaciones Exteriores. Dichas entidades toman un rol multifuncional en la comunicación y relación entre Estados. Defienden los intereses propios del país en la escena internacional, negocian con países anfitriones de sus embajadas, consulados y misiones permanentes, brindan el panorama al propio Estado para adoptar políticas de bienestar público e institucional; además, administran su imagen e interacciones a nivel global, por mencionar solo algunas de sus funciones.

Como parte de las dinámicas globales presentes en el sistema internacional, la cooperación internacional como fenómeno ha tomado fuerza desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En las últimas décadas constituye una herramienta de peso para cumplir con objetivos desde la política interna, por medio de la acción exterior. En el caso centroamericano, el manejo de las relaciones exteriores y la cooperación internacional representa un gran reto, ya que la imagen y características de cada país no se perciben como uniformes para los miembros de la región. Se presentan desafíos en el ámbito regional en temas de cooperación y a nivel país en temas de administración, debido a que cada entidad tiene sus diferentes características y determinaciones, lo cual estas las convierte en un objeto perfecto de estudio y comparación.

A. JUSTIFICACIÓN

Desde esta perspectiva, esta investigación aborda la problemática presentada, mediante el análisis de los elementos históricos, políticos y socioeconómicos que caracterizan el estado actual de los actores gubernamentales, que son el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala y el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, para así identificar las condiciones de estas instituciones, sus entes de representación a nivel internacional, sus fortalezas y sus debilidades (sus diversos procesos e instituciones de formación

diplomática y la gestión presupuestaria), con el fin de establecer cómo estos moldean la administración de la cooperación internacional.

Lo anterior permite hacer un análisis comparativo entre los casos de estudio, que amplíe la perspectiva y el análisis sobre los procedimientos actuales en cada país. Desde una metodología comparativa cualitativa, se establece una estrategia que profundiza una investigación enfocada en los detalles que fuentes primarias y secundarias aportan para generar una comparación sistemática entre los casos de estudio, de sus características, comportamientos y resultados.

La razón de esta investigación nace desde la existencia de poco material académico, enfocado y producido en la región centroamericana, sobre las institucionales públicas que se encargan del manejo de las relaciones internacionales, en especial de los ministerios de Relaciones Exteriores en la región. De estos ministerios como entidades multifuncionales se exploran sus estructuras internas, al mismo tiempo que se analiza la injerencia de estas en cuanto al cumplimiento de sus quehaceres, con mayor enfoque en el manejo de la cooperación internacional que fluye por los países considerados para este estudio: Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

Parte de la motivación para esta investigación surge por la misma coyuntura internacional, ya que, debido a la globalización, el abordaje de temas como la cooperación internacional requiere procesos administrativos especializados, de manera que se ahonda en la interacción entre la estructura de los ministerios de Relaciones Exteriores, los procesos administrativos específicos y la gestión de la cooperación internacional, para conocer los procesos actuales y los resultados que ofrecen al contrastar los casos de los países en estudio.

Hoy en día, los ministerios de Relaciones Exteriores desempeñan un rol multifuncional en la comunicación y relación entre Estados, consulados y embajadas, así como las diversas agencias de cooperación. Adicionalmente, en el sistema internacional, la cooperación a escala mundial y su manejo forma parte importante de la política exterior, así como de la imagen del país que representan. No obstante, en Centroamérica lo anterior implica un reto por parte de los ministerios de Relaciones Exteriores y su administración, puesto que se han enfocado en cumplir el rol multifuncional y dejan de lado el fortalecimiento interno para la innovación en temas de comunicación, gestión, capacitación y formación diplomática.

Con esta idea en mente, se plantea el presente seminario de investigación, con el fin de profundizar en el estado de los Ministerios de Relaciones Exteriores de la región y el manejo de la cooperación internacional en los países seleccionados para este estudio. La cooperación internacional en los ministerios de Relaciones Exteriores es esencial para abordar los desafíos globales, regionales y de país, además de promover valores, fomentar el desarrollo de diversas áreas y proteger los derechos humanos y los valores democráticos.

De forma particular, para los casos de diplomacia y política exterior en Centroamérica existe un vacío importante en cuanto a registros sobre las condiciones actuales de sus ministerios de Relaciones Exteriores. Del mismo modo, existe poca literatura publicada sobre estas instituciones y si tienen campos de formación específica en el ámbito. En este seminario se estudian las características de los diferentes ministerios de Relaciones Exteriores en Centroamérica, específicamente los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, mediante análisis y comparación de los métodos de administración y cooperación internacional que poseen, con el aporte teórico y el de expertos en el tema. Ello, con el fin de lograr contrastar la evolución y actualidad de los ministerios de Relaciones Exteriores de los países antes mencionados.

En resumen, se procura enriquecer la literatura científica en temas de diplomacia, relaciones internacionales, administración y cooperación internacional. Se asegura un resultado de gran valor agregado para la academia por medio de este esfuerzo colectivo, dirigido a profundizar en un tema de actualidad de la región.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El foco del seminario se centra en la siguiente pregunta clave:

¿Cuáles son las características (organización interna, capacidades instaladas, normativa) de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, que influyen en la organización administrativa que poseen para manejar la cooperación internacional?

El problema en cuestión, por ende, parte de determinar cómo las condiciones generales en las capacidades de los ministerios de Relaciones Exteriores influyen en la manera en que se construyen mecanismos institucionales para gestionar la obtención de cooperación internacional. Desde este punto de partida, este trabajo no tiene como fin

estudiar los flujos de cooperación de los países en cuestión ni tampoco pretende investigar la utilización de estos. Lo que se procura es comprender cómo se ha organizado institucionalmente cada país para afrontar el reto de formar parte de los flujos de cooperación internacional.

En ese sentido, se plantearon los objetivos por detallar en la siguiente sección.

C. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

1. OBJETIVO GENERAL

Analizar los elementos históricos, políticos y socioeconómicos que caracterizan el estado actual de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, para identificar las condiciones de estas instituciones, así como la forma en que estas repercuten en la organización administrativa empleada por estos para manejar la cooperación internacional.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Estudiar los componentes teóricos vinculados con la caracterización de los ministerios de Relaciones Exteriores modernos y determinar las condiciones en que se encuentran los ministerios de relaciones exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador; particularmente, respecto del manejo institucional de la cooperación internacional.
2. Comparar la organización interna, capacidades instaladas y normativa de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador para determinar las condiciones actuales de estas instituciones, sus fortalezas y debilidades.
3. Identificar las características del manejo institucional-administrativo de la cooperación internacional para identificar las semejanzas y diferencias entre la organización administrativa de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, y sus consecuencias para el manejo este componente de la agenda de política exterior.

D. METODOLOGÍA

1. UNIVERSO DE FUENTES

Como fuentes principales para la revisión de este trabajo, se incluye la revisión bibliográfica como parte esencial de las técnicas por desarrollar en la investigación. Para el primer objetivo se utilizó la revisión de documentos oficiales de los ministerios de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador y Costa Rica, de las páginas web gubernamentales. También para este objetivo, el análisis planteado en el libro *21st-century diplomacy: A practitioner 's guide*, de Rana, K. S. (2011) sirve de apoyo en la parte teórica y la revisión bibliográfica. Se finalizará también con la investigación cualitativa comparativa de diversos medios de comunicación de los países previamente mencionados.

Entre las fuentes de documentos oficiales y normas jurídicas se toma como base las siguientes páginas web: Ministerio de Relaciones Exterior del Republica de El Salvador; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica, y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Republica de Guatemala.

Se busca, de igual manera, hacer énfasis en la recolección de información mediante el uso de entrevistas a diversos actores gubernamentales de los tres países involucrados. Esta información será estudiada mediante el método de análisis comparado cualitativo. Las entrevistas serán semiestructuradas, dirigidas a expertos en el tema. La entrevista es una técnica que implica una conversación con el fin de obtener información específica sobre un tema en concreto; por la naturaleza de este ejercicio de investigación se plantean entrevistas semiestructuradas, ya que “presentan un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de (...) aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos.” (Díaz-Bravo, L. *et al.*, 2013, p. 163). El perfil de los entrevistados se compone de expertos con más de tres años en el área diplomática en el ámbito centroamericano de forma interna o externa a los ministerios.

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Se incluye en esta sección la estrategia por seguir para el desarrollo de la investigación de forma integral. Como punto de partida se establece una orientación metodológica comparativa y cualitativa (ver Tabla 1).

Como parte de las técnicas principales, se incluye el análisis comparativo. Tal y como lo indica Makón (2004): “permite entonces identificar los elementos comunes, las regularidades de distintos casos (o bien sus diferencias) y de esta forma alcanzar explicaciones más comprensivas de fenómenos políticos pasados o presentes” (p. 4). Dentro del análisis propuesto se enfatizará en las comparaciones sistemáticas, con el fin de identificar diferencias y semejanzas entre las instituciones.

Por medio del estudio detallado de las características en cada situación particular se perfilarán elementos que contribuyan a la comprensión del estado actual de los ministerios de Relaciones Exteriores y la administración de la cooperación internacional. Así como lo refiere Tonon (2011, p. 4), se propone la elaboración del contexto conceptual y la estandarización de los términos por utilizar como ejes de análisis, de tal modo que se establezcan puntos de referencia claros para las comparaciones y se pueda proceder a realizarlas entre los casos.

De la misma forma, se emplea el análisis de contenido como otra de las técnicas principales de la investigación. Esta técnica consiste en que la “metodología de abordaje del conocimiento permite interpretar la realidad, a través de las categorías que se extraen del meta texto, a fin de estructurar un modelo (...) permite la indagación de virtualidades de expresiones generales del ser humano” (Moraima y Mújica, 2008, p. 131). En busca de dar una interpretación adecuada según el contexto del origen de las comunicaciones, el análisis de contenido permitirá primeramente revisar una fuente documental y reforzar mediante informantes claves y especialistas, para tener así calidad de los receptores de la comunicación, sean personas, grupos, organizaciones, países, entre otros.

Tabla 1

Diseño metodológico que orienta el proceso de investigación

Objetivo	Fuente	Metodología
----------	--------	-------------

<p>1. Estudiar los componentes teóricos vinculados con la caracterización de los ministerios de Relaciones Exteriores modernos y determinar las condiciones en que se encuentran los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, particularmente con respecto al manejo institucional de la cooperación internacional</p>	<p>Documentos oficiales Estatutos Fuentes bibliográficas</p>	<p>Investigación y revisión bibliográfica Análisis de contenido</p>
<p>2. Comparar la organización interna, capacidades instaladas y normativa de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador para determinar las condiciones actuales de estas instituciones, sus fortalezas y debilidades.</p>	<p>Documentos oficiales Normas jurídicas Fuentes bibliográficas Bases de datos de los ministerios de Relaciones Exteriores</p>	<p>Análisis comparativo</p>
	<p>Documentos oficiales Normas jurídicas Fuentes bibliográficas</p>	<p>Análisis comparativo</p>
<p>3. Identificar las características del manejo institucional-administrativo de la cooperación internacional para identificar las semejanzas y diferencias entre la organización administrativa de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, y sus consecuencias para el manejo de este componente de la agenda de política exterior.</p>	<p>Documentos oficiales Normas jurídicas Fuentes bibliográficas</p>	<p>Análisis comparativo</p>
	<p>Expertos con más de tres años en el área diplomática en el ámbito centroamericano, de forma interna o externa de los ministerios</p>	<p>Entrevista guiada de investigación semiestructurada, dirigida</p>

Fuente: Elaboración propia.

En este, el caso específico del presente seminario de investigación, la “comparación como método científico se refiere al enfoque de investigación en el que dos o más casos son contrastados explícitamente considerando un fenómeno específico o dimensión

para explorar paralelismos y diferencias entre los casos”¹ (Azarian, 2011, p. 3). Al ser la metodología mixta (metodología comparativa y cualitativa), permite conocer detalles y atributos de cada una de las instituciones por explorar de forma específica, al mismo tiempo que posibilita hacer comparaciones de carácter crítico y constructivo, basadas en las investigaciones bibliográficas, entrevistas y análisis de contenidos.

En esta misma línea, se opta por un estudio cualitativo, el cual es un “proceso metodológico que utiliza como herramientas a las palabras, textos, discursos, dibujo, gráfico e imágenes (datos cualitativos) para comprender la vida social por medio de significados, desde una visión holística” (Guerrero, 2016, p. 2). De tal forma que en medio de los casos planteados se pueda comprender sus características (desde sus interrelaciones e interacciones), para analizar los fenómenos que generan dentro de su estructura para el manejo de la Administración Pública.

Esto hace posible tener un escenario claro y contemporáneo sobre el manejo de la administración de la cooperación técnica en los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, lo cual da como resultado las semejanzas y diferencias entre la organización administrativa de los ministerios de Relaciones Exteriores de los países estudiados y sus consecuencias respecto al manejo de las relaciones exteriores; también nos brindará datos de cuáles técnicas y métodos podrán implementar estos ministerios para un mejor manejo de la administración.

E. ESTRUCTURA DE LA MEMORIA

El desarrollo del presente documento se compone de tres secciones para una mayor comprensión de la investigación; cada uno de estos apartados aborda los objetivos específicos antes establecidos. En el primer capítulo se exploran los componentes teóricos sobre la política pública y política exterior, la institucionalidad organizacional,

¹ Interpretación y traducción propias. Cita original: Comparison as a scientific method refers here to the research approach in which two or more cases are explicitly contrasted to each other regards to a specific phenomenon or along a certain dimension, in order to explore parallels and differences among the cases.

la Administración Pública y cooperación internacional, para así comprender las condiciones actuales de los ministerios de Relaciones Exteriores de los países previamente mencionados.

En el segundo capítulo se exploran a fondo las características de los ministerios de Relaciones Exteriores por medio de su la organización interna, su marco legal, entidades representativas en el exterior, las instituciones de formación diplomática y su relación con los ministerios. Esto, con la finalidad de poder determinar la capacidades instaladas y normativas para evaluar su condición actual, según sus fortalezas y debilidades.

De forma particular, para los casos de diplomacia y política exterior en Centroamérica, existe un vacío importante en cuanto a registros sobre las condiciones actuales de sus ministerios de Relaciones Exteriores. Además, hay poca literatura publicada sobre estas instituciones y si tienen campos de formación específica en el ámbito. Son escasos los documentos y estudios que se refieren a la situación actual de estas instituciones, sus retos y fortalezas, considerando la coyuntura actual y los cambios constantes en el sistema internacional. Como parte de las fuentes primarias que sustentarán esta investigación, está la búsqueda exhaustiva de tratados, reglamentos, leyes y diversos acuerdos de cooperación que evidencien el actual estado y manejo de los ministerios de Relaciones Exteriores. También se realizarán entrevistas a personas involucradas directamente con los ministerios, embajadas o consulados de cada país.

Finalmente, en el tercer capítulo se explora el manejo institucional-administrativo de la cooperación internacional en cada uno de los países en estudio, con el fin de identificar las semejanzas y diferencias en los procesos establecidos. En este capítulo final se profundiza en la situación actual del país a nivel internacional, lo cual puede ser clave en determinar cómo pueden desarrollarse los ministerios de Relaciones Exteriores su estructura organizativa interna, los tipos de cooperación predominantes, la regulación vigente sobre la cooperación internacional, agencias de cooperación asociadas y los procesos para la aprobación de proyecto de cooperación de cada país.

CAPÍTULO I

COMPONENTES TEÓRICOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES

A. CONSIDERACIONES INICIALES

Este capítulo tiene como propósito estudiar los componentes teóricos vinculados con la caracterización de los ministerios de Relaciones Exteriores modernos, así como determinar las condiciones en que se encuentran los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, particularmente con respecto al manejo institucional de la cooperación internacional.

De tal forma, en esta sección se establecen las guías teóricas tomadas como base para la determinación de estructuras internas, retos y fortalezas por parte de la Administración de estas instituciones con vistas al contexto global e interdisciplinario. Desde la óptica de la globalización, se reconoce la creciente interconexión entre Estados, lo que otorga relevancia a los ministerios de Relaciones Exteriores como herramienta para navegar en un entorno complejo y cambiante.

Este capítulo se compone de tres partes, que exponen los principios teóricos que guían la presente investigación. En la primera parte se identifican los componentes teóricos de política exterior, los cuales son indispensables para comprender las estructuras de los ministerios de Relaciones Exteriores. En la segunda sección se explora la interconexión entre la institucionalidad, la Administración Pública y la política exterior, así como su impacto en las dinámicas internas y externas de las naciones. La misma sección se subdivide en tres partes: el neoinstitucionalismo en la función del Estado, institucionalismo organizacional, y la Administración Pública en el sistema internacional. Estas buscan explicar la importancia de las instituciones, su evolución, igual que su representación en la sociedad moderna.

En la tercera y última parte se destaca cómo la gestión de las relaciones exteriores y los mecanismos administrativos se entrelazan para configurar el entorno en el que se llevan a cabo los esfuerzos de cooperación internacional, ya sea como receptores, intermediarios o emisores en el ámbito internacional. En este contexto, diversos actores participan en estas interacciones, desde los ministerios de Relaciones Exteriores hasta

organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, organismos no gubernamentales (ONG), entre otros.

B. POLÍTICA EXTERIOR Y MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES

En esta primera sección se detalla el marco del presente estudio en la dimensión de política exterior. Se perfilan las estructuras en la gestión de las relaciones exteriores como referencia para el análisis principal de los casos de estudio. Se describe el papel de las relaciones exteriores en la interacción que tiene cada nación en el sistema internacional y su efecto en la gestión dentro de cada territorio, así como el fenómeno a la inversa. De la misma forma, se visualiza la influencia de la configuración interna de los países, al repercutir tanto en el ambiente público como el privado, desde la novedosa variedad de actores que, actualmente, se ven involucrados en el sistema internacional.

La política exterior de un país es una faceta fundamental, pues desde esta se define su posición y relaciones en el escenario internacional. Este texto explora en detalle cómo las decisiones y acciones de los Estados hacia el mundo exterior están moldeadas por una variedad de factores, que incluye tanto la dinámica interna de cada nación como las influencias globales, como la globalización. Desde la Segunda Guerra Mundial, la política exterior se ha considerado una extensión de las preocupaciones y posiciones fundamentales de un Estado, lo cual refleja las aspiraciones gubernamentales y las preocupaciones de la sociedad civil. La interacción entre la política exterior y la política interna es evidente, debido a que los eventos y las políticas internas de un país influyen a menudo en su comportamiento en el ámbito internacional, y viceversa.

La globalización forma parte importante de las condiciones que moldean la política exterior de las naciones (Bojang, 2018); determina que este fenómeno es el resultado del avance y modernización de las relaciones entre Estados, que cada vez se ven conectados de manera amplia y profunda en medio de dinámicas aceleradas. Este mismo autor, respecto al papel de las naciones en el sistema internacional, concluye que “Un estado sin política exterior ha sido comparado con un barco en alta mar sin

ningún conocimiento de las direcciones.” (p. 1).² Por consiguiente, la política exterior compone la principal fuente de interconexión dentro de las estructuras internacionales, además de ser un ambiente de interacción para los actores involucrados en estas.

Desde la Segunda Guerra Mundial, las decisiones y acciones de los Estados hacia el resto del mundo se consideran parte de la política exterior. Este proceso refleja preocupaciones y posiciones fundamentales, compartidas igualmente por los funcionarios gubernamentales y el público general; es decir, expresa la voluntad de diversos sectores sociales, igual que las repercusiones de esta gestión en específico sobre la realidad y vida diaria dentro de los territorios. La sucesión de estos eventos compone las consecuencias de percibir y expresar las intenciones de los Estados en un medio internacional globalizado, con actores diversos, como parte de la búsqueda por satisfacer las necesidades existentes y defender los intereses nacionales a diferentes niveles.

Mucha de la literatura referente a las relaciones internacionales argumenta que la política interna o política nacional suele ser una parte importante de la explicación de las políticas exteriores de los Estados. A su vez, estas políticas pretenden comprender su influencia con mayor precisión a partir de las diversas temáticas de que dispone la coyuntura internacional:

Muchos libros sobre relaciones internacionales publicados en los últimos años también han defendido la importancia de la política interna. Algunos de los ejemplos dignos de mención son: Bueno de Mesquita & Lalman (1992) sobre la guerra interestatal; Huth (1996) sobre disputas territoriales; Peterson (1996) sobre negociación de crisis; Milner (1997), O'Halloran (1994), y Verdier (1994) sobre política comercial; Downs y Rocke (1995) sobre el cumplimiento y cooperación internacional; Evans *et al.* (1993) sobre “juegos de dos niveles”; Russett (1993), sobre democracia y guerra; Snyder (1991), sobre el expansionismo de las grandes potencias; Stamm (1996), sobre los resultados de la guerra; Kier (1997) y Legro (1995), sobre

² Interpretación y traducción propias. Cita original: State without a foreign policy, has been compared to a ship in the deep sea without any knowledge of directions.

militar doctrina; y los colaboradores de Rosecrance & Stein (1993), sobre gran estrategia. (Fearon, 1998, p. 290)³.

En este sentido, según Bueno: “Nuestros antepasados intelectuales compartían la convicción de que una ley fundamental de las relaciones internacionales es que tales políticas están moldeadas y enraizadas en los asuntos internos.” (2002, p. 2)⁴; situación que se sigue llevando de la misma manera en el presente, ya que la política de un país a nivel general se ve determinada por la coyuntura interna, de forma tal que influye directamente en la política exterior; así, el manejo de los vínculos entre actores estatales por los diferentes medios depende en gran medida de la realidad interna de los territorios.

Al hablar de política interna, se deben mencionar los actores gubernamentales que la generan, mediante las relaciones que se establezcan por diversos medios. La política exterior debe comprender la política gubernamental en las relaciones con otros países para la definición de metas claras. Calduch (1993), como referente, define que la política exterior se clasifica en tres puntos. En su primer término, el carácter estatal, referente al orden interno de los países; en segundo lugar, la política exterior no puede dissociarse de la política interior del Estado, y, por último, la política exterior incluye la determinación de los fines u objetivos a que aspira a alcanzar cada Estado. En esta misma línea debe también incorporar la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de esos objetivos particulares, de acuerdo con una orientación clara.

³ Interpretación y traducción propias. Cita original: Many books on international relations published in recent years have also argued the case for the importance of domestic politics. Some of the noteworthy examples are Bueno de Mesquita & Lalman (1992) on interstate war; Huth (1996) on territorial disputes; Peterson (1996) on crisis bargaining; Milner (1997), O’Halloran (1994), and Verdier (1994) on trade policy; Downs & Rocke (1995) on compliance and international cooperation; Evans *et al.* (1993) on “two-level games”; Russett (1993) on democracy and war; Snyder (1991) on great power expansionism; Stamm (1996) on war outcomes; Kier (1997) and Legro (1995) on military doctrine; and the contributors to Rosecrance & Stein (1993) on grand strategy.

⁴ Interpretación y traducción propias. Cita original: Our intellectual forebears shared the conviction that one fundamental law of international relations is that such politics is shaped by and rooted in domestic affairs.

Es importante recordar que la política interna se encuentra profundamente relacionada con la política exterior, con especial énfasis en el manejo de la imagen de cada país en el sistema internacional. En este caso, Evans (2009) establece que, en un ambiente de globalización, la influencia de la cultura y diferentes grupos sociales se combinan con presiones externas para la generación de la política exterior e interna, al mismo tiempo que ambas comparten iguales intereses y bases ideológicas. Es decir, muchas interacciones entre territorios dependen de cómo los países se presentan a los demás actores del sistema internacional, de cómo se perciben en el sistema y, sobre todo, del nivel de confianza que inspiren a sus socios directos para lograr diversos objetivos.

En los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1988), se aclara que la formulación de la política exterior depende de tres actores: el ministerio de asuntos exteriores de la nación, organizaciones de inteligencia o militar y los jugadores de mayor nivel (entiéndase como jerarcas gubernamentales por su poder de decisión). En tiempo real, todas las naciones hacen muchas cosas en un mismo momento, pero no todas esas actividades en el extranjero se tornan relevantes para los juegos de decisión o acción dentro de una nación. Así pues, la política exterior se construye, en la mayoría de los casos, de adentro hacia afuera de un territorio, lo que afecta diversas esferas y actores dentro de los territorios, por medio de la articulación de múltiples actividades.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ayuda a formar y manejar la política exterior de un Estado soberano, definido en el caso del pensamiento tradicionalista de las relaciones internacionales como los principales medios de acción internacional de un país. El ministro o la ministra de asuntos exteriores es a menudo considerado o considerada como la posición ministerial de más alto rango, inferior a la del jefe de gobierno (primer ministro o presidente), debido al nivel de responsabilidad que conlleva tal cargo; en consecuencia, se vuelve fundamental en medio de las gestiones de gobierno para manejar la imagen que los Estados presentan allende fronteras.

De forma general, en muchos países de América Latina, el ministro o la ministra de relaciones exteriores es comúnmente llamado canciller, contrario al caso de Estados Unidos, nación en la que el equivalente al Ministerio de Relaciones Exteriores se denomina Departamento de Estado, y la posición equivalente se conoce como el

secretario de Estado. La trayectoria diplomática que un ministerio de Relaciones Exteriores puede ejercer en la escena internacional depende mucho del histórico político y diplomático de cada país. No obstante, en su función debe considerar también cuántos órganos estatales o sociales (distintos del Gobierno), desempeñan un protagonismo significativo en las relaciones que vinculan el Estado con otros miembros estatales de la sociedad internacional, como parte de las bases de gestión general en de la globalización.

En esta misma línea, las organizaciones de inteligencia no son cinturones de transmisión perfectos y neutrales para el apoyo de la gestión de política exterior. Ellas perciben aquello que, según su concepción del mundo, es importante para los “jugadores” de mayor nivel en el sistema. Informan sobre sucesos y opiniones, según los procedimientos establecidos, en formas diseñadas para proteger sus propios intereses organizacionales y planifican acciones para proteger a sus aliados en el proceso. Para el caso centroamericano, Eguizábal y Rojas (2012) aclaran que:

Si bien es cierto que no todos los gobiernos han elaborado políticas exteriores de alto perfil regional (e inclusive internacional por la importancia que ha adquirido la cuestión centroamericana en la política mundial), todos los países de la región han mejorado su capacidad de iniciativa hacia el contexto. Sobre todo, en lo que concierne a sus relaciones con Washington y a su propia “política centroamericana”. (p. 66)

Como parte de este contexto, en el caso particular de Centroamérica, desde otras regiones del mundo se tiende a agrupar los países en un conjunto, sin tomar en cuenta condiciones específicas de cada uno de los integrantes de la región. Granados (1985) considera que este fenómeno es producto del pasado común colonial y el uso de su posición en el mapa, como parte de las estrategias geopolíticas tanto de España como de Reino Unido en siglos anteriores; esto, sin dejar atrás la situación generada por el canal de Panamá y la influencia estadounidense en ese país, por citar uno de los ejemplos más recientes.

De forma particular es importante tomar en cuenta que a nivel internacional se tiende a considerar la región centroamericana como un grupo, a grandes rasgos y de forma errada, con características uniformes. Un ejemplo de esto lo presenta Van Klaveren (2017), quien define Centroamérica como una subregión de América Latina, en la que se comparte historia, valores e iniciativas de integración (sin mucho éxito)

como parte de sus rasgos generales. Por esta situación es importante el manejo de la imagen en el ámbito internacional de los países de Centroamérica a nivel general, ya que, si bien se comparte y colabora por medio de diversas organizaciones, cada país cuenta con una agenda e intereses particulares, según su realidad. Así, se formó una imagen solidificada de región conjunta, que, a nivel general, permanece latente en el imaginario social, pese a los esfuerzos de los países afectados por generar una diferenciación en su imagen y gestionar su figura de manera individual.

En este sentido, se puede entender que la política exterior de un país tiene una relación estrecha con la denominada política interna, ya que terminan por representar las intenciones que se puedan tener dentro de las naciones. La política exterior también funciona como un espacio en el que se pueden involucrar distintos actores gubernamentales e interferir, de forma directa o indirecta, en diversos aspectos o situaciones al mismo tiempo. Se recalca que la estructura de las organizaciones gubernamentales no es uniforme, pues en cada territorio se maneja de forma particular, aun cumpliendo una labor similar. Así, cada territorio tiene diferentes maneras y elementos por considerar para definir sus objetivos fuera de sus fronteras y la imagen que requieren presentar para obtener estos. De esto se encargan, por lo general, los ministerios de Relaciones Exteriores como su principal responsabilidad.

C. INSTITUCIONALIDAD, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR

En esta segunda sección se detalla la relación directa entre la institucionalidad, la Administración Pública y la política exterior, así como su injerencia en las dinámicas internas y externas de las naciones. Desde esta perspectiva, la Administración Pública abarca la estructuración de las instituciones encargadas de la función pública en general, que, a su vez, termina por afectar la vida de las personas desde múltiples aristas. De este encadenamiento de conceptos se derivan acciones con repercusión en la vida diaria de la sociedad civil, además de permear la actuación de los países en el sistema internacional.

El buen funcionamiento de toda organización o departamento estatal no solo depende de la claridad de las normas. Según Kelsen (1994), se entiende que la norma es el deber ser; es el sentido de un querer, de un acto de voluntad individual o en

conjunto que la rigen y los recursos con los que cuenta para desarrollar su objetivo, especialmente de la preparación, organización y el compromiso de las personas vinculadas a ella. Así, una entidad no queda a merced de las circunstancias cada vez más inciertas y de los cambios drásticos que de manera reactiva pudieran dar sus funcionarios; al contrario, se tendrá la capacidad de sortear los cambios que en el futuro se puedan acarrear mediante procesos de constante adaptación a estos.

Como lo describió el escritor francés Jean Monnet (1888-1979), “los hombres pasan, pero las instituciones quedan”. De aquí la importancia de la institucionalidad dentro del contexto internacional y en este caso específico de la Administración Pública, referente a la cooperación entre entidades, sin importar su naturaleza. La perspectiva institucional permite comprender el vínculo entre las personas y las instituciones, entre transitoriedad y permanencia, en que, pese a las diversas circunstancias por las que se transite, se continuará el cumplimiento de sus objetivos y se renovará su vigencia, según el contexto en el que se encuentren para contribuir con la función pública y las necesidades existentes en la población.

1. EL NEOINSTITUCIONALISMO EN LA FUNCIÓN DEL ESTADO

El estudio de las instituciones ha sido de vital importancia en la sociedad desde los años cincuenta, dado que las instituciones son de gran relevancia en los ámbitos sociales, económicos, políticos, entre otros. Tanto en la esfera nacional como internacional, la importancia radica en que nos permite tener una visión legal, política, social y administrativa de la conducta social de los individuos.

Con la historia política y diplomática de las naciones, nacen también las diversas teorías de análisis de esta, pasando por el realismo de Morgenthau, la interdependencia compleja de Keohane & Nye, y las teorías más modernas, como los enfoques feministas planteados por J. Ann Tickner, por mencionar algunos ejemplos. Sin embargo, para el análisis teórico de los representantes de Estados, a partir de ahora llamados ministerios de Relaciones Exteriores, es apropiado recurrir a la teoría de la Administración Pública y privada. Para este seminario en específico se buscará explicar las características de los representantes de la política exterior de los Estados centroamericanos de El Salvador, Guatemala y Costa Rica.

Los teóricos del institucionalismo describen las instituciones como servicios públicos dentro de las organizaciones. Estas instituciones son vistas como herramientas de los actores nacionales e internacionales, que les son eficientes para lograr sus diversos objetivos. Para los profesionales del institucionalismo, la cooperación se mantiene por medio de procesos repetitivos, que forman estructuras sólidas, las cuales garantizan el cumplimiento de sus metas, y la cooperación es parte fundamental del institucionalismo.

En el marco de la teoría del neoinstitucionalismo, se busca determinar las condiciones en que se encuentran los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala; su estado actual, referente a sus estructuras internas y su manejo institucional de la cooperación internacional en cada caso particular. En este sentido, el neoinstitucionalismo surge con enfoques históricos, sociológicos, políticos y de la elección racional, que determinan los procesos de la administración internacional de reforma institucional durante la fase de mayor expansión. “Las reacciones a las tendencias institucionales se expresan en los modos del constructivismo, la perspectiva de la crítica interpretativa y el postmodernismo dentro del campo de la administración internacional” (Vargas, 2008, p. 2). Así las cosas, es una base de peso para este estudio desde la perspectiva propuesta.

El neoinstitucionalismo tiene sus orígenes en la teoría del institucionalismo, la cual plantea la comprensión de la sociedad a partir de sus instituciones formales e informales y cómo estas se desempeñan en cuanto a eficiencia y eficacia. Se entiende que cada sistema social desempeña una serie de funciones de todo tipo (sociales, políticas, económicas y culturales), para cuya realización ha sido dotado de un conjunto de instituciones específicas, mediante las cuales se regula el comportamiento de los individuos.

Sin embargo, recién a fines del siglo XIX, la ciencia política tal cual la conocemos hoy, comienza a constituirse como una ciencia autónoma (diferenciándose de la Historia y de la Filosofía). Y como no podía ser de otra manera, el análisis de las instituciones políticas siguió siendo el centro del análisis. Son los primeros institucionalistas, los proto-institucionalistas, quienes sentarían las bases de esta novel ciencia, entre finales del s. XIX y mediados del XX. (Altavilla C., 2015, p. 149)

Según el viejo institucionalismo de Commons, para 1950, según lo indicado por Vargas (2008), los Estados son los encargados de crear las instituciones con el fin de

solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar la comunicación, y distribuir las capacidades en forma más equitativa. El poder es el eje central de los procesos de acción colectiva que tiene implicaciones en el desarrollo de la teoría institucional desde la interdependencia de las entidades y departamentos.

No obstante, desde el sentido amplio en que se abordan las instituciones por parte del neoinstitucionalismo, se aprecia que es más flexible respecto del institucionalismo tradicional, ya que las entidades no son entendidas con el sentido normativo y restrictivo. Ya no se trata de estudiar las instituciones ideales, sino de comprender la pluralidad de instituciones existentes y de cómo estas inciden en las conductas políticas. Según el neoinstitucionalismo, la conducta política no puede ser entendida por fuera del entramado institucional.

...el [viejo] institucionalismo es uno de los pilares principales de la ciencia política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político. (Rhodes, citado por Guerrero, 2018, p. 19).

Con el avance de la sociedad y estudio de las ciencias sociales, el institucionalismo tradicional deja de ajustarse a las instituciones del momento, ya que solo contemplaba el plano legal-político, dejando de lado la evolución de las instituciones, las cuales empiezan a considerar factores múltiples como los individuos y sus intereses, lo que conlleva que se piense en un nuevo institucionalismo que se pueda adaptar a la sociedad actual y las venideras.

Los defensores del nuevo institucionalismo, entre ellos, March and Olsen, 1989; Powell y DiMaggio, 1991; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Thelen, 2004; Streeck y Thelen, 2005, exteriorizan que las instituciones pueden manejar y ser voceras de los intereses y objetivos de los individuos, sus relaciones y condiciones con las actúan y que son afectadas por las instituciones de forma constante.

2. INSTITUCIONALISMO ORGANIZACIONAL

El nuevo institucionalismo, en la teoría organizacional, se concentra en las estructuras organizacionales, y en los procesos de trabajo. Tomando como punto de partida la

homogeneidad de prácticas y acuerdos encontrados en el mercado laboral, en las escuelas, en los Estados, en las corporaciones.

Meyer, J. y Rowan, B. (1999) han llegado a la conclusión de que las instituciones son estructuras de gobierno que se crean para minimizar los costos de transacción en la sociedad. Sin embargo, cuando se utiliza el marco del nuevo institucionalismo dentro de la teoría organizacional, el término “institución” adquiere un significado distinto, a diferencia de la economía y la política, en las que las instituciones son el resultado del diseño humano, creadas por medio de acciones, orientadas a objetivos, realizados por individuos e instrumentalmente encauzados. En el contexto de las organizaciones, las instituciones pueden no ser necesariamente el producto solo de un diseño consciente.

Las instituciones en las organizaciones pueden surgir de manera orgánica y evolucionar con el tiempo por medio de interacciones complejas entre los individuos y las estructuras organizativas. Las organizaciones pueden verse como patrones o normas de comportamiento social, que se han establecido mediante prácticas y creencias compartidas dentro de la organización. Estas entidades pueden ser tan importantes como las estructuras formales en la determinación de cómo se toman las decisiones, se comunican las ideas y se llevan a cabo las actividades dentro de la organización.

Mientras que las instituciones en la economía y la política son el resultado de un diseño consciente, en el contexto de las organizaciones, estas instituciones pueden evolucionar de manera más orgánica y no necesariamente ser el resultado de un diseño humano intencional. Comprender la importancia de estas instituciones en el funcionamiento de las organizaciones puede ayudar a los gerentes y líderes a comprender mejor cómo se toman las decisiones y se desarrollan las actividades en su organización.

3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

En esta misma línea, debido al aumento y profundización de nuevas dinámicas en el sistema internacional, se debe considerar que “la importancia de la globalización y las instituciones internacionales continúan dando forma a las relaciones exteriores, limitando los conceptos de soberanía estatal y aislacionismo, y haciendo que la

cooperación internacional sea inevitable.” (Evans, 2009, p. 3)⁵, de forma tal que las estructuras de la Administración Pública se pueden llegar a ver afectadas por la coyuntura internacional.

En esta misma línea y como toda actividad estatal, la política exterior pasa por la necesidad de desarrollarse en canales institucionales; es decir, mediante la Administración Pública. La administración siempre ha estado presente en todo lo que realizan los Estados, así como las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales como algunos de los principales ejemplos, en unas más presentes que en otras según su configuración específica. Esto, porque la administración les permite, gestionar, planificar y monitorear los objetivos de cada institución, estados u organización haciendo más sencillo el cumplimiento de los objetivos de cada entidad.

A lo largo de los años, la administración ha evolucionado para adaptarse a todos los ámbitos existentes y los emergentes, al hacer posible la estructuración óptima de las instituciones. La administración es un proceso universal y ocurre en diversos marcos institucionales. Nigro (1970) describió la administración como el uso de materiales y trabajadores organizadamente para lograr un propósito; es decir, se entiende la administración como la sistematización de los procesos para lograr un propósito colectivo. De esta forma se produce un encadenamiento en la gestión pública, en la que se ejecutan, de forma tangible, las intenciones del Gobierno, influyendo así en las dinámicas de la vida diaria. En otras palabras, la política se puede convertir en la realidad de un territorio al encontrar su camino de ejecución desde el espacio-tiempo dentro de las gestiones de la Administración Pública.

Como parte de la disciplina de la administración, se encuentra la Administración Pública; esta es de vital importancia en el sistema de gobernanza actual, debido a que de las estructuras vigentes surge la necesidad de intervención del Estado en las actividades cotidianas de los ciudadanos. A nivel general no hay ningún aspecto de la vida de un ciudadano que no entre en contacto con alguna agencia gubernamental, lo

⁵ Interpretación y traducción propias. Cita original: “the importance of globalization and international institutions continue to shape foreign external relations, limiting the concepts of state sovereignty and isolationism, and making international co-operation an inevitability.”

que hace que la Administración Pública esté presente intrínsecamente como parte de los procesos en los que se vea envuelto algún ciudadano.

A lo largo de los años y gracias a las democracias existentes, las vías de contacto entre los ciudadanos y el Gobierno han aumentado de forma considerable, situación posible en parte por la Administración Pública y la evolución que esta ha tenido, en procura de la adaptación de las estructuras dentro de las instituciones públicas a nivel general. De acuerdo con Corson y Harris (1963), la Administración Pública es la parte de acción del Gobierno; esto es, el medio por el cual se realizan los propósitos y metas de los Gobiernos.

Retomando nuevamente a Nigro (1970), este autor explica que la Administración Pública es un esfuerzo cooperativo de un grupo en un entorno público; también, que esta se encarga de cubrir las tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial, igual que su interrelación administrativa. Seguidamente menciona que tiene un papel importante en la formulación de políticas públicas y, por lo tanto, es parte vital del proceso político. Por último, destaca que la Administración Pública es diferente en formas significativas de la administración privada; sin embargo, está estrechamente asociada con numerosos grupos privados e individuos en la prestación de servicios a la comunidad.

En contraste, Rosenbloom *et al.* (2022) definen la Administración Pública como una actividad que se ocupa de la política y la elaboración de políticas, concentrada en el poder ejecutivo del Gobierno desde la aplicación de la ley, muy distinta de la administración privada. Agregan, además, que se basa en el uso de teorías y procesos legales, gerenciales y políticos para ejecutar mandatos gubernamentales, legislativos, judiciales y ejecutivos en la generación de funciones regulatorias y de servicio para la sociedad. De esta forma se puede apreciar que la Administración Pública se constituye a partir de acciones generales, que terminan por afectar la vida de todas las personas en un mismo territorio.

En esta misma línea, Thapa (2020) establece que la Administración Pública es una disciplina de las ciencias sociales, que se encuentra en constante evolución y va más allá del estudio de leyes existentes referentes a este campo. La disciplina desde este punto de vista incluye una vertiente integral, en la que se ven incluidas todas las personas en distintos niveles, que colaboran con las gestiones, así como una visión en la cual el análisis se guía por la revisión de acciones concretas, relacionadas con el

manejo del ambiente público, desde la planeación general hasta la ejecución de las operaciones.

Según Vilanova (1994), en el libro *El sistema político y la política exterior: el ciclo formal*, la política exterior es una más entre tantas otras políticas públicas, o bien si tiene, por su propia naturaleza, un perfil propio muy alto, sigue abierta a ser influida por diferentes políticas. Igualmente, destaca que la Administración Pública, con injerencia directa o indirecta, tiene un papel significativo en la política exterior de cada país, ya que esta se encarga de la delimitación de funciones ministeriales con relación a la política exterior. Según Banks (1968), no cabe pensar en una política exterior continuada y coherente, sin una clara interdependencia y coordinación entre administraciones gubernamentales diferentes, lo que permite que la política exterior proyecte los intereses nacionales en su actuar, intereses como defensa, economía, comercio, pesca, industria, entre otros tantos ejemplos.

“Las limitaciones y desafíos internos agregan mucha más complejidad e imprevisibilidad al proceso de política exterior. Un gran número de factores sociales, económicos, tecnológicos y políticos limitan la velocidad y el tipo de interacción de un estado con otro estado”⁶ (Adnan, 2014, p. 657). De esta forma, también se ve afectada la Administración Pública como parte de las dinámicas involucradas en el presente estudio, pues, entre sus principales objetivos, se encuentra la defensa de los intereses nacionales dentro del sistema internacional, considerando de paso que las dinámicas pueden ver afectado su curso por los cambios periódicos de gobierno y los intereses de los grupos que consigan posiciones de poder.

En la actualidad, según Kent-Brown & Rux (2003), la Administración Pública moderna cuenta con tres principios fundamentales dentro de su funcionamiento: la tecnología involucrada en las gestiones, el comportamiento general de los funcionarios, así como el comportamiento habitual de las organizaciones, y el interés de la sociedad civil sobre los asuntos a nivel público, incluidas las elecciones éticas en los procesos.

⁶ Interpretación y traducción propias. Cita original: The task of formulating foreign policy for developing states is more filled with constraints as compared to a developed and sovereign state. A Great number of social, economic, technological and political factors constrain the rate and kind of interaction of one state with another state.

Como parte de estos procesos de modernización, consideran que desde las instituciones y los gobiernos locales se dirigen dinámicas de diplomacia, que, al involucrar la política pública y sus objetivos, terminan por desarrollar un ejercicio de diplomacia desde su ejercicio de toma de decisiones.

La Administración Pública se constituye en este caso en una herramienta fundamental para la solución de problemas específicos y favorecer los procesos de desarrollo de las comunidades en general. Pérez (2011) resalta que uno de los factores determinantes en este tipo de administración gira en torno a la configuración de procedimientos, estructuras y procesos existentes, así como los procesos de adaptación y reformas generales para el tratamiento de nuevos retos. Entre las reformas que se han producido con el paso de los años, resalta la reducción de personalismos en el servicio civil, la revisión de los procesos burocráticos y el aumento en la eficacia y eficiencia de los procesos.

De esta forma, paso a paso la Administración Pública se compone, sin dejar de lado la estructuración de la política exterior de cada país, de acuerdo con su contexto y recursos. La sumatoria de normativa y los procesos de toma de decisiones dentro de este espacio de administración influyen, en gran manera, en la proyección que pueden tener los países desde sus ministerios de relaciones exteriores. Por esta razón es importante tomar en cuenta las variables que se puedan sumar desde esta perspectiva a la hora de analizar cada institución. Aunque cada institución debe administrarse según sus necesidades, es conveniente mantener normas que perduren y puedan aplicarse con el paso de los años; esto, para beneficio de la política pública y exterior.

D. COOPERACIÓN INTERNACIONAL, POLÍTICA EXTERIOR Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En esta tercera sección del capítulo se procede a enmarcar la relación entre la cooperación internacional, el manejo de la política exterior y la Administración Pública, como parte de las estructuras por las que se gobierna un país. Desde esta perspectiva, la gestión de las relaciones exteriores y los mecanismos administrativos se combinan para configurar el entorno por el cual se dirigen los esfuerzos mediante la cooperación internacional, tanto desde el papel de receptor, intermediario y emisor de los actores del sistema internacional. De la misma forma se ven involucrados diversos actores en estas

interacciones, desde los ministerios de Relaciones Exteriores en forma, organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Se debe tener en cuenta que la política exterior y su manejo determinan, de forma general, el contexto en el que se encauza la cooperación internacional en cada uno de los países. De la misma forma se encuentra conectada a una base de influencias internas de los países, de forma social y cultural, igual que los procesos de política interna. Se depende en gran parte de la habilidad de las personas que manejan directamente estos asuntos, debido a que los procesos de cooperación se basan, en gran medida, en la confianza entre los actores involucrados: “(...) la imagen de un país en el exterior depende en cierta medida de la capacidad de los diplomáticos y políticos en el escenario interno para crear una imagen definida del país en el exterior”⁷. (Pehe, 1998, p. 61).

En este mismo sentido, se incluye la cooperación internacional como parte de una de las ocupaciones principales de la gestión de la imagen y política exterior de los países, pues por medio de la cooperación internacional se gestionan lazos y recursos de vital importancia, que terminan por afectar su posicionamiento en el sistema internacional, lo mismo que la percepción de los países como los principales actores del sistema internacional. De esta manera se incluye la definición de cooperación internacional, las formas de administración internacional, en conjunto con otros tipos de clasificación de este fenómeno, en el que participa, de forma constante, una gran variedad de entidades.

Teniendo en cuenta las delimitaciones de la presente investigación, la cooperación internacional comprende el “conjunto de acciones y herramientas de carácter internacional orientadas a movilizar recursos e intercambiar experiencias para alcanzar metas comunes, con criterios de solidaridad, equidad, eficacia, sostenibilidad, corresponsabilidad e interés mutuo” (Universidad de Huelva, 2023). Desde este punto de vista, se pueden definir la actuación y el tipo de administración que se le dan dentro

⁷ Interpretación y traducción propias. Cita original: the image of a country abroad depends to some extent on the ability of diplomats and politicians on the domestic scene to create a definite image of the country abroad.

del aparato público, tomando al respecto las constantes interacciones como base y la confianza que puedan inspirar a sus socios directos.

Sebastian Paulo (2014), en su investigación “International Cooperation and Development”, determina que los mecanismos tradicionales de la cooperación internacional es la cooperación intergubernamental entre Estados y la implementación de estas acciones conjuntas, mediante la formulación de políticas internas dentro de los Estados para el desarrollo de estos. Esto involucra una amplia gama de mecanismos de gobernanza, que suelen incluirse en la categoría de redes o *networks*. Por consiguiente, estas dinámicas se enmarcan en constantes tratos entre los diferentes participantes del sistema, sin importar su naturaleza.

En el análisis que realiza Paulo (2014), este presenta la cooperación intergubernamental y tres categorías principales de redes de gobernanza, que define como redes transgubernamentales, gobernanza privada transnacional y asociaciones público-privadas transnacionales. De esta forma se compone como parte fundamental el manejo de la política exterior de los países y el manejo de la administración a nivel general de los recursos que se vean involucrados, ya sea desde el papel de emisores o receptores de la cooperación, hablando de manera general.

La cooperación internacional, igual que muchas otras interacciones a nivel global, son objeto de regulaciones e indicaciones desde el área jurídica, pues contempla la razón principal de ser de la cooperación en un contexto estatal. En ese sentido, es necesaria la apertura a las decisiones y negociación con otros entes, del mismo modo el apego a las normas establecidas de previo. Teniendo lo anterior en cuenta, la cooperación internacional implica

un deber de los Estados a favor de los particulares" (binomio derecho/deber) que encuentra su traducción jurídica nada menos que en sus normas fundamentales que los obligan a cooperar con el resto de los Estados (...) mediante un adecuado sistema de reconocimiento de las decisiones extranjeras que les afecten. (Echegaray, 2013, pp. 5-6)

En esta misma línea, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) se incluye como parte de los fenómenos más recientes en el acontecer mundial, con un énfasis particular entre sus principales objetivos. La denominada CID se define como la “movilización de recursos financieros, técnicos y humanos para resolver problemas específicos del desarrollo, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales;

donde los recursos que se involucran pueden ser de naturaleza reembolsable, así como no reembolsable” (Pérez y Sierra ,1998. p. 20). Como resultado, este tipo de cooperación se ha transformado de “un elemento de ayuda a países pobres para luchar contra el subdesarrollo, a centrarse en la lucha contra la pobreza, lográndose consolidar nuevos enfoques, tales como: participación activa, interés mutuo, partenariado y apropiación por parte de los actores locales” (Álvarez, 2012, p. 286). De esta forma se logra generar lazos de influencia entre emisores y receptores, al mismo tiempo que se pretende atender necesidades específicas de poblaciones y territorios en procesos para el mejoramiento de la calidad de vida.

La cooperación internacional se puede catalogar de muchas maneras, dependiendo de la característica que se quiera comparar. Una de las grandes formas de clasificación se centra en los tipos de administración de la cooperación e incluye desde los actores involucrados directamente en los procesos; divide los procesos en dos grandes grupos: la cooperación centralizada y descentralizada. La cooperación centralizada es la ejercida directamente por el Estado u organizaciones estatales, con una menor cantidad de actores en relación con la cooperación descentralizada; para la realización de proyectos de cooperación internacional” (Rincón, 2019, p.1 3). De esta forma toma en cuenta la cooperación bilateral entre dos Estados directamente, tanto desde vertical o norte-sur (donante-receptor) como horizontal o sur-sur (con el donante y el receptor en el mismo nivel de desarrollo). Al mismo tiempo, incluye la cooperación triangular, en la que dos Estados colaboran con un tercero como receptor, y la cooperación multilateral, en la cual el donante es una organización internacional multilateral.

La cooperación descentralizada, por su parte, “es entendida como el desarrollo de asociaciones que incluyan a cualquier actor doméstico que no sean agencias del gobierno nacional” (Nganje, 2015, p. 2), por lo que involucra formas de administración alejadas de las dinámicas tradicionales en el sistema internacional, centradas en actores meramente estatales. En esta clasificación se encuentra la cooperación oficial o pública en la que se involucran algunas entidades subnacionales con actores no tradicionales; se incluye la forma directa, en la cual los proyectos son realizados por gobiernos locales, generalmente de distintos países; e indirecta, en la que los actores no tienen una relación más allá de las acciones realizadas. De la misma forma, y partiendo de los entes no

tradicionales participantes del sistema internacional, está la cooperación no oficial, en que los involucrados incluyen organizaciones privadas sin fines de lucro.

Adicionalmente, Castro (2010) propone también separaciones desde los instrumentos jurídicos utilizados; entre otros, incluye memorandos de entendimiento, intercambio de notas, convenios o acuerdos marco, específico, o nota diplomática. También se presenta la clasificación sistematizada desde los procesos específicos, en el marco de colaboración, y las modalidades, dependiendo del tema tratado en cada caso particular como: por generación de competencias, políticas, intercambio de servicios o bienes por medio de proyectos en conjunto, asesoramiento, capacitaciones o fondos transferidos.

Teniendo en cuenta estas estructuras y modos existentes, a nivel técnico también se incluyen estrategias para la gestión de la cooperación internacional desde un plano diferente. Es común que, en la mayoría de los casos, estos lazos se vean impulsados por la oportunidad que representan de ejercer influencia en socios potencialmente estratégicos con una intervención desde el poder blando. Como ejemplo se puede tomar el uso de premios o beneficios en diferentes sectores involucrados; “La estrategia de recompensa no solo es utilizada por gobiernos extranjeros (p. ej., a través de acuerdos de políticas de ayuda), sino también por actores no estatales (p. ej., corporaciones extranjeras que ejercen presión en el exterior) ... En general, el éxito de estas estrategias de intervención política depende de su credibilidad.” (Aidt *et al*, 2020, p.65).⁸

Los procesos de cooperación internacional se aceleran como parte de la globalización, ya que los desafíos actuales también traspasan fronteras gracias a las redes de interconexión entre los actores del sistema. Por lo que en los procesos de desarrollo de acuerdos y la proliferación de tratos para la cooperación, generan una mutación en las estrategias de política exterior y la replicación de mecanismos para el manejo de estos recursos. Jongeun (2021) lo define como el fenómeno de replicación

⁸ Interpretación y traducción propias. Cita original: The reward strategy is not only used by foreign governments (e.g., via policy-for-aid deals), but also by non-state actors (e.g., foreign corporations that lobby abroad) ... In general, the success of these policy intervention strategies depends on their credibility.

de políticas, “la difusión de políticas es un fenómeno intergubernamental que implica la emulación de políticas previamente adoptadas por otros gobiernos.” (p.5).⁹

La cooperación internacional se constituye como uno de los fenómenos contemporáneos dentro de las relaciones internacionales que se ve más afectado según los actores y las condiciones en las que se desarrolle. En este sentido se define según los intereses y las capacidades de los entes involucrados; al mismo tiempo que puede clasificarse de diferentes maneras según el aspecto que se tome como punto de partida. Por esta razón, y por su importancia para países en desarrollo como los tomados en cuenta para el desarrollo de esta investigación, se vuelve relevante su análisis para entender las estructuras administrativas internas respecto a la relación nacional con el sistema global.

E. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En este capítulo se busca generar un análisis integral sobre la intersección e interrelación de la cooperación internacional, la política exterior y la administración pública. Donde se revela la complejidad y la importancia estratégica de estos elementos en la gobernanza de un país. La gestión eficaz de la política exterior no solo configura el entorno nacional, sino que también juega un papel determinante en la percepción y posición de un país en el ámbito internacional, es por esto por lo que el actuar de los Ministerio de Relaciones Exteriores se vuelve de suma importancia. La política exterior no solo refleja las aspiraciones y preocupaciones de los Estados en el escenario global, sino que también está intrínsecamente ligada a su política interna. La comprensión de esta relación dinámica es crucial para entender la toma de decisiones y la proyección de la imagen de cada país en el ámbito global.

De forma general, la política exterior al representar los intereses de los países dicta la actuación de las naciones fuera de sus fronteras, se vuelve un campo de especial

⁹ Interpretación y traducción propias. Cita original: Policy diffusion is an intergovernmental phenomenon that entails the emulation of policy previously adopted by other governments.

atención y que se debe administrar de la manera adecuada. La aceleración de estos procesos con la globalización subraya la necesidad de adaptación y comprensión de las estrategias de política exterior y administración pública de cada país individualmente. Por lo cual comprender teorías como el neoinstitucionalismo que se enfoca en las estructuras y procesos de trabajo se convierte en un pilar del buen actuar de un Ministerio del estado a analizar, en este caso de Guatemala, Costa Rica y El Salvador. Es crucial comprender que la política exterior y su manejo determinan el contexto general en el que se desarrolla la cooperación internacional en cada país, estando también influenciados por factores sociales, culturales y procesos políticos internos.

A su vez, la coyuntura en la que se realizan estas gestiones se ve afectada por el cambio de numerosos factores que modifican el escenario internacional de forma continua; por lo que se vuelve vital que los Ministerios de Relaciones Exteriores se adapten, modernizando sus estructuras, administración, capacitaciones y accionar.

La habilidad de los líderes y diplomáticos en la creación de una imagen coherente del país en el exterior es fundamental, ya que crea confianza entre los actores involucrados en esencial para el éxito de los procesos de cooperación. De la misma forma, la Cooperación Internacional se constituye como una parte importante de la política exterior de los países que depende de su posición en el sistema internacional e interfiere en su relación con otros actores involucrados en los diversos procesos; por lo que es de suma importancia que se establezca buenas bases para la administración de la cooperación internacional y de los Ministerios de Relaciones Exteriores. La capacidad de un país para navegar estas interacciones con éxito no solo define su posición en el sistema global, sino también sus entidades representativas y la buena gestión y administración de sus activos nacionales e internacionales.

En síntesis, la cooperación internacional es un fenómeno complejo que refleja la interacción entre diversos actores y dinámicas a nivel global. Conforme avanzó el siglo XX y en las primeras décadas del actual entró a formar parte esencial de la política exterior de los estados, tanto de los donantes como de los receptores de cooperación. Por consiguiente, su gestión y administración son fundamentales para el desarrollo de los países y su posicionamiento en el sistema internacional. Es esencial comprender las estructuras administrativas y las relaciones internacionales para aprovechar al máximo

el potencial de la cooperación internacional en beneficio de todos los actores involucrados.

CAPÍTULO II

COMPOSICIÓN Y FACULTADES DE LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES

A. CONSIDERACIONES INICIALES

El objetivo de este capítulo consiste en comparar la organización interna, capacidades instaladas y normativa de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador para determinar las condiciones actuales de estas instituciones, sus fortalezas y debilidades.

Por ello, se describen a profundidad las características y facultades de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, para lo cual se tiene en cuenta las bases teóricas expuestas en el capítulo anterior. Con este objetivo, se realiza una revisión de elementos como el contexto histórico y la estructura orgánica de los ministerios, derivada de las bases legales en las que se fundan estas instituciones. Se analiza la composición actual de los ministerios desde elementos como su estructura interna, así como el cumplimiento de su misión dentro y fuera de sus fronteras.

En este sentido, se realiza el análisis comparativo de sus fortalezas y debilidades al realizar sus labores. Se ahonda en el marco legal y normativo; donde se analiza en detalle las disposiciones que rigen la creación, funciones y operaciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores en cada país, teniendo en cuenta las constituciones, leyes y decretos que establecen las bases legales de estas instituciones, así como reglamentos internos que detallan su estructura y funcionamiento lo que permite resaltar similitudes y diferencias en cuanto a la creación, la legislación que los respalda y los recursos financieros asignados para su operación.

Este capítulo se divide en tres secciones. La primera estudia organización administrativa de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala. La segunda estudia el peso que representan dichos ministerios y como han logrado establecerse a nivel internacional, esto al estudiar las características de embajadas y consulados con los que cuenta en la actualidad. La tercera analiza las capacidades que tienen los cuadros burocráticos que integran los ministerios, al estudiar

cuán profesionalizados se encuentran estos. Por último, se establecen conclusiones al examinar en conjunto cuán sólidos son los entes en cuestión interna de sus países.

B. ESTRUCTURACIÓN INTERNA DE LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES

Esta sección recoge las características generales sobre los Ministerios de Relaciones Internacionales de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, con el fin de generar un perfil claro de cada uno para el análisis comparativo de los casos. Comenzando por el contexto de estas entidades a nivel nacional respecto a las atribuciones a nivel legal para su establecimiento, funciones y financiamiento. De la misma forma se expone la composición de cada uno de los ministerios, para generar un panorama administrativo referente a los funcionarios y los departamentos que los constituyen.

En el escenario internacional, las instituciones encargadas de representar a un país son de vital importancia. Los Ministerios de Relaciones Exteriores son los actores principales en este ámbito, ya que tienen la responsabilidad de proteger los intereses de sus respectivos países en el escenario global, así como su imagen a nivel internacional. En la práctica, las funciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores son diversas y complejas. Además de las negociaciones diplomáticas que son quizás la actividad más conocida, estas instituciones también son responsables de mantener las relaciones bilaterales y multilaterales de los países, de participar en conferencias internacionales, de hacer seguimiento a los acuerdos internacionales; así como de representar a su país ante organizaciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea o la Organización de Estados Americanos por mencionar algunos ejemplos.

Además, los Ministerios de Relaciones Exteriores tienen la responsabilidad de asesorar a los líderes del país en asuntos internacionales y de desarrollar estrategias y políticas que permitan el mejoramiento de la posición del país en la comunidad internacional. Son instituciones cruciales para el desarrollo de las Relaciones Exteriores de un país, su papel en la defensa y promoción de los intereses nacionales en el área internacional es fundamental para el bienestar y prosperidad de la sociedad a la que representan.

1. MARCO LEGAL

La importancia de contar con un servicio exterior profesionalizado, y por ende una Diplomacia de calidad, es brindada por el autor H. Morgenthau:

Por más inestable que resulte, entre todos los factores que conforman el poder de una nación sobresale la calidad de la diplomacia. Todos los otros factores que determinan el poder nacional son, por así decirlo, la materia prima sobre la que se modela el poder de una nación. La calidad de la diplomacia de una nación combina estos factores diferentes en un conjunto integral, les da dirección y peso y despierta sus latentes en potencialidades dándoles el aliento de un poder real. La conducción de los asuntos exteriores de una nación por parte de los diplomáticos es para el poder nacional durante tiempos de paz lo mismo que las estrategias y tácticas de los líderes militares durante tiempos de guerra. La diplomacia es el arte de combinar los distintos elementos del poder nacional para que rindan el máximo efecto sobre 13 aquellos puntos de la escena internacional que más directamente conciernen al interés nacional. (Morgenthau, citado por Astié, 2000, p. 55).

En el siguiente cuadro se muestran aspectos básicos de la formación histórica de los Ministerios de Relaciones Exteriores; con el fin de comparar los aspectos más relevantes de las instituciones para esta sección del presente seminario.

Tabla 2

Datos generales de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala

	El Salvador	Costa Rica	Guatemala
<i>Año de creación</i>	1858	1844	1847
<i>Ley de creación</i>	Decreto Legislativo No 13 dado en la ciudad de Cojutepeque el 27 de febrero de 1858	Ley Orgánica del Servicio Consular de 1925 (llamada segunda Ley Nieto) y el Estatuto de Servicio Exterior de la República de 1965	Marco legal la Ley de Organismo Ejecutivo de 1997 Decreto 114-97
<i>Ley vigente</i>	Constitución Política de la República de El Salvador	Constitución Política de Costa Rica. La Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto o Ley Oduber, que es la número 3008	Constitución Política de la República de Guatemala
<i>Reglamentos</i>	Acuerdo no. 587/2020	Normativa Jurídica · N.º 38435-RE-REFORMA	Acuerdo gubernativo número 415-2003

		Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores	
<i>Presupuesto anual en moneda nacional</i>	\$48,1 millones (2022)	€27 mil millones (2022)	Q610,6 millones. (2022)
<i>Presupuesto anual en dólares</i>	\$48,1 millones	\$52,4 millones*	\$78.2 millones*

*Nota: Estimación realizada al tipo de cambio del día 25 de febrero del 2024.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

De acuerdo con las bases normativas en las que se establece la existencia y actividades generales de los ministerios en los casos en estudio, se tiene estructuras similares en los tres casos. Adicionalmente coinciden en la creación de reglamentos anexos para alinear el trabajo de diversas secciones administrativas, así como la interacción de estas de forma interna y externa.

Respecto al establecimiento de estas instituciones como parte del aparato público, existe un fundamento legal que rige todos los detalles que envuelven sus funciones desde su organización hasta el uso de los recursos. Por lo que hay que considerar este aspecto para comprender la labor y composición de estas entidades dentro de sus límites establecidos.

La Constitución Política de Costa Rica establece de manera amplia en su artículo 140 que al presidente de la República le corresponde dirigir de manera general las relaciones exteriores del país. En el artículo 121 se establece el papel de la Asamblea Legislativa la aprobación de convenios, tratados y concordatos internacionales por el nivel de compromiso al que pone al Estado respecto al derecho internacional. En esta misma línea en el artículo 147 se dispone la responsabilidad del Consejo de Gobierno (el presidente y los ministros de la República) de nombrar y remover funcionarios diplomáticos de las distintas misiones.

En concreto, la Constitución Política de Costa Rica incluye otros artículos que engloban las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en su papel

como parte de la Administración Pública. Por ejemplo, se establece la evaluación general de resultados de la Administración Pública dentro de la misma Constitución Política; en el artículo 148 las responsabilidades y atribuciones de los funcionarios del poder ejecutivo, así como en el artículo 191 la instauración del Estatuto del Servicio Civil y, en el artículo 194 el juramento constitucional de estos funcionarios. Adicionalmente, en el artículo 139 se establece la potestad del presidente de nombrar y remover ministros en base a su criterio, buscando el beneficio del país. En los artículos 141 y 142 se establece la posición del ministro dentro del Poder Ejecutivo. Por último, en el artículo 144 se establece la responsabilidad del ministro de presentar memorias anuales a la Asamblea Legislativa sobre los asuntos de su dependencia asignada.

En la Constitución Política de la República de El Salvador, se determinan bases generales para el manejo de las relaciones exteriores. En el artículo 131 establece el papel de la Asamblea Legislativa de ratificar los pactos y tratados internacionales que define el Poder Ejecutivo, su responsabilidad en los presupuestos de los ministerios, y el ingreso y permanencia de tropas extranjeras y aeronaves en periodos fuera del estipulado de los acuerdos. Al igual que en el caso de Costa Rica, en el artículo 168 se asigna al presidente como el responsable principal de dirigir las relaciones exteriores. De la misma forma, el artículo 218 declara que los funcionarios públicos se encuentran al servicio del Estado y no de alguna agrupación política; al mismo tiempo en el artículo 219 se establecen los procesos administrativos para la regulación de funciones del personal que no ejerzan cargos políticos. Como particularidad de El Salvador, en el artículo 236 se establece la obligación de respuesta de ministros y el cuerpo diplomático por delitos oficiales y comunes ante la Asamblea Legislativa.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador se crea mediante Decreto Legislativo No 13 dado en la ciudad de Cojutepeque el 27 de febrero de 1858. Este ministerio se rige principalmente por el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, donde en su Capítulo II se define la composición de la Administración Pública junto con la figura de los ministros y viceministros. En el artículo 32 se establecen las competencias del ministerio de forma específica: conducción de las interacciones con los distintos actores del sistema internacional, gestión de acuerdos y tratados, administración del servicio exterior, la profesionalización e institucionalización del cuerpo diplomático, así como la administración de misiones y consulados, gestionar las

políticas migratorias. Paralelamente, en el artículo 33 se definen las capacidades del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo para el manejo del perfil de El Salvador para la captación de recursos para impulsar el progreso del país.

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala, así como en los otros países analizados, en el artículo 183 se establece al presidente como el principal responsable de dirigir tanto la Política Exterior como las Relaciones Internacionales del país; al mismo tiempo que puede nombrar y remover al cuerpo diplomático y a los ministros de su administración. El artículo 191 dispone que el vicepresidente está en potestad de coordinar el trabajo de los ministros de gobierno. En cuanto al artículo 171 el Congreso tiene el control sobre el Presupuesto Nacional y la aprobación de arreglos, convenios y tratados internacionales antes de su ratificación.

En cuanto a los ministros, el artículo 193 de la Constitución Política establece la figura de estos para dirigir los negocios del Poder Ejecutivo, a la vez que se detallan las funciones de estos a nivel general en el artículo 194. Al igual que en los casos anteriores, en el artículo 198 se ordena la presentación de memorias anuales sobre sus funciones al Congreso.

Como parte del marco legal la Ley del Organismo Ejecutivo de 1997 Decreto 114-97, define el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores dentro del Poder Ejecutivo. Se definen las competencias del Poder Ejecutivo incluyendo su papel en la administración del sistema público. Se define la jerarquía, dejando claro a la figura del presidente como autoridad superior en lo que respecta a todas las gestiones, la figura de los ministerios según su especialidad y la figura del ministro como administradores generales de cada ramo.

De forma más específica, se definen en el artículo 24 la composición de la estructura administrativa de los ministerios en forma general, se dividen en dependencias según sean sus funciones: sustantivas (quehacer propio del ministerio), administrativas y de apoyo técnico. Particularmente, en el artículo 38 se establece en detalle la función del Ministerio de Relaciones Exteriores; incluye la coordinación de convenios de todo tipo y la gestión de la cooperación internacional técnica, el manejo de las relaciones (bilaterales y multilaterales) con países y organizaciones, la negociaciones de convenios de naturaleza política y geopolítica, atender las comunicaciones internacionales oficiales, analizar el progreso de acontecimientos mundiales, preparar propuestas de

política exterior, así como la evaluación del desempeño de los funcionarios del ministerio y su capacitación constante.

También existe el Reglamento Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores como parte del marco en el que se maneja estructuralmente. Se divide en capítulos que detallan los niveles de administración y labores principales de sus dependencias. En el capítulo II, se define la estructura administrativa a nivel superior, determinando las atribuciones del ministro, su despacho y sus viceministros. Como otro ejemplo en el capítulo IV, se define el nivel de asesoría y planeamiento, dividiéndose en unidades especializadas como la dirección de asuntos jurídicos y la de tratados internacionales, así como el consejo superior que dirige la academia de formación diplomática. En el capítulo VI define el nivel de ejecución, donde se agrupan todas las direcciones y subdirecciones que manejan las relaciones bilaterales y multilaterales según su razón principal. Otro ejemplo en el capítulo VII se detalla el nivel de coordinación, donde se encuentra el departamento del exterior, que maneja las misiones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, junto con el Departamento de Capacitación, el financiero y el departamento de caja, que administran los recursos de las áreas.

Adicionalmente a estos documentos existe la Ley del Servicio Diplomático de Guatemala. En su artículo 4 define las misiones del servicio, las delegaciones permanentes temporales, embajadas y misiones especiales. En el capítulo II se define la carrera diplomática y el camino a seguir para los funcionarios, así como la escala jerárquica que se maneja dentro del Ministerio. Los capítulos siguientes a partir del número cuatro definen ingresos, nombramientos, sueldos y gastos asignados por la república para el funcionamiento de estas dependencias.

A grandes rasgos los tres ministerios comparten una base legal similar, ya que se alimentan de una raíz constitucional para su existencia. De la mano con las leyes y decretos constitutivos de cada institución en los tres casos se disponen las labores y responsabilidades de los ministerios; bajo la dirección de la presidencia de la república. En esta misma línea coinciden en la necesidad de ratificación de los convenios internacionales por la asamblea legislativa, como parte de la coordinación de labores entre los poderes legislativo y ejecutivo.

2. ORGANIZACIÓN GENERAL Y PRESUPUESTARIA

Pese a la longevidad y abundancia normativa que poseen los ministerios, lo cierto es que esto no se refleja en los presupuestos públicos asignados en cada uno de ellos. En el caso de El Salvador, para el año 2022 se destinó el 0.23% del presupuesto Nacional al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el caso de Costa Rica en el mismo año, se destinó el 0.23% del presupuesto, a diferencia de El Salvador y Costa Rica, Guatemala destinó el 0.54% de su presupuesto nacional, siendo el país que más destino presupuesto según la repartición anual.

Tabla 3

Porcentaje de presupuesto destinado al Ministerio de Relaciones Exteriores del Presupuesto Nacional para el 2022

	El Salvador	Costa Rica	Guatemala
<i>Porcentaje de presupuesto</i>	0,23%	0,23%	0,54%

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos Nacionales de Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

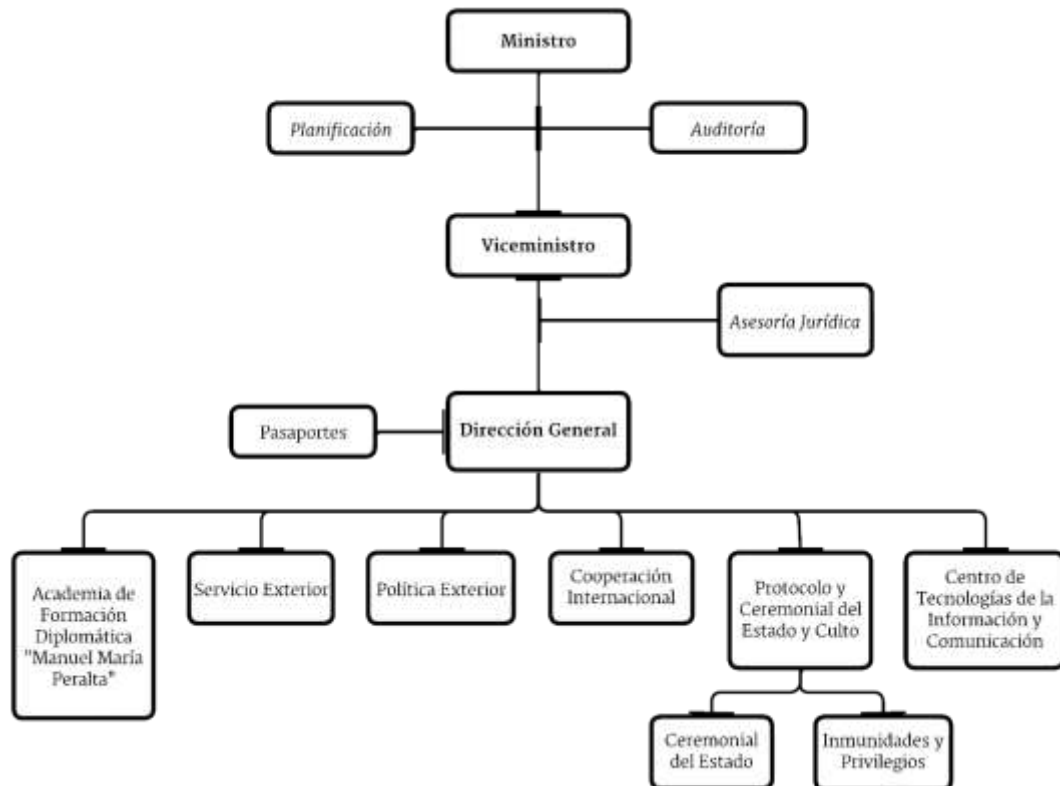
Las políticas presupuestarias de cada país son un instrumento de vital importancia, ya que por medio de estas directrices se establecen las orientaciones y prioridades de estos. Desde este punto de vista, debe concluirse que los ministerios examinados tienen una debilidad presupuestal evidente. Lo que radica en una reducción de sus capacidades para cumplir sus funciones.

Como se menciona anteriormente, para el cumplimiento presupuestario y maximización de este, se debe de estructurar un orden institucional con el fin de que cada área cumpla su objetivo. Se procede a analizar las estructuras internas de cada ministerio, demostrando así sus diferencias y similitudes en la estructura organizacional.

Respecto a la ordenación de estas instituciones, en el caso de los países estudiados se pueden apreciar numerosas coincidencias sobre la distribución de servidores públicos y sus cargos. En esta misma línea, cada Estado maneja una estructura y organización distinta con relación a su Ministerio de Relaciones Exteriores.

Figura 1

Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica



Fuente: Elaboración propia, con datos de Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica.

En el organigrama de Costa Rica, a nivel político encontramos el ministro y viceministro; luego están las asesorías, las cuales son: Planificación, Auditoría y Asesoría Jurídica. A nivel directivo, se encuentra la Dirección General, Política Exterior, Cooperación Internacional, Servicio Exterior, Centro Exterior de Tecnologías de Información y Comunicación, Protocolo y Ceremonial del Estado y Culto y Academia Diplomática Manuel María de Peralta. En el caso del Departamento de Política Exterior, este cuenta con subdepartamentos: Derecho Internacional y Derecho Humano, Límites, Fronteras y Tratados Internacionales, Organismos Internacionales, Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Áreas Geográficas y Asuntos de Desarme, Terrorismo y Crimen Organizado. Por último, están los departamentos operativos, los

cuales son: Administrativo Financiero, Pasaportes, Ceremonia del Estado e Inmunidades y Privilegios. En el caso de las secciones “Pasaportes”, “Administrativo financiero”, “Inmunidades y Privilegios” y “Ceremonial del Estado”, se considera el nivel operativo de los departamentos.

Respecto a la organización de las misiones en el exterior, para Costa Rica se estructura de la siguiente manera:

Tabla 4

Estructura del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica

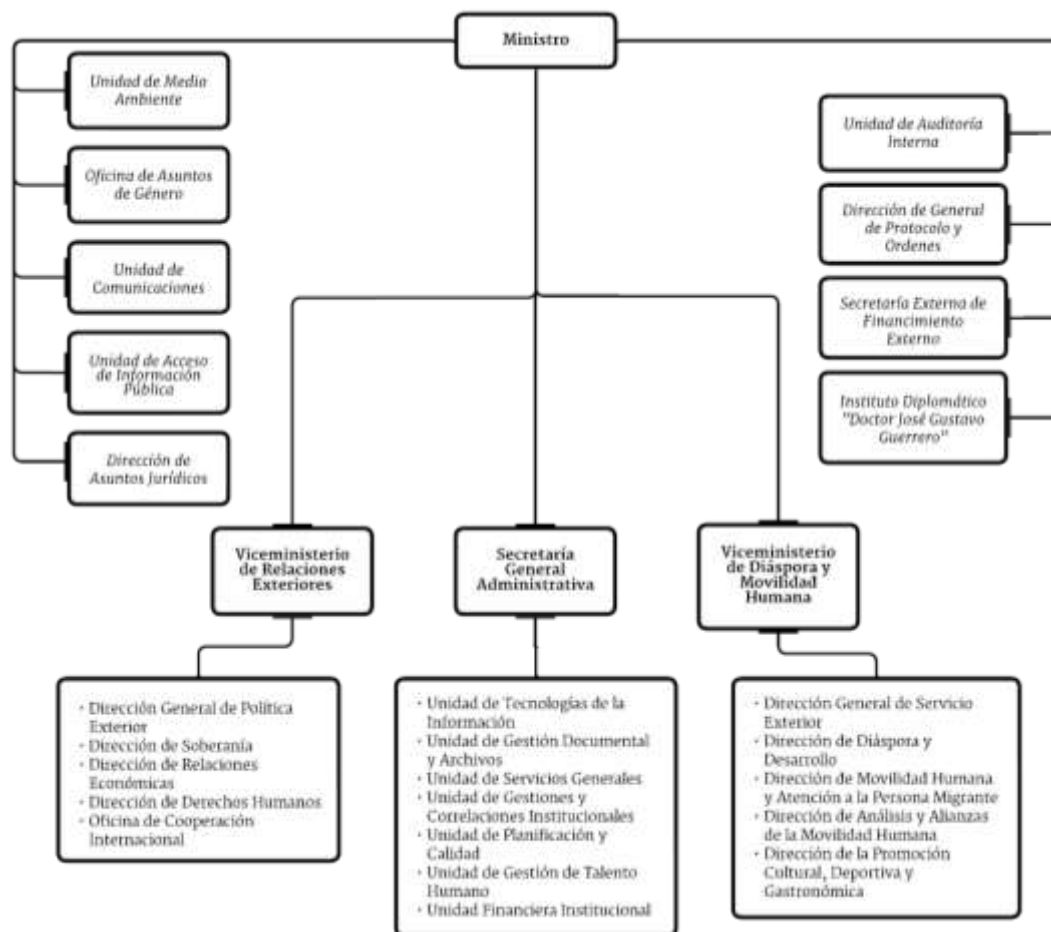
Diplomático	Consular	Servicio Interno
<i>Embajadores</i>		Directores
<i>Ministros</i>	Cónsules generales	Jefe de departamento de primera clase
<i>Consejeros</i>	Cónsules generales de primera clase	Subdirector ceremonial
<i>Primeros secretarios</i>	Cónsul de primera clase	Jefes o encargados de sección
<i>Segundos secretarios</i>	Cónsul de segunda clase con más de 4 años de servicio	Funcionarios auxiliares con más de 4 años de servicio
<i>Terceros secretarios</i>	Vicecónsul	Funcionarios auxiliares con más de 2 años y menos de 4 años de servicio
<i>Agregado</i>	Agente consular	Funcionarios auxiliares con menos de 2 años de servicio

Fuente: Elaboración propia, con datos del Reglamento del Estatuto del Servicio Exterior de la República Costa Rica.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador es una institución gubernamental, cuya misión es ejercer relaciones diplomáticas, promotoras del desarrollo y la cooperación, así como las relaciones consulares que promuevan la protección de los derechos de los salvadoreños en el exterior. A grandes rasgos, se estructura de la siguiente manera:

Figura 2

Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador



Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

En el caso de El Salvador, en primer orden jerárquico se encuentra el despacho ministerial, seguidamente por el Instituto Diplomático "Doctor Gustavo Guerrero", Secretaría Técnica del Financiamiento Externo, Unidad de Auditoría Interna, Viceministerio de Diáspora y Movilidad Humana, Viceministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría General Administrativa y Jefatura de Gabinete; dentro de esta se encuentran la Unidad de Medio Ambiente y la Oficina de Cooperación, entre otras.

De la misma forma, la estructura general de las misiones en el exterior, según lo determinado por El Salvador, es la siguiente:

Tabla 5

Estructura del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador

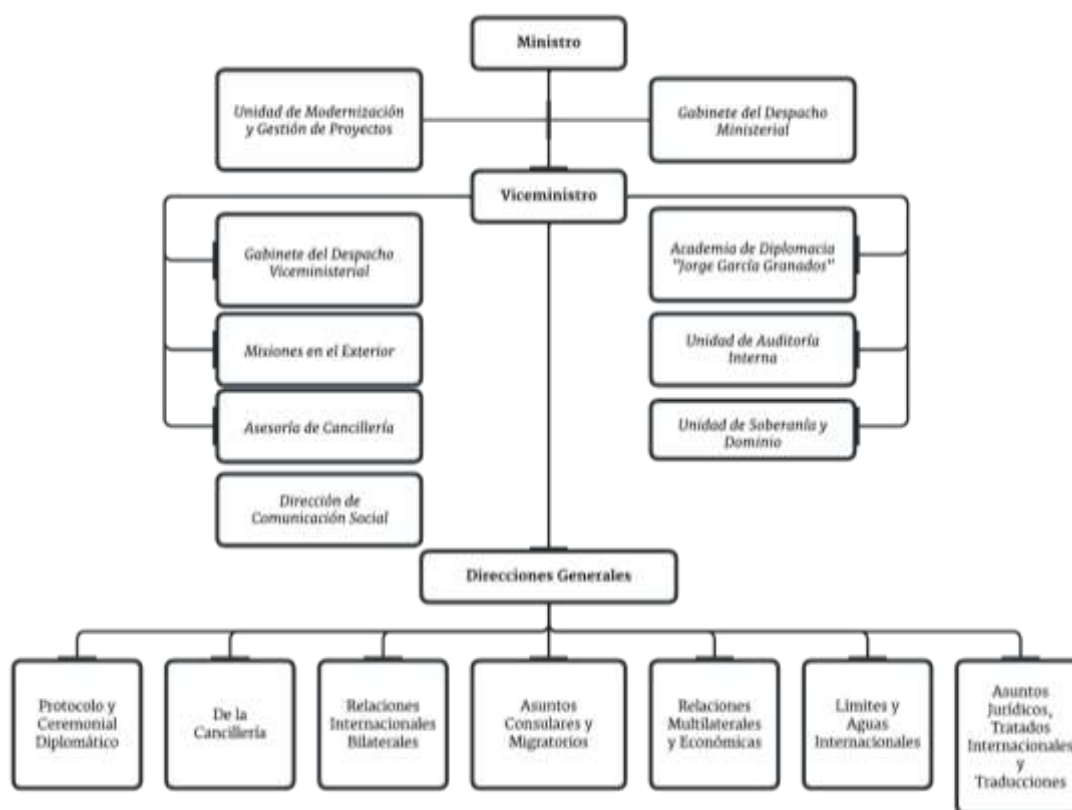
Diplomático	Consular
<i>Embajador</i>	Cónsul general inspector
<i>Enviado extraordinario</i>	Cónsul general
<i>Ministro consejero</i>	Cónsul
<i>Consejero</i>	Cónsul adscrito
<i>Primer secretario de embajada o legación</i>	Vicecónsul
<i>Segundo secretario de embajada o legación</i>	Canciller
<i>Tercer secretario de embajada o legación</i>	Cónsules y vicecónsules honorarios

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) de Guatemala es el ente encargado de la formulación de las políticas y aplicación del régimen jurídico a las relaciones internacionales del Estado de Guatemala con otros Estados, como dependencia del organismo ejecutivo.

Figura 3

Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala



Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

En el caso de Guatemala, sigue un orden jerárquico similar al de Costa Rica y a El Salvador, con la diferencia de que, en el ámbito de subdirecciones, es el que más posee, con un total de 47; entre ellas, se encuentran: Dirección de Asuntos Jurídicos, Subdirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Tratados Internacionales, Subdirección de Tratados Internacionales, Dirección de Traducciones, Dirección de Política Exterior Bilateral, Subdirección de América Central y el Caribe, Subdirección de América del Norte, Subdirección de América del Sur, Subdirección de Asia, África y Oceanía, Subdirección de Europa, Departamento de Asuntos Turísticos y Culturales,

Dirección de Política Multilateral, Subdirección de Política Multilateral, Dirección de Integración, Subdirección de Integración Dirección de Cooperación Internacional, Subdirección de Cooperación Internacional, Dirección de Política Económica Internacional, Subdirección de Política Económica Internacional, Subdirección de Derechos Humanos, Subdirección de Pueblos Indígenas, Subdirección de Derecho Internacional Humanitario, Dirección de Derechos Humanos, Subdirección de Política Multilateral para Organismos Regionales, entre otros.

Actualmente, Guatemala sostiene relaciones diplomáticas con 158 países. Tiene 45 embajadas acreditadas en otros países, y tres misiones ante organismos internacionales. En el año 2018, el Gobierno de Guatemala decidió mover la sede de su embajada en Israel de Tel Aviv a Jerusalén.

Tabla 6

Estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala

Estructura interna	
<i>Delegaciones permanentes</i>	De duración constante, acreditada ante organismos internacionales por el Gobierno de la República.
<i>Delegaciones temporales</i>	Sin carácter de acreditación ante los mismos organismos internacionales.
<i>Embajadas</i>	Como representaciones oficiales del Estado.
<i>Legaciones</i>	Conjunto de los empleados que el legado tiene a sus órdenes, y otras personas de su comitiva oficial. delegación, representación, embajada.
<i>Cónsul</i>	Dependerán de las embajadas o legaciones acreditadas ante el Gobierno del país donde aquellos estén establecidos.
<i>Misiones especiales</i>	

Fuente: Elaboración propia, con datos de Ley del Servicio Diplomático de Guatemala y la Real Academia Española.

Respecto a la organización interna de los ministerios, se tienen semejanzas respecto a las temáticas en las que se dividen las direcciones o unidades. Costa Rica presenta una menor cantidad de unidades. En los tres casos se sigue una lógica de estructuración

escalonada en niveles, correspondientes a la oficina ministerial, oficina viceministerial y direcciones generales que tratan temas específicos junto con las unidades funcionales encargadas de labores meramente administrativas. De manera específica, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador es la única institución con un viceministerio encargado de temas de diáspora y movilidad humana, la cual tiene su razón de ser debido a los niveles de emigración conocidos de este país. En Costa Rica y Guatemala, dentro de la estructuración de los ministerios, se incluyen sus respectivos institutos de formación diplomática.

Así, en los tres casos en estudio coinciden las estructuras a nivel de servicio exterior en términos generales. Estas se basan en la división de las oficinas exteriores según sus tareas: misiones especiales, embajadas y consulados. En los tres casos, la asignación de diplomáticos depende de su preparación y la evaluación interna que haga cada institución.

C. EMBAJADAS, CONSULADOS Y MISIONES PERMANENTES

Para Weckmann (1960), hay un punto de quiebre muy importante para identificar y diferenciar lo que se conoce como diplomacia actualmente, en contraste con la Antigüedad y la Edad Media; se refiere al carácter de *permanencia* con el que cuenta la diplomacia actual. En un inicio, estas relaciones se presentaron solo entre Estados; posteriormente se amplió a las organizaciones internacionales, quedando en el mismo nivel de importancia relativa según los Estados. Teniendo en cuenta la Convención de Viena, los Estados se deben ver con igualdad, mantener paz y la seguridad internacional, fomentando la sana relación y cooperación. Así, la sección se centra en contabilizar y analizar la presencia de Costa Rica, El Salvador y Guatemala en el mundo mediante oficinas de los ministerios de Relaciones Exteriores.

Actualmente se cuenta con embajadas, consulados y misiones permanentes, que han surgido para ajustarse a los parámetros del derecho internacional. Para E. Jara (1989), se entiende *misión* como la representación permanente ante un Estado, organismo internacional u otros sujetos de derecho internacional. La *embajada* se identifica como la misión más importante, representativa y permanente que un Estado acredita ante otro Estado.

Los *consulados* deben cumplir objetivos tanto diplomáticos como consulares, ya que esta fusión complementa la labor del servicio que permite promover y proteger los intereses de cada país y desarrollar sus relaciones con los demás Estados y con las organizaciones internacionales; se pueden presentar consulados de carácter honorario, después relaciones consulares formales por medio de consulados de profesión.

Con estas bases claras, la distribución de oficinas físicas manejadas por los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala se presenta así al momento de la investigación.

Tabla 7

Distribución de oficinas del Servicio Exterior de Costa Rica, El Salvador y Guatemala por región, sin contar representaciones ante organismos internacionales en 2023

Región	País		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
<i>América del Norte</i>	12	41	50
<i> Canadá</i>	2	5	4
<i> Estados Unidos</i>	9	26	29
<i> México</i>	1	10	17
<i>América Central y el Caribe</i>	15	10	13
<i>América del Sur</i>	13	9	20
<i>Europa</i>	28	17	48
<i>Asia</i>	17	9	26
<i>África</i>	2	1	4
<i>Oceanía</i>	4	2	2
Total	91	89	163

Fuente: Elaboración propia, con datos de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador.

En el caso de Costa Rica, en el año 2023 poseía un total de 91 representaciones, entre embajadas, consulados, y consulados honorarios, contando las oficinas físicas. Este país tiene tres misiones dedicadas a atender exclusivamente organismos internacionales; estos son: Naciones Unidas en Ginebra (Suiza), Organización de las

Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos), y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en Roma (Italia). En el caso de los consulados honorarios, estas son 41 oficinas del total presentado.

En el caso de El Salvador, en ese mismo periodo contaba con un total de 89 representaciones, entre representación, embajadas y consulados generales. En la comunicación directa con el embajador de la República de El Salvador en Costa Rica, Oscar Armando Toledo, este indicó que en el Ministerio de Relaciones Exteriores de su país no se hace diferencia entre consulados oficiales y honorarios; todas estas oficinas se denominan consulados generales. En misiones exclusivas frente a organismos internacionales, cuenta con dos: Organización de los Estados Americanos (Estados Unidos) y Organización de las Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos).

Guatemala tiene 163 representaciones al 2023, entre embajadas, consulados (permanentes y honorarios) alrededor del mundo. Respecto a sus misiones independientes de embajadas para atender organismos internacionales, hay cuatro: Organización de los Estados Americanos (Estados Unidos), Organización de las Naciones Unidas, sede en Nueva York (Estados Unidos), así como la Organización Mundial del Comercio y la Organización de las Naciones Unidas, ambas en Ginebra (Suiza). En este caso, 81 oficinas del total presentado corresponden a consulados honorarios.

Cabe destacar que, respecto a las representaciones ante organismos internacionales, estas funciones por lo general se recargan a las representaciones oficiales ubicadas en los países en que se ubiquen las instituciones. Cumplen así una doble función mientras generan un mayor aprovechamiento de los recursos asignados.

Tabla 8

Embajadas y consulados por región de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, sin contar consulados honorarios, móviles ni representaciones ante organismos internacionales en 2023

Región	País		
	Costa Rica	El Salvador*	Guatemala
<i>América del Norte</i>	8	41	40

<i>Canadá</i>	1	5	3
<i>Estados Unidos</i>	6	26	24
<i>México</i>	1	10	13
<i>América Central y el Caribe</i>	9	10	10
<i>América del Sur</i>	9	9	8
<i>Europa</i>	11	17	12
<i>Asia</i>	11	9	9
<i>África</i>	1	1	2
<i>Oceanía</i>	2	1	1
Total	50	89	82

*En el caso de El Salvador, no se hace distinción entre consulados permanentes y honorarios.

Fuente: Elaboración propia, con datos de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador.

En esta sección se puede apreciar con más detalle las representaciones de los países considerados en el estudio, que son parte de la estructuración oficial de los ministerios de Relaciones Exteriores. De manera específica, son el recuento de las oficinas, financiadas por la entidad para su funcionamiento. El caso de El Salvador no se diferencia en la naturaleza de sus consulados, por lo que es necesario tenerlo a consideración.

Se observa que la concentración de oficinas en los tres casos mantiene un comportamiento similar a grandes rasgos. América del Norte representa un punto de gran importancia para los países en estudio; se puede atribuir este comportamiento a la gran influencia en diversos campos que tiene Estados Unidos en la región centroamericana; al mismo tiempo, se requieren esfuerzos particulares para la atención de la diáspora residente en este país. De la misma forma, por situaciones que se pueden atribuir a la proximidad y el potencial para el logro de objetivos, tanto individuales como colectivos, la presencia de oficinas en Centroamérica y el Caribe se vuelve fundamental. A nivel general, en los tres países coincide la mayor concentración de oficinas en los continentes europeo y asiático. Los continentes con menos presencia de embajadas y consulados a nivel general son África y Oceanía.

Tabla 9

Consulados honorarios de Costa Rica y Guatemala por región en 2023

Región	País	
	Costa Rica	Guatemala
<i>América del Norte</i>	4	10
<i>América Central y el Caribe</i>	6	12
<i>América del Sur</i>	4	11
<i>Europa</i>	17	36
<i>Asia</i>	6	17
<i>África</i>	1	2
<i>Oceanía</i>	3	1
Total	41	81

*En el caso de El Salvador, se omite el conteo debido a la homologación entre consulados permanentes y honorarios; según palabras del señor embajador de la República de El Salvador en Costa Rica, Oscar Armando Toledo.

Fuente: Elaboración propia, con datos de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica y Guatemala.

Cabe recordar que la misión de los consulados es la atención a los nacionales fuera de su país de origen, con diferentes trámites y situaciones que se puedan presentar. En el caso de los consulados honorarios, no cuentan con fondos directos provenientes de los ministerios de Relaciones Exteriores, por lo que su disposición para los nacionales que requieran los servicios es muy diferente. Como se muestra en la tabla anterior, la primera peculiaridad gira en torno al número de oficinas; en este caso, del conteo total de Guatemala este duplica el recuento presentado para Costa Rica.

Debido a que la atención de la diáspora es una sus principales ocupaciones, es esperable que se presente una concentración oficinas presentes en América del Norte; para Estados Unidos, al ser uno de los principales receptores de migrantes centroamericanos, tiene cuatro oficinas consulares honorarias de Guatemala y tres de Costa Rica; en este último caso, adicionales a los cinco consulados oficiales ya

establecidos. En el caso de continentes como Europa y Asia, la cantidad de consulados honorarios para ambos mantiene un comportamiento similar respecto al número de oficinas y la modalidad de horarios reducidos para la atención a usuarios. De forma particular, Costa Rica cuenta con cinco consulados honorarios en Alemania, ubicados en las ciudades de Frankfurt, Hamburgo, Hannover, Lahr y Leipzig.

Los tres casos en estudio mantienen una situación similar respecto a las oficinas y representaciones en el extranjero. La mayor diferencia se encuentra al analizar la totalidad de representaciones activas, ya que Guatemala posee un mayor número de oficinas. No obstante, el número inflado de El Salvador en América del Norte (especialmente en Estados Unidos), respecto a sus oficinas, responde a la necesidad generada continuamente por los patrones de migración y la dependencia de su economía. Se puede concluir en esta misma línea que para los tres casos en estudio la representación en Oceanía y África no es una prioridad, en comparación con los casos en otras partes del mundo.

D. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR

La profesionalización de la Administración Pública es un aspecto al que se le brindó mayor importancia después de la Segunda Guerra Mundial, cuando nacen muchos de los actuales organismos internacionales. Ante los nuevos espacios del multilateralismo, los Gobiernos se plantearon la necesidad de contar con funcionarios capacitados para afrontar los nuevos retos a nivel internacional, regional e interestatal. Los Estados con mayor cultura diplomática crean diversas instituciones, de carácter estatal o no estatal, que son escuelas para la formación, política, militar y diplomática.

Por ende, el grado de profesionalización constituye un indicador de la fortaleza institucional de los ministerios de Relaciones Exteriores. De tal manera, no se puede hablar de profesionalización del servicio exterior sin la participación de las academias diplomáticas, pues la formación profesional en diplomacia les corresponde. En este sentido:

El servicio exterior forma parte de la administración pública, por lo tanto, se requiere un servicio exterior profesionalizado para atender las demandas de las relaciones internacionales. Países latinoamericanos como Argentina, Perú y México comprendieron esta situación y establecieron en sus países academias diplomáticas en 1963, 1955 y 1974 respectivamente. (Porrás, 2020, p. vii)

Por este motivo, en esta sección se hace un análisis sobre las instituciones en Costa Rica, El Salvador y Guatemala en torno a los mecanismos de ingreso al servicio exterior y la formación de los integrantes de estos.

1. REQUISITOS PARA INGRESAR AL SERVICIO EXTERIOR

La profesionalización del servicio exterior responde a “la necesidad de dar formación profesional a los funcionarios del servicio exterior, funcionarios que constituyen por su naturaleza parte de la Gobernanza Política del Estado” (Arteaga, 2017 p. 2). Asimismo, la profesionalización evita “la improvisación que si bien puede tener un éxito esporádico no es buena compañera de la política exterior” (Arteaga, 2017, p. 6).

Para el caso costarricense, el servicio exterior es definido por el Reglamento N.º 39127, del concurso de oposición 2019, como “el cuerpo de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que se desempeña ya sea en el Servicio Diplomático o Consular en el extranjero, o en el Servicio Interno, localmente en la sede central del Ministerio” (Reglamento N.º 39127, 2017, art. 2).

La carrera del servicio exterior es sinónimo de carrera diplomática según el Reglamento N.º 3912. Además, la finalidad de este concurso es que “resulten elegidos los más capaces intelectualmente sin consideración exclusiva de sus características sociales y económicas” (Jara, 1989, p. 144).

Por esto, el concurso de oposición es el instrumento que se emplea para que los interesados en pertenecer a la carrera diplomática de Costa Rica puedan seguir demostrando que son idóneos para ser parte del régimen del servicio exterior y ser incorporados en este. Para el caso costarricense, no hay límite de edad para concursar; solo se requiere ser mayor de 18 años. Como parte del concurso, los postulantes deben presentar exámenes en las siguientes temáticas: castellano, cultura general, economía internacional, derecho internacional público, historia de Costa Rica, política internacional, historia universal, política exterior de Costa Rica, así como protocolo y ceremonial. En el caso de las personas graduadas de la maestría en Diplomacia del Instituto se eximen de la realización de estas pruebas en caso de presentarse al concurso.

De acuerdo con lo indicado por la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador, el proceso para ingresar a la carrera diplomática es similar al establecido en

Costa Rica. Según su Título II, se definen los requisitos específicos, como ser salvadoreño de nacimiento, no contar con antecedentes penales, ser mayor a 21 años de edad, así como contar con formación superior como bachiller en ciencias y letras (algún título académico o egresado de una escuela diplomática) y conocimiento de uno o más idiomas extranjeros. Los aspirantes deben aplicar a un concurso que abre el Ministerio de Relaciones Exteriores para cubrir las vacantes; como parte del proceso, deben demostrar su conocimiento según programas específicos preestablecidos.

Por su parte, en Guatemala el proceso de ingreso al servicio exterior se define en la Ley del Servicio Diplomático. El capítulo IV de esta ley establece como requisitos para el ingreso: ser guatemalteco, con pleno goce de sus derechos, así como no tener antecedentes penales que imposibiliten el desempeño de su posible cargo según lo defina el Ministerio. Además, los postulantes deben contar con un diploma de bachiller o similar, gozar de buena salud (incluidos defectos físicos que lo priven de ejercer la función diplomática). Todos los candidatos deben someterse a un examen de materias predeterminadas por el Ministerio, consideradas fundamentales para participar del servicio.

2. ACADEMIAS DIPLOMÁTICAS

En el caso de Centroamérica existen diversas universidades de carácter público y privado que brindan las carreras antes mencionadas, pero a la vez hay instituciones especializadas, asociadas a los ministerios de Relaciones Exteriores: las academias diplomáticas. Sin embargo, estas academias tienen diverso grado de desarrollo, aunque ninguna se ha convertido en un mecanismo excluyente para ingresar al servicio exterior.

En Costa Rica se creó estableció el Instituto del Servicio Exterior “Manuel María de Peralta” por el Decreto Ejecutivo N.º 18433 en 1988, aunque este decreto ya no se encuentra vigente. La Academia Diplomática Manuel María de Peralta es el órgano parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que se encarga de preparar de forma profesional a quienes ingresan al servicio exterior; se rige actualmente por el Decreto Ejecutivo, N.º 43137-RE, con su última versión de agosto de 2021.

También cuenta con convenios suscritos con la Universidad de Costa Rica, se tiene un acuerdo para el desarrollo de una maestría en Diplomacia que forma a los

diplomáticos y trabajadores del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La actual maestría profesional en Diplomacia es el resultado de un convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Universidad de Costa Rica, firmado en 1998. Posterior a esto, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) brindó la acreditación correspondiente a la maestría en 1999. Sin embargo, los estudiantes y graduados de la maestría en Diplomacia y que no tengan como profesión carreras de Relaciones Internacionales, Economía o Derecho no pueden realizar el concurso de oposición. Lo anterior se debe al artículo 14, inciso f, indica:

f) Tener diploma universitario en Derecho, Economía o Relaciones Internacionales o, en su defecto, haber aprobado los cursos universitarios que a continuación se indican: Introducción al Estudio del Derecho. Teoría General del Estado. Derecho Constitucional. Derecho Administrativo. Derecho Internacional Público. Derecho Internacional Privado. Derecho Diplomático. Economía Política. Legislación y práctica del Notariado. Historia Universal. Historia de Costa Rica.

A pesar de estas dificultades, en los últimos años han existido pasos firmes para fortalecer la labor de la Academia Diplomática en Costa Rica. Así, los graduados de la Maestría en Diplomacia que ofrece la Academia, junto con la Universidad de Costa Rica, al igual que otras casas de estudio, no deben realizar los exámenes escritos de ingreso al servicio exterior si cumplen con un promedio superior a 80. En tal sentido, el artículo 15 del Reglamento del Concurso de Oposición y el Ingreso a la Carrera del Servicio Exterior (N.º 39127-MRREE) ordena que:

Los participantes que acrediten ser graduados de un programa de postgrado en diplomacia por una universidad costarricense o por una universidad extranjera, mediante título reconocido en Costa Rica, que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 14 del Estatuto y hayan presentado en tiempo y forma los documentos que establece el artículo 10 del presente reglamento, serán eximidos de la presentación de los exámenes detallados en esta norma.

Quienes pretenden acogerse a esta posibilidad, deberán presentar certificación de notas con promedio general de la maestría, dentro del plazo dispuesto en el artículo 10. El promedio deberá ser de al menos de 80 puntos sobre 100, de ser inferior, el concursante deberá efectuar los exámenes escritos.

En El Salvador hubo diversos intentos por establecer una academia diplomática en El Salvador; sin embargo, todos quedaban olvidados por el Gobierno. A partir del año 2006, el trabajo de la Academia Diplomática adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores disminuyó su intensidad y llegó a la inoperancia en el año 2009.

Por esto se le declara inexistente; sus bienes y financiación se traslada para el nuevo Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD) en 2010, organismo especializado de educación superior, creado mediante Decreto N.º 102 del órgano ejecutivo. Por ende, IEESFORD quedó facultado para otorgar títulos de nivel superior, en la ciencia, arte y técnica de las relaciones internacionales. Se le dotó de autonomía en lo administrativo y académico; está adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Según palabras del embajador de la República de El Salvador en Costa Rica, Oscar Armando Toledo, en el periodo de los últimos 10 años, la academia diplomática se ha venido fortaleciendo y creciendo; la directora actual¹⁰ fue estudiante de él en la universidad, lo cual también evidencia la juventud de la institución. La academia diplomática busca formar tanto a los nuevos alumnos, como al personal administrativo ya instalado en las embajadas y consulados. Por ejemplo, el embajador Oscar Armando Toledo (comunicación personal, 12 de setiembre 2023) tuvo la oportunidad de titularse como cuerpo diplomático de carrera después de haber ejercido por cinco años en diversas cancillerías del país. Esto se logró mediante un examen de oposición, el cual él y diversos miembros de la embajada ganaron.

Para el año 2021, el Consejo Académico del IEESFORD, con el propósito de hacer realidad lo estipulado en el Plan Cuscatlán, y elevar y dignificar la carrera diplomática en El Salvador, consideró necesario hacer algunas reformas en su normativa interna, de tal forma que el Instituto juegue un papel estratégico para la profesionalización de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. Al respecto, aprobó el cambio de nombre de la institución, que pasó a denominarse Instituto Diplomático “Doctor José Gustavo Guerrero”, con el objetivo de dotarlo de una identidad. (Instituto Diplomático “Doctor José Gustavo Guerrero”, n. d.)

El Instituto Diplomático “Doctor José Gustavo Guerrero” es una institución educativa de carácter estatal y autónomo, constituida por norma del artículo 61 de la Constitución de la República de El Salvador, y del artículo 26 y subsecuentes de la Ley

¹⁰ Luz Elena Núñez de Saade. Desde el 18 de noviembre de 2021 se desempeña como rectora del Instituto Diplomático “Doctor José Gustavo Guerrero”.

de Educación Superior. Nace adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, del cual recibe un porcentaje de su presupuesto para el funcionamiento; sin embargo, es independiente en lo administrativo, académico y financiero. Empero, cabe recalcar que la institución es relativamente nueva.

Durante los años en que ha funcionado esta academia diplomática, la formación diplomática se concentra en la impartición de cursos y seminarios especializados, los cuales surgieron en el contexto de diferentes convenios de cooperación, firmados con las respectivas academias diplomáticas y cancillerías de Chile, Brasil, Israel, Colombia, y el apoyo de organismos internacionales. Actualmente, según el Banco de Desarrollo de América Latina (2023), se brinda una maestría en Diplomacia, un programa de formación continua y un diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública, que es organizado y dictado por Banco de Desarrollo de América Latina o CAF.

Cabe destacar que la academia se centra mayormente en la maestría en Diplomacia, en la que el propósito principal es el fortalecimiento de la materia diplomática y consular a todos los funcionarios o interesados en ejercer funciones en Cancillería, organismos internacionales e intergubernamentales, misiones u otros espacios que requieran el desempeño profesional de diplomáticos salvadoreños.

En palabras del señor embajador, Oscar Armando Toledo, la Cancillería se ha fortalecido enormemente desde que existe la academia diplomática. Resalta que la época de guerra que él vivió no permitía que se enfocaran en este tipo de academias. Su universidad fue intervenida en diversas ocasiones y se estudiaba en una casa como facultad de derecho (comunicación personal, 12 de setiembre 2023). Hoy, la carrera de Relaciones Internacionales ha tomado el doble de importancia para el país y por eso va de la mano con la profesionalización de los futuros diplomáticos salvadoreños.

Sin embargo, según lo establece la Ley N.º 574, Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático, los egresados de la academia de formación diplomática no poseen ninguna condición especial al postularse al concurso para formar parte del servicio exterior.

En el caso guatemalteco, la Academia Diplomática “Doctor Jorge García Granados” de Guatemala se organiza y se gestiona para establecer estrategias didácticas y de competencias académicas para la formación académica del personal diplomático de carrera y las capacitaciones de los funcionarios en servicio. La academia de diplomacia

visualiza una cancillería cuyo personal diplomático y administrativo esté integrado por servidores públicos, capaces de tomar decisiones basadas en conocimientos competencias laborales, herramientas y técnicas diplomáticas.

Un comunicado oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores (2022) expresó que esta casa del conocimiento debe su nombre, como homenaje póstumo, al insigne diplomático guatemalteco Jorge García Granados (1900-1961), quien contribuyó a unir y hermanar la República de Guatemala con el Estado de Israel.

En 2003 durante la Presidencia de Alfonso Portillo Cabrera, que fue emitido el Acuerdo Gubernativo 415-2003 dentro del cual se puso en vigencia el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este instrumento legal incluye dentro de sus disposiciones reglamentarias el establecimiento de la Academia Diplomática. A pesar de ello, no es sino hasta en el mes de enero de 2016 que la Academia de Diplomática cuenta con un director al frente de la misma, así como con dos funcionarios diplomáticos de apoyo para dar inicio a las actividades de dicha dependencia. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023)

Su objetivo general es modernizar y profesionalizar el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante una estructura académica sólida, coherente, competente y empática. En 2016 fue dado a conocer y entregado formalmente el primer número de la revista *Política Internacional*, publicación semestral de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde entonces no se han publicado más ejemplares de la revista.

En el pasado, al egresado de la academia diplomática se le otorgaba un título que lo acreditaba como “Graduado en Servicio Diplomático”. En ese instante podía aspirar a ingresar al servicio exterior guatemalteco. No era obligatorio postularse al servicio exterior, por lo que podía ser un mérito más en la carrera profesional de la persona egresada.

La academia también tuvo la iniciativa de establecer una maestría en Relaciones Internacionales, es decir, todo aquel que deseara ingresar al servicio exterior de Guatemala debía aprobarla. La iniciativa no tuvo frutos y la única maestría en Relaciones Internacionales en Guatemala la ofrece la Universidad Rafael Landívar.

En 2015, entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala y la Universidad Rafael Landívar se suscribió un Convenio Marco en Materia Educativa, cuyo objetivo principal es profesionalizar al personal diplomático del

Ministerio de Relaciones Exteriores mediante un programa de Maestría en Relaciones Internacionales, ofrecido por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Desde lo establecido en la Ley N.º 148., Ley del Servicio Diplomático, el paso por la academia no representa ninguna ventaja al postularse en el concurso para emprender la carrera diplomática; por el contrario, solo funcionarios pertenecientes al servicio exterior pueden acceder a la formación dentro de la institución.

Tabla 10

Aspectos generales de las instituciones de formación diplomática de Costa Rica, El Salvador, y Guatemala

	Año de creación	Cuenta con maestría	Cuenta con revista	Está actualmente activa	Garantiza el acceso al servicio exterior
<i>Academia Diplomática Manuel María de Peralta - Costa Rica</i>	1988	Sí, maestría en diplomacia	Sí, y se encuentra activa	Sí	No. Los postulantes deben presentarse al concurso de oposición de la Cancillería. No deben hacer la primera parte del concurso correspondiente a exámenes
<i>Instituto Diplomático Doctor José Gustavo Guerrero - El Salvador</i>	2021 ¹¹	Sí, Maestría en Diplomacia	No	Sí	No. Los aspirantes, presentarse a concurso

¹¹ En el año 2003, producto de la iniciativa del entonces embajador y la ministra de Relaciones Exteriores, y a semejanza de la práctica observada en otras cancillerías a nivel internacional, fue creada la primera academia diplomática del país la *Academia Diplomática Ing. Mauricio Borgonovo Pohl*. Sin embargo, en 2010, mediante Acuerdo Ejecutivo N.º 1795, el Ministerio de Relaciones Exteriores declaró extinta la Academia y trasladó todos los bienes y presupuesto de la extinta institución al nuevo Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD). Este, a su vez, en 2021 pasa a convertirse en el *Instituto Diplomático Doctor José Gustavo Guerrero*.

<i>Academia Diplomática Doctor Jorge García Granados - Guatemala</i>	2003	No, pero existe un convenio público-privado en el que la maestría en Relaciones Internacionales se brinda por la Universidad de Rafael Landívar	Sí, pero se encuentra inactiva	No	Sí. Solo personal diplomático puede acceder a la formación en esta academia.
--	------	---	--------------------------------	----	--

Fuente: Elaboración propia, con datos de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

En la Tabla 10 puede observarse que el país que cuenta con una cultura diplomática más robusta en materia de la formación de los miembros diplomáticos es Costa Rica, debido a que su academia nunca ha tenido cierres por inoperancia, como el caso de El Salvador; tiene activa sus investigaciones con los diversos números de la *Revista Costarricense de Política Exterior*, de la cual el último tomo publicado fue en 2022, publicación número 38; caso contrario a Guatemala, que publicó un número 1 en 2016 y desde entonces no se ha vuelto a publicar la revista citada supra.

Tabla 11

Aspectos semejantes y diferentes de los requisitos de acceso de las instituciones de formación diplomática de Costa Rica, El Salvador y Guatemala

Requisitos	Costa Rica	Guatemala	El Salvador
<i>Título Universitario</i>	X	X	X
<i>Idioma</i>	X		X
<i>Cartas</i>	X	X	
<i>Ser del Estado seglar</i>		X	
<i>Observar y haber observado intachable conducta tanto en público como en privado.</i>	X	X	
<i>No tener defectos físicos que, a juicio del Consejo Superior, lo incapaciten para el servicio</i>		X	
<i>No pertenecer ni haber pertenecido a alguna entidad que propugne la ideología comunista o cualquier sistema totalitario.</i>		X	

<i>Nacional u originario de cualquiera de los países del Sistema Integración Centroamericana.</i>			X
<i>Haber concluido la carrera con un CUM igual o mayor de siete puntos cero (7.0).</i>			X
<i>Aprobar los exámenes de admisión y entrevista personal.</i>	X		
<i>No tener antecedentes penales de tales indoles que, a juicio del Consejo Superior, lo incapaciten para el servicio diplomático</i>		X	
<i>Observar y haber observado intachable conducta tanto en público como en privado, lo cual debe comprobarse satisfactoriamente a juicio del Consejo Superior</i>			X
<i>Curriculum vitae resumido y actualizado.</i>			X

Fuente: Elaboración propia, con datos de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

Con relación al servicio diplomático y las instituciones especializadas en su formación, se encuentra una situación semejante respecto a la formación que ofrecen; la gran diferencia se genera en el caso de Guatemala, en que es la misma academia la que selecciona a los funcionarios de carrera del servicio exterior para capacitarlos, según decretos oficiales; no obstante, en otras secciones de este se menciona que la academia también debe capacitar a los postulantes a la carrera diplomática. En esta sección se puede concluir que Costa Rica, El Salvador y Guatemala tienen estructuras similares en sus ministerios de Relaciones Exteriores, salvo las propias de organización interna respecto a los asuntos que abarcan.

Para el caso específico del El Salvador, el señor embajador confirma que antes no se necesitaba hacer nada para ser embajador; eran los mismos hijos de personas adineradas. Ahora, sí existen requisitos y se ha profesionalizado; eso es debido a la academia diplomática.

Una academia diplomática y en especialmente la del El Salvador, es un eje vital para profesionalizar a los diplomáticos, al servicio exterior y también para guiar a los empleados que tienen que ver y son el punto de enlace con el trabajo que nosotros

(como embajada) hacemos (Oscar Armando Toledo, comunicación personal, 12 de setiembre, 2023).

Por consiguiente, si se asocian los factores que compartimos como región y los años de creación de las instituciones diplomáticas en los países de El Salvador, Guatemala y Costa Rica, es notable que la cultura diplomática de Centroamérica tiene cerca de 40 años de haberse establecido, lo cual podría considerarse como muy reciente. Haciendo un balance, Costa Rica es el país con mayor cultura de formación diplomática y Guatemala con menos al respecto. Oscar Armando Toledo (comunicación personal, 12 de setiembre, 2023) destaca que esto se evidencia también por las crisis que han vivido estos países, mientras Costa Rica se ha mantenido mayormente estable a nivel social. Situaciones como guerras civiles, pandillas e inestabilidad política afectan el correcto desarrollo de la diplomacia, como se puede observar en los casos de El Salvador y Guatemala.

Con respecto a la formación diplomática y el ingreso al servicio exterior de los países en investigación, se determina que los mecanismos utilizados no son los adecuados ni los más modernos. En este sentido, se puede interpretar que el ingreso al servicio exterior por medio de las academias no está garantizando personal calificado con las aptitudes debidas para ocupar cargos de representación internacional a nivel de Cancillería.

E. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Respecto a las estructuras organizacionales, los tres casos de estudio cuentan con una estructura similar con relación a las divisiones administrativas con las que se manejan. Costa Rica tiene una distribución algo más sencilla para la división de departamentos o direcciones generales, comparado Guatemala y El Salvador, que lo superan en número. En cuanto a la estructura interna de las representaciones diplomáticas y oficinas consulares, la ordenación de las oficinas es similar. También, los casos en estudio coinciden a nivel de presencia en los continentes, al presentar una distribución parecida; la similitud entre los tres países destaca la relevancia estratégica de estos ministerios en la conducción de la política exterior y la representación de los intereses nacionales en el ámbito internacional. Se ha observado que, a pesar de las diferencias en los recursos financieros asignados, todos los ministerios comparten

funciones similares, como la negociación de acuerdos internacionales, la administración del servicio exterior y la promoción de la cooperación internacional.

En esta misma línea, la presencia de estas representaciones y su distribución por el mundo coincide respecto a las regiones y países en las que se localizan para los casos en estudio; existe la salvedad respecto a El Salvador en lo referente al manejo de sus consulados generales, ya que es una situación que no permite establecer un panorama claro al compararlo con Costa Rica y Guatemala. Otro punto destacable es la presencia de consulados (generales, oficiales y honorarios) de El Salvador y Guatemala en América, ya que refleja la necesidad de atención a la diáspora como parte de los fenómenos migratorios bien conocidos de estos dos países.

Por último, las instituciones de formación diplomática aumentaron su importancia con el paso de los años para afrontar los constantes cambios en la coyuntura internacional y la necesidad de profesionalizar el servicio exterior para afrontar los nuevos retos. No obstante, los tres casos estudiados cuentan con naturalezas muy distintas, con base en una comparación directa en su funcionamiento, trayectoria y mecanismos de acceso para nuevos estudiantes. Su estructura y su relación directa con los ministerios de Relaciones Exteriores correspondientes poseen puntos en común. No obstante, en cada caso se encuentra una realidad diferente; en el caso de El Salvador esta institución de formación existe con sus limitaciones. Respecto a Guatemala, la academia de formación diplomática es una entidad con poca actividad y a la que solo el cuerpo diplomático puede acceder. En cuanto a Costa Rica, este instituto tiene una actividad constante, que abarca desde la formación en su maestría especializada, así como acciones de extensión académica, como la realización de seminarios o la publicación de su revista.

Considerando los años de creación de las instituciones diplomáticas en los países de Centroamérica, particularmente en El Salvador, Guatemala y Costa Rica, se destaca una conclusión notable y esa es la tardía formación de los cuadros diplomáticos en la región. Con un promedio de cerca de 40 años, desde el establecimiento de academias diplomáticas en los ministerios de Relaciones Exteriores en estos países, se evidencia que la tradición diplomática en Centroamérica es relativamente reciente en comparación con otras regiones del mundo.

Costa Rica emerge como el país con una mayor cultura de formación diplomática, reflejada en la creación temprana de su Ministerio de Relaciones Exteriores, en 1844, y en el desarrollo continuo de su política exterior a lo largo de los años. Esta trayectoria más prolongada en la diplomacia le ha permitido a Costa Rica acumular experiencia y consolidar su posición en la escena internacional como un actor relevante y de referencia.

A pesar de ello, lo cierto es que los ministerios estudiados comparten debilidades evidentes: presupuestos bajos e insuficientes, problemas en la profesionalización de los cuadros burocráticos, en que aún persiste el clientelismo político en la nominación de diplomáticos (aunque se perciben algunos avances) y un papel ambivalente de las academias diplomáticas. Los efectos que estas características han tenido en la organización de los entes encargados de manejar la administración de la cooperación internacional será el objetivo del tercer capítulo de este informe.

CAPÍTULO III

MANEJO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES

A. CONSIDERACIONES INICIALES

El objetivo de este capítulo es identificar las características del manejo institucional-administrativo de la cooperación internacional para reconocer las semejanzas y diferencias entre la organización administrativa de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, igual que sus consecuencias para el manejo de este componente de la agenda de política exterior.

Por tal razón, en esta sección del documento se enmarca la administración de la cooperación internacional de Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Desde cada uno de los casos específicos, se analizan las funciones de los ministerios de Relaciones Exteriores y su interrelación con otras instituciones gubernamentales involucradas, así como las estructuras existentes para su gestión, de forma que cada caso pueda caracterizar de forma distinta la relación de los ministerios de Relaciones Exteriores con otros entes.

La presente sección se articula mediante el estudio de los casos concretos y de la siguiente forma en cada caso: en primer término, se caracteriza cada país a partir del nivel de desarrollo humano y renta, tipo predominante de cooperación internacional, los procesos de aprobación y seguimiento de los proyectos, además de la existencia de una agencia especializada para el manejo de esta materia de la mano de la articulación administrativa y el marco legal existente. De la misma forma, se consideran los principales países y organismos internacionales como cooperantes con respecto a cada caso de en estudio. Posteriormente, se estudia la regulación normativa de cada uno y se establece cómo se articulan administrativamente. Por último, se estudia cómo se aprueban y se da seguimiento a los proyectos de cooperación.

B. EL CASO COSTA RICA: UN MODELO BICÉFALO PARITARIO

Costa Rica se presenta como una nación en vías de desarrollo, de acuerdo con lo determinado por el PNUD (2022) en su reporte de desarrollo humano. Según lo indicado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2020) en la *Política de Cooperación Internacional Costa Rica 2020-2022* y de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, Costa Rica es considerado como un país de renta media-alta, de manera que los orígenes de la cooperación que se recibe han ido cambiando progresivamente en los últimos años. Esto, sumado a otras características, como el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha cambiado la imagen país ante el mundo. Según MIDEPLAN (2023), se reporta muy poca cooperación clasificada como ayuda oficial al desarrollo también denominados créditos blandos. Lo anterior, debido a que el progreso que ha presentado el país en los últimos años ha provocado que se considere que la nación pase por el proceso de “graduación”; es decir, que ya no depende de este tipo de recursos para continuar con proyectos que contribuyan al progreso de la sociedad, en el marco de los estándares internacionales.

1. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

De acuerdo con la situación actual y sus precedentes históricos, los procesos de cooperación en los que Costa Rica participa se han transformado, tanto en los recursos implicados en las diferentes dinámicas como en la estructuración de estas. Según lo indica MIDEPLAN (2023), la mayor cantidad de recursos recibidos han trascendido por medio de la modalidad de cooperación no reembolsable, al mismo tiempo que para el mismo año 2022 aumentó en gran medida la cooperación técnica que el país recibió. Adicionalmente, respecto a periodos anteriores se reporta un aumento importante, que llega al 52,83% en los recursos de contrapartida, dirigidos a los distintos proyectos, lo que supera los recursos externos en lo que respecta a proyectos con instituciones públicas; es decir, actualmente las entidades públicas dirigen más medios de sus presupuestos que los aportados por sus cooperantes para llevar a cabo sus programas.

En detalle, Costa Rica recibe mucha más cooperación de origen multilateral que de origen bilateral, que llega a un 88,91% según MIDEPLAN (2022) para el periodo 2022, situación que termina por reflejar la cantidad de recursos disponibles en cada uno de

estos campos. Adicionalmente este país ha experimentado un aumento en su participación en las modalidades de cooperación triangular y cooperación sur-sur, debido a la experiencia acumulada en los últimos años, junto con la posición que posee en la región.

Respecto a los países que se encuentran como principales socios bilaterales de cooperación para Costa Rica, Francia y Estados Unidos ocupan los primeros puestos respecto a recursos reembolsables y recursos no reembolsables respectivamente, según MIDEPLAN (2023). Con relación a las áreas de trabajo, Francia se concentró en iniciativas relativas a la conservación del medio ambiente, mientras que Estados Unidos lo hizo en materia de seguridad, migración y justicia., desde modalidades de cooperación no reembolsable, técnica y ayuda humanitaria. Corea, España y Alemania también se perfilan como importantes cooperantes del país en el área bilateral, en aspectos concernientes al programa de descarbonización, estudios de factibilidad de diversos proyectos, desarrollo de pequeñas y medianas empresas, educación y derechos humanos, por solo mencionar algunos.

En lo tocante a cooperación multilateral, de acuerdo con MIDEPLAN (2023), los socios más destacables para Costa Rica, entre bancos y organizaciones, son: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). En su mayoría, la cooperación proveniente de estos organismos se refiere a créditos para la financiación de proyectos, como el Programa de Infraestructura Vial y Educativa, el Programa de Finanzas Públicas y Descarbonización, así como el pago de deuda pública por el Ministerio de Hacienda. Otros socios de peso en cuanto a la cooperación técnica y no reembolsable, son: la Unión Europea (UE), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF). MIDEPLAN (2023) destaca donaciones de esta entidad para el Programa de Transición Verde de la Gran Área Metropolitana.

Con relación a Costa Rica, los flujos de cooperación han cambiado en años recientes, como resultado de los cambios en sus características y perfil en el ámbito internacional. Por esta razón, el tipo de recursos que ingresa al país lo hace en forma de

cooperación reembolsable, lo que funciona como créditos. Este fenómeno se aprecia con detalle en el siguiente cuadro.

Tabla 12

Distribución de la cooperación internacional recibida por Costa Rica en 2022, según el tipo en millones de dólares

<i>Modalidad de cooperación internacional</i>	Tipo de cooperación Internacional			<i>Total</i>
	<i>Técnica</i>	<i>No reembolsable</i>	<i>Reembolsable</i>	
<i>Bilateral</i>	48,44	82,34	180	310,78
<i>Multilateral</i>	5,16	55,56	2430	2490,72
<i>Total</i>				2801,50

Fuente: Elaboración propia, con datos de MIDEPLAN 2023.

Esto es parte del denominado fenómeno de graduación antes mencionado, que se ha experimentado en el país desde hace varios años, según lo reportado en índices y valoraciones desde distintas organizaciones internacionales.

2. REGULACIÓN LEGAL VIGENTE

En Costa Rica, el manejo de la cooperación internacional se encuentra dividido entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). No obstante, la Constitución Política costarricense se define en el artículo 142 que el Poder Ejecutivo, desde la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Internacionales y Culto, son los encargados de dirigir las interacciones con el exterior del país; esta obligación para el Ministerio también se establece en su Ley Orgánica.

Por otro lado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica se rige, mayormente, por la Ley de Planificación Nacional, N.º 5525. A esta institución le corresponde la formulación y seguimiento de los proyectos dentro del territorio nacional, y velar por que se mantenga la congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. La coordinación de esfuerzos con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto también se describe en esta normativa. Precisamente, el artículo 11 define la

responsabilidad sobre la búsqueda de oportunidades de cooperación con organismos internacionales y otros países, según la política exterior establecida.

Respecto a este artículo de la Ley N.º 5525, cuenta con su propio reglamento, dictado en el Decreto Ejecutivo N.º 35056, en el cual se detallan las funciones de ambas instituciones respecto a la cooperación internacional.

Tabla 13

Funciones principales del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) para el manejo de la cooperación internacional en Costa Rica

	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC)
<i>Funciones</i>	<p>Generar la Agenda Sectorial de Cooperación Internacional de acuerdo con el Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional según estudios y necesidades para la toma de decisiones.</p> <p>Participar en las negociaciones nacionales e internacionales estrechamente junto al MREC.</p> <p>Gestionar Cooperación Internacional No Reembolsable según el Plan Nacional de Desarrollo por medio del manejo de recursos y coordinación de esfuerzos.</p> <p>Guiar a instituciones públicas en la creación de propuestas y manejo de proyectos.</p> <p>Aprobar los programas y proyectos del Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional, instituciones privadas y públicas. Evaluar el impacto de programas y proyectos, según el Plan Nacional de Desarrollo</p>	<p>Mediante las representaciones diplomáticas, identificar posibles fuentes de cooperación internacional.</p> <p>Comunicar a MIDEPLAN ofertas y acciones relacionadas.</p> <p>Negociar junto a MIDEPLAN esfuerzos de cooperación internacional con socios en el extranjero.</p> <p>Encauzar solicitudes de cooperación internacional a organismos internacionales y Gobiernos, luego de ser aprobados por MIDEPLAN.</p> <p>Dirigir reuniones binacionales y comisiones mixtas con cooperantes, según se requiera.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir del Decreto Ejecutivo N.º 35056, Reglamento del Artículo 11 a la Ley de Planificación Nacional N.º 5525.

Adicionalmente, y para propiciar una mejor coordinación entre los ministerios, se dio la creación del Consejo Técnico de la Cooperación Internacional en el decreto antes mencionado. Cuenta con sedes y participación de ambos ministerios, Con el fin de coordinar efectivamente acciones para su aprovechamiento, debe agilizar procesos de Cooperación Internacional No Reembolsable en proyectos y programas; elaborar el plan de trabajo según se inicie el periodo presidencial basado en el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda Sectorial de Cooperación Internacional; generar informes entre los ministerios a cargo y vigilar la evaluación de programas y proyectos, según los informes de MIDEPLAN.

3. ARTICULACIÓN ADMINISTRATIVA EXISTENTE

En el caso de Costa Rica, como ya se ha venido describiendo, la gestión de la cooperación internacional es una responsabilidad que se comparte entre dos entidades: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Estos ministerios tienen papeles diferentes en cuanto al manejo de la cooperación, pues se dividen en el manejo de esta a nivel externo e interno, respectivamente, según lo indica MIDEPLAN (2020). Desde estas entidades se establece que la cooperación constituye un instrumento fundamental para el desarrollo, al mismo tiempo que es esencial dentro de la política exterior del país.

En detalle, el MREC (2020) establece que su labor respecto a la cooperación internacional gira en torno a la orientación de las acciones en el exterior y el manejo de la imagen país. Dentro de su gestión se incluye el manejo de tratados y convenios en el área, buscar nuevas oportunidades y acercamiento con socios estratégicos nuevos, al mismo tiempo que se procura establecer la imagen del país como oferente y receptor de cooperación a nivel general. Actualmente, como una de las prioridades del Ministerio se encuentra la incursión de Costa Rica en nuevas modalidades de cooperación, como lo son la sur-sur triangular-descentralizada y multiactor.

En esta misma línea, el MREC (2023) establece como principal eje de acción de la Dirección de Cooperación Internacional la gestión de la cooperación no reembolsable que ingresa al país. Al mismo tiempo, se divide en secciones específicas para la administración de diversos temas: América del Norte y América Central, América del Sur y el Caribe, Europa, África y Oceanía, Asia y Medio Oriente, Cooperación

Triangular, Cooperación Multilateral, Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Foro de Cooperación América Latina-Sudeste Asiático (FOCALAE), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (PM) y el Departamento de Becas.

Por otra parte, el MIDEPLAN (2023) también cuenta con el Área de Cooperación Internacional para encargarse de estos temas. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, su misión es administrar (formular, coordinar, aprobar y evaluar) los programas de asistencia técnica, según las solicitudes del MREC y alineado a la política exterior, así como las prioridades al interior del país. A grandes rasgos, busca contribuir con el desarrollo por medio de los planes de cooperación externa. Tiene dos unidades para cumplir con su cometido: la Unidad de Cooperación Bilateral y la Unidad de Cooperación Multilateral. El MIDEPLAN es la entidad que cuenta con el sistema oficial a nivel nacional en Costa Rica por el cual se maneja la compilación de datos y el seguimiento de proyectos, denominado Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional (SIGECI).

En Costa Rica no existe una agencia o institución dedicada enteramente al manejo de la cooperación internacional. En el pasado, se planteó la propuesta desde el Poder Ejecutivo para el establecimiento de una agencia de cooperación internacional, aunque sin éxito. Lo anterior, debido al tamaño del entramado existente desde las bases jurídicas, los ministerios involucrados y el proceso de transición que implicaría. En este caso, según Cascante *et al.* (2013), desde la administración Arias Sánchez (2006-2010) se hizo el planteamiento para la creación de una institución de esta naturaleza, en el que se propuso que funcionarios de esta se acrediten ante las embajadas del país para buscar oportunidades de cooperación, mientras que en territorio nacional se encargarían de la administración interna.

También, en el año 2016 se planteó, siendo canciller Manuel González (gobierno de Luis Guillermo Solís, 2014-2018), que Costa Rica necesitaba una agencia de cooperación internacional. “Yo soy el primero que no cree en la creación de nuevas instituciones en el país. Costa Rica es uno de los países del mundo quizás que tienen

más entidades públicas; sin embargo, esta idea sí la defiende” (Avendaño, 2016, párrafo 4).

En ese caso se presentó un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa para que se aprobara la creación de este nuevo órgano del Estado; no obstante, no tuvo resultado. La institución pretendía unir funcionarios del MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para conformar una amalgama perfecta en cuerpo técnico, económico y empírico en temas de cooperación internacional en el país.

Según afirmaba el canciller González, de acuerdo con Avendaño (2016), a pesar de que Costa Rica está categorizado como país de renta media, no es un país desarrollado. La pobreza extrema se sigue percibiendo y mostrando en la realidad nacional. La agencia de cooperación internacional que él planteaba buscaba una coherencia en la cooperación internacional y su administración; evitar la elección a dedo de los diplomáticos, evitando así que en cada gobierno se cambie a sus funcionarios, dado que muchos de ellos no cumplen los requisitos mínimos y se declaran por inopia o favoritismo del gobierno de turno. Se pretendía reunir funcionarios capacitados, sin la intervención de colores políticos.

4. PROCESO DE APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS

Para Costa Rica, el procedimiento de aprobación y seguimiento de proyectos se determina en el artículo 11 del Reglamento (Decreto Ejecutivo N.º 35056) a la Ley de Planificación Nacional. Las entidades que soliciten asistencia deben presentar el proyecto tanto a MIDEPLAN como al MREC para la coordinación de labores; así, la Dirección de Cooperación Internacional del MREC transmitirá esta comunicación al Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN. Los ministerios evalúan las propuestas según las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y la viabilidad financiera, técnica y legal, sobre todo cuando se refiere a cooperación técnica y financiera no reembolsable.

En caso de la aprobación de la propuesta, se procede al establecimiento de un convenio entre las partes para definir actividades, recursos, objetivos, plazos y mecanismos para la evaluación y seguimiento del proyecto. Las entidades solicitantes deben reportar periódicamente los avances y resultados de los proyectos. De la misma

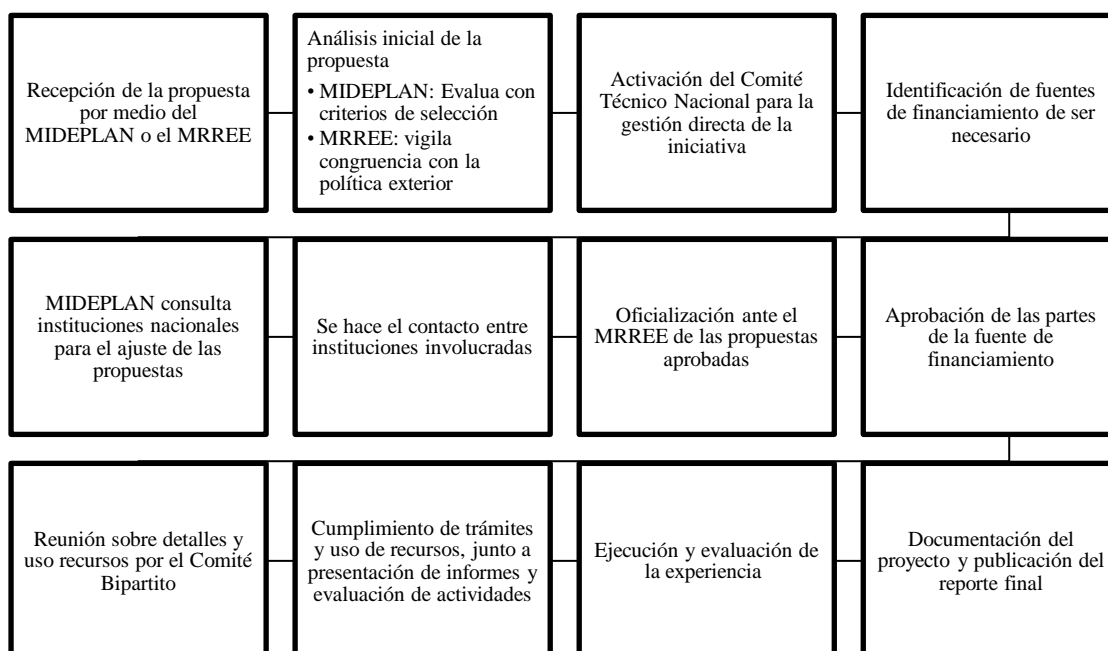
forma, al completar el proceso, deben emitir un informe final sobre las acciones realizadas y recomendaciones en el futuro.

Este mismo decreto ejecutivo derivado de la ley antes mencionada, dispone específicamente que para la cooperación financiera no reembolsable se debe hacer partícipe del proceso al Ministerio de Hacienda. Si los recursos se ligan a créditos externos según el Decreto 35056-PLAN-RE, el artículo 10 del decreto establece que el Ministerio de Hacienda debe negociar estos créditos y avales en parte. En esta misma línea según el artículo 13 la cooperación de tipo no reembolsable proveniente de organismo internacionales de tipo financiero se debe comunicar al Ministerio de Hacienda como responsable de formalizar la operación.

Según lo expresado por el funcionario Adolfo Constenla Arguedas, de la Dirección de Cooperación Internacional del MREC, los procesos burocráticos entre ministerios se centran en los procesos de seguimiento de los proyectos y para facilitar la contabilidad y a su vez el proceso de rendición de cuentas. En este caso, también agregó que a corto plazo se verá un aumento significativo de cooperación de tipo triangular, horizontal y sur-sur (comunicación personal, 19 de octubre de 2023). En estos últimos casos el procedimiento para su aprobación y supervisión es el siguiente:

Figura 4

Proceso administrativo de los proyectos de cooperación internacional triangular en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia, a partir del *Manual de cooperación técnica entre países en desarrollo y triangulación* de MIDEPLAN del 2010.

De esta forma, en Costa Rica la mayoría de los proyectos de cooperación internacional que se ejecutan por instituciones gubernamentales pasan por un proceso administrativo similar y quedan registrados bajo la tutela del MIDEPLAN. No obstante, existen dos tipos de entidades que la legislación que las rigen les permite manejar de forma interna sus lazos de cooperación; en este caso se trata de las universidades públicas y las municipalidades, según lo manifestado por Constenla Arguedas (comunicación personal, 19 de octubre de 2023).

D. EL SALVADOR: UNA AGENCIA EN CONSOLIDACIÓN Y UN MINISTERIO SUBALTERNO

1. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el caso de El Salvador, según el Banco Mundial (BM), este país centroamericano ha tenido recientemente grandes avances en el tema de desarrollo humano. El BM declara que “El Salvador tiene un gran potencial para impulsar un crecimiento económico dinámico, inclusivo y resiliente. El país puede seguir priorizando el aumento de las

inversiones en capital humano” (Banco Mundial, párrafo 8, 2023). Este país se considera en vías de desarrollo. El programa país del PNUD para El Salvador (2022) determina que parte de los retos incluyen riesgos por el cambio climático, la falta de acceso universal a servicios básicos y la pobreza multidimensional latente.

Respecto a la renta, se considera que tiene un nivel medio, según los indicadores del Banco Mundial. En esta misma línea, Naciones Unidas (2022) manifiesta que la economía de El Salvador atraviesa por dificultades como el tamaño del sector informal y los obstáculos para las empresas respecto a su funcionamiento. De esta manera, El Salvador se presenta como un candidato elegible para la cooperación en forma de ayuda oficial al desarrollo, así como de otras modalidades, orientadas a la atención de las necesidades antes mencionadas.

El Salvador ha mejorado el diálogo con los socios, lo cual ha hecho más eficaz y consistente la relación con otros actores internacionales, como organizaciones no gubernamentales, agencias de desarrollo y gobiernos extranjeros, lo que ha conducido a una colaboración más eficiente y una comprensión mutua más sólida. Aunado a esto, se ha permitido que la planificación estratégica sea esencial para garantizar que la cooperación internacional se alinee con las necesidades y prioridades del país receptor. Estas iniciativas importantes contribuyen a una gestión más eficaz y eficiente de la cooperación internacional para el desarrollo de El Salvador, lo que puede tener un impacto positivo en el progreso y el crecimiento del país.

La cooperación internacional ha sido una herramienta fundamental para el crecimiento y desarrollo de El Salvador, Según datos de la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO), para el año 2022 se llevaron a cabo 149 acciones, proyectos y programas en diferentes modalidades de cooperación. Estos esfuerzos se distribuyen de la siguiente manera: un 39% se ejecutaron bajo iniciativas de cooperación sur-sur bilateral, un 33% tuvo un carácter regional, y un 28% se enmarca en la cooperación triangular.

Una de las facetas más destacadas de la cooperación internacional de El Salvador es su enfoque en la transferencia de experiencia acumulada en diversas áreas. En particular, El Salvador ha compartido su conocimiento y experiencia en asuntos cruciales como desarrollo legal y judicial, derechos humanos, crecimiento de empresas,

medio ambiente y transporte. Estos campos son de importancia para el desarrollo sostenible y la promoción de una sociedad justa y equitativa.

Por otro lado, los países vecinos de El Salvador han desempeñado un papel importante, al fortalecer el país en áreas como salud, desarrollo legal, derechos humanos y gestión de desastres. La cooperación técnica regional ha permitido que los países vecinos se apoyen mutuamente y compartan sus recursos y conocimientos para abordar desafíos comunes.

La cooperación internacional para El Salvador implica una ayuda mutua y un compromiso compartido para encarar desafíos globales. Este tipo de gobernanza busca no solo el beneficio individual de cada nación, sino el bienestar colectivo y la resolución conjunta de problemas, ya sean económicos, sociales o ambientales. Con base en este sistema de gobernanza, la colaboración entre naciones y la utilización de la experiencia acumulada por países aliados como emisores de cooperación con El Salvador, se valoran y comparten las lecciones aprendidas, las mejores prácticas y el conocimiento técnico para afrontar desafíos específicos y avanzar hacia metas comunes, ya sea a nivel regional o en torno a aspectos de interés mundial. Para El Salvador, los principales países socios para ser emisor y receptor de cooperación internacional son el Gobierno de Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Marruecos, México, Perú, República de Corea, República Popular China, Reino Unido, Turquía, así como la Unión Europea como comunidad en conjunto.

A nivel de El Salvador, la cooperación no se limita únicamente de Gobierno a Gobierno, también cobra gran importancia y peso la cooperación multilateral. En el caso de El Salvador, tiene múltiples organizaciones cooperantes; actualmente maneja relaciones más estrechas con ONU-Mujeres, con los cuales enfoca sus proyectos en liderazgo y participación política, empoderamiento económico, violencia contra las mujeres y VIH/SIDA, así como con UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), UNOPS, ACNUR y FAO. Con la FAO maneja proyectos para la agricultura familiar, nutrición y alivio de la pobreza; reforma normativa del fortalecimiento de instituciones; recursos naturales, cambio climático y gestión de riesgos. Asimismo, maneja relaciones consolidadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Uno de los grandes problemas para estudiar la cooperación en El Salvador es su falta de transparencia. En esta área, El Salvador mantiene muy discretos sus índices, lo cual hizo que buscar la información en fuentes fidedignas fuera todo un reto. Al finalizar la presente investigación no se ha publicado ningún informe sobre la ejecución y montos invertidos en cooperación con base en fuentes oficiales.

2. REGULACIÓN LEGAL VIGENTE

Referente al marco jurídico de la cooperación en El Salvador, se encuentra centrado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo y, por último, la Agencia de El Salvador para la Cooperación. La administración presidencial de Nayib Bukele (desde 2019 al presente año) ha procurado desde el inicio de su gestión promover, particularmente, las relaciones bilaterales y multilaterales con sus socios. Esto, para gestionar la cooperación internacional y maximizar los beneficios de los grandes programas y proyectos estratégicos de El Salvador y así impactar positivamente en la sociedad salvadoreña; de ahí que a nivel constitucional se le dé la debida atención.

Entre las principales funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, según el artículo 32 del Reglamento Interno del órgano ejecutivo, están:

- Conducir las relaciones con los Gobiernos de otros países, organismos y personas jurídicas internacionales, así como formular y dirigir la política exterior de El Salvador.
- Asistir y asesorar al presidente de la República, Consejo de ministros y demás entes del sector público, en materia de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos.
- Formular los programas de asistencia técnica, así como gestionar, negociar, suscribir y administrar por medio de los instrumentos internacionales correspondientes; la distribución sectorial de la cooperación técnica, financiera no reembolsable o de bienes de gobiernos, organismos internacionales, entidades extranjeras y particulares otorguen al Estado, según la asignación que la Secretaría Técnica de la Presidencia establezca.

Se citan las principales funciones del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, según el artículo 33 del Reglamento Interno del órgano ejecutivo:

- Gestionar recursos ante las entidades de la cooperación internacional, de acuerdo con las orientaciones y las prioridades definidas por la Secretaría Técnica de la Presidencia en materia de cooperación financiera no reembolsable, asistencia técnica y donaciones en especie.
- Trabajar en coordinación con las diferentes secretarías de Estado, para crear sinergias en la gestión y aprovechar mejor los recursos provenientes de la cooperación internacional.
- Monitorear la ejecución de los proyectos de cooperación y evaluar el estado de su cumplimiento en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia.
- Propiciar la participación y coordinada de todos los sectores y actores involucrados con la cooperación internacional: cooperantes, instituciones nacionales, gobiernos locales, universidades, institutos de desarrollo tecnológico, empresa privada, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Ser el enlace, coordinador y articulador en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia, de la gestión y ejecución de los programas de cooperación en cumplimiento de la Declaración de París, el Plan de Acción de Accra y otros compromisos y acuerdos con la comunidad internacional.
- Dejar un rol activo en la participación salvadoreña en los diferentes foros internacionales de cooperación al desarrollo, para presentar propuestas y aumentar nuestra recepción.
- Promover las relaciones con las fuentes cooperantes actuales y realizar acercamientos con potenciales cooperantes, resaltando los logros del país, la capacidad de gestión y ejecución, la transparencia en el manejo de los recursos y la capacidad de gestión de proyectos.
- Coordinar con el Viceministerio para los salvadoreños en el exterior, para aprovechar la red de representaciones consulares y diplomáticas, para diversificar e identificar potenciales fuentes cooperantes.
- Analizar e identificar mecanismos alternos, especiales e instrumentos innovadores de financiamiento externo, con el fin de modernizar el sector productivo, el comercio y la inversión, mediante la concertación y el diálogo permanentes con los actores de la cooperación internacional para el desarrollo.

Entre las principales funciones la Agencia de El Salvador para la Cooperación, según el Decreto Ejecutivo N.º 24 del 29 de junio del 2020, artículo 3, se mencionan:

- Optimizar las posibilidades, la calidad y naturaleza de la cooperación para el desarrollo económico y social del país y de manera particular, aumentar el número de cooperantes y los montos de la cooperación, para el cumplimiento del objeto de la Agencia.
- Operar como una unidad con autonomía funcional dentro de la Presidencia de la República, que conozca, se informe, coordine, articule y canalice todas las necesidades de financiamiento y apoyo de proyectos de ejecución de obras y/o programas de las entidades públicas, que puedan ser apoyados técnica y financieramente con cooperación internacional para el desarrollo; así como también ayude a canalizar la oferta de los cooperantes hacia las áreas temáticas y prioridades de desarrollo establecidas por el gobierno.
- Ejercer como una agencia gubernamental coordinada y en apoyo a todas las entidades públicas, pueda ayudar a planear, formular, presentar y aceptar proyectos ante los organismos y países cooperantes, de tal suerte que haya un alto grado de éxito entre los planes presentados y la cooperación otorgada, que logre la financiación de lo posible de proyectos a nivel nacional, encaminados al desarrollo económico y social del país.
- Ejecutar proyectos de cooperación activa, en la medida de sus posibilidades y en forma conjunta y coordinada, con aquellos países que requieran algún tipo de asistencia de parte de nuestro país, bajo los criterios de la solidaridad y asistencia recíproca internacionales.
- Velar de forma diligente y acuciosa por la transparencia en el uso de los recursos asociados a la cooperación internacional y asegurar las condiciones y requisitos adecuados para que las finanzas de los proyectos de cooperación sean manejadas con los más altos estándares éticos de honestidad y eficiencia.
- Gestionar recursos ante las entidades de la cooperación internacional, de acuerdo con las orientaciones y las prioridades definidas por el presidente de la República en materia de cooperación financiera no reembolsable, asistencia técnica y donaciones de todo tipo.

- Monitorear la ejecución de los proyectos de cooperación y evaluar el estado de su cumplimiento.
- Propiciar la participación y coordinada de todos los sectores y actores involucrados con la cooperación internacional: cooperantes, instituciones nacionales, gobiernos locales, universidades, institutos de desarrollo tecnológico, empresa privada, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Servir de enlace, coordinador y articulador de la gestión y ejecución de los programas de cooperación en cumplimiento de todos los compromisos y acuerdos internacionales relativos a la materia.
- Desempeñar un papel activo en la participación salvadoreña en los diferentes foros internacionales de cooperación para el desarrollo, con el fin de cumplir de mejor forma con los objetivos de la Agencia.
- Promover, estrechar y profundizar las relaciones con las fuentes cooperantes actuales y realizar acercamientos con potenciales cooperantes, bajo los criterios de eficiencia, transparencia y anticorrupción en la gestión de proyectos
- Coordinarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para aprovechar la red de representaciones consulares y diplomáticas, para diversificar e identificar potenciales fuentes cooperantes y las funciones que realiza dicho Ministerio en el exterior, que sean útiles para cumplir el objeto de la Agencia.
- Elaborar lineamientos y procedimientos especiales, que detallarán la forma en que deberán interactuar las entidades del Gobierno y las demás instituciones públicas involucradas en materia de cooperación, cuando se trate de solicitudes, trámites, ejecución y verificación de los proyectos apoyados técnica y financieramente con cooperación externa, los cuales deberán ser aprobados por el presidente de la República.
- Cualquier otra función que le asigne el presidente de la República en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

De esta forma, la administración de la cooperación internacional en El Salvador se distribuye de la siguiente manera:

Tabla 14

Misión del Ministerio de Relaciones Exteriores, Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, Agencia de El Salvador respecto a la cooperación internacional

Entidad	Misión
Ministerio de Relaciones Exteriores	Ejercer una política exterior abierta al mundo que contribuye a la construcción de un país productivo, educado y seguro; y que promueve el goce de los derechos de la ciudadanía salvadoreña en el exterior.
Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo	Su objetivo principal es coordinar, integrar e incrementar la cooperación internacional para el desarrollo, posicionando al Viceministerio de Cooperación al Desarrollo (VMCD) como el ente rector de la cooperación en El Salvador; así como definir y coordinar la implementación de las acciones de Diplomacia Comercial que coadyuven a lograr los objetivos de la Política Exterior.
Agencia de El Salvador para la Cooperación	Optimizar las oportunidades y posibilidades de cooperación internacional para el desarrollo económico y social de El Salvador, a través de nuevas y eficientes modalidades de vinculación internacional del país para cumplir sus objetivos.

Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador y la Agencia de El Salvador para la Cooperación.

3. ARTICULACIÓN ADMINISTRATIVA EXISTENTE

En el caso del Salvador, la principal entidad que vela por la administración de la cooperación internacional es la ESCO, la Agencia de El Salvador para la Cooperación. Se encarga primordialmente de captar las oportunidades y posibilidades de cooperación internacional; esto, para que el desarrollo económico y social de El Salvador sea maximizado por medio de nuevas y eficientes modalidades de vinculación internacional del país para cumplir sus objetivos.

La ESCO se encuentra bajo la regencia de una entidad administrativa autónoma dentro de la presidencia de la República, y se dirige únicamente bajo los lineamientos del presidente de la República. En el año 2020, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 24 se creó la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO). Esto, con el fin de modernizar el Estado e impulsar temas en materia de cooperación

internacional, como un instrumento para el desarrollo y crecimiento sostenible de El Salvador.

Para que se dé el mejor resultado, también es importante una estructura administrativa sólida, en este caso a cargo de la ESCO y del Viceministerio de Cooperación Internacional.

En cuanto a la estructura administrativa de la ESCO, se encuentra liderada principalmente por un/a director/a general, seguidamente por un/a coordinador/a legal y administrativo. Por último, en la estructura administrativa se encuentran los coordinadores de estrategia de cooperación, alianzas y diseño, interinstitucional y cooperantes, seguimientos a proyectos y pasantía internacional. Por otro lado, en el Viceministerio de Cooperación Internacional, la estructura administrativa se compone de cuatro eslabones; se inicia con director/a de Cooperación Externa, secretaria/o de Cooperación Externa, técnico/a de Proyectos y por último el/la especialista en Gestión de Proyectos. Estas entidades y su estructura administrativa permiten que se dé el cumplimiento de los objetivos de El Salvador en materia de Cooperación Internacional.

Por consiguiente, El Salvador cuenta con una estructura particular, en comparación con los demás casos de estudio y se ha transformado en años recientes. Como parte de este proceso, se dio la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo y el apoyo de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, lo cual se consideran pasos significativos en la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo en El Salvador. Estas instituciones desempeñan un papel crucial en la coordinación y gestión de la cooperación exterior, lo que permite que se dé un uso óptimo de los recursos.

La creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo y la colaboración con la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, ya citados en párrafo anterior, han ayudado a organizar y estructurar las actividades relacionadas con la cooperación internacional. Esto incluye la planificación, ejecución y seguimiento de proyectos y programas de desarrollo. Por consiguiente, esta nueva organización ha permitido que se reduzca la dispersión de las gestiones de cooperación. Antes de la creación de estos organismos, la cooperación internacional se gestionaba de manera descentralizada y descoordinada en diferentes áreas del Gobierno. Al centralizar esta

gestión, se ha evitado la duplicación de esfuerzos y se asegura una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

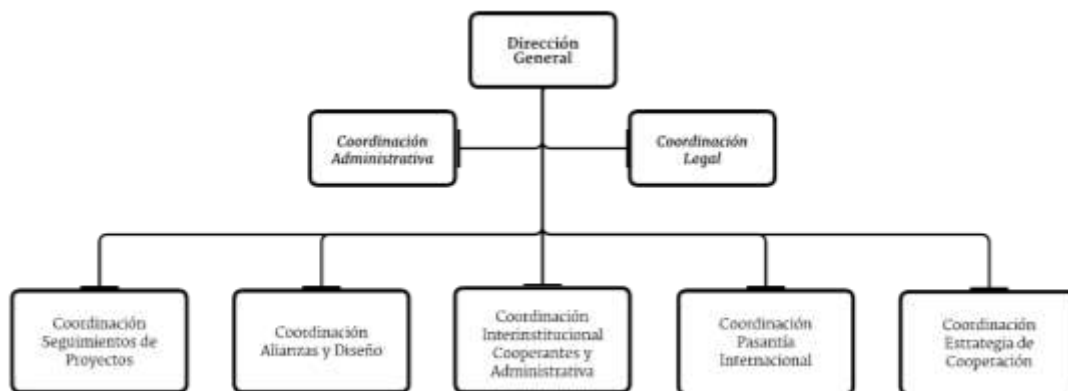
La ESCO ha contribuido de manera significativa al desarrollo del país, al movilizar recursos y apoyo de socios internacionales, tanto en materia técnica como en proyectos financieros en los últimos años. Para la ESCO, los pilares de la cooperación son salud, ciudades inteligentes, agricultura, educación, seguridad, productividad, entre otros.

En el caso específico de la cooperación sur-sur, triangular y norte-sur, en El Salvador son de suma importancia, pues esta ayuda a gestionar y mejorar las relaciones existentes, especialmente en el área técnica, al promover la búsqueda de nuevas fuentes de cooperación, especialmente como oferente, de manera particular en la cooperación triangular.

Las principales áreas de intereses en la cooperación internacional a nivel general para El Salvador son agricultura, derechos humanos, equidad, descentralización, desarrollo territorial, educación, ciencia, tecnología entre otras.

Figura 5

Estructura de la Agencia de Cooperación Internacional de El Salvador



Fuente: Elaboración propia, con datos de ESCO.

De acuerdo con la Agencia de Cooperación Internacional de El Salvador (2020), sus principales funciones son las siguientes:

- Según las necesidades de las instituciones gubernamentales coordinar la cooperación internacional.
- Asistir a las instituciones en todas las fases iniciales de los proyectos: planeación, formulación, presentación y aceptación de estos.
- Respecto a la implementación de los proyectos, supervisar los procesos y revisar el cumplimiento de estándares, así como supervisar la ejecución de estos y evaluar su cumplimiento.
- Gestionar recursos según contribuciones de externas por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y las prioridades de la presidencia.
- Dirigir las relaciones con las fuentes cooperantes junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores bajo criterios de transparencia, eficiencia y anticorrupción.
- Tomar ventaja de las representaciones en el exterior (diplomáticas y consulares) por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Generar procedimientos y lineamientos para el manejo de la cooperación internacional para las entidades gubernamentales.
- Representar al país en foros internacionales de cooperación al desarrollo para mejorar el cumplimiento de objetivos.

4. PROCESO DE APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS

A nivel general, la gestión administrativa de la cooperación internacional en El Salvador se estructura de la siguiente forma

Tabla 15

Gestión administrativa de cooperación internacional en El Salvador por pasos

<i>Número</i>	<i>Responsable</i>	<i>Pasos por seguir</i>
1	Ministerio de Relaciones Exteriores	Envían las solicitudes al Ministerio correspondiente, que se presenten proyectos y/o propuestas de convenios bilaterales y para presentar proyectos en las convocatorias de Reuniones de Comisión Mixta.
2	Coordinador de Cooperación	Elabora el proyecto o convenio a presentar según los requerimientos solicitados por el cooperante y de acuerdo con las prioridades institucionales.
3	Coordinador de Cooperación	Elabora Perfil, proyecto de convenio y/o documentos necesarios del proyecto o los Términos de Referencia indicando: <ul style="list-style-type: none"> ○ Nombre y Alcance del Proyecto ○ Gerencia o Dirección responsable ○ Tiempo Estimado de ejecución ○ Ubicación del proyecto ○ Objetivos ○ Descripción del proyecto ○ Resultados esperados del proyecto ○ Presupuesto estimado ○ Persona de contacto
4	Titulares de la ejecución	Solicitan apoyo a la Unidad de Cooperación Internacional para el financiamiento y/o asistencia técnica para sus proyectos y áreas específicas a potenciar. Son las unidades ejecutoras de los proyectos.
5	Coordinador de Cooperación	Identifica posibles fuentes cooperantes de acuerdo con las características y naturaleza del proyecto solicitado. Al identificar al posible cooperante, presenta el proyecto e inicia la gestión con la fuente cooperante en coordinación con la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (DGCD) de Cancillería.
6	Entidad cooperante	Efectúa una evaluación del proyecto propuesto y envía la evaluación a la Unidad de Cooperación través de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (DGCD)

7	Coordinador de Cooperación	Recibe la notificación del cooperante. Si hay observaciones sobre el proyecto presentado, se efectúan las modificaciones y se coordina con la Gerencia o Dirección, solicitan las áreas correspondientes y presentan nuevamente el proyecto al cooperante. Si se comunica la aprobación del proyecto, se notifica a los actores involucrados.
8	Gerencia Involucrada Coordinador de Cooperación	Al recibir la notificación de cooperación, se cumple con las observaciones indicadas por el cooperante (si aplican) y se preparan las acciones respectivas para la ejecución del proyecto. Se da seguimiento a esta ejecución por medio del coordinador responsable del seguimiento al proyecto.
9	Gerencia de los ejecutores	Son las ejecutoras de los proyectos aprobados y deben elaborar los informes respectivos y presentarlos a la Dirección de Planificación y Política Sectorial que se encarga de enviarlos a la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (DGCD) del Ministerio de Relaciones.

Fuente: Elaboración propia, con datos del *Manual de Procedimientos Gestión de Cooperación Internacional*, 2013.

E. GUATEMALA: UN MODELO BICÉFALO DISPAR

1. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Guatemala tiene un desarrollo humano medio, con indicadores por debajo de los promedios latinoamericanos; esto lo confirma el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD (2022). Entre los países de estudio, Guatemala representa el menor Índice de Desarrollo Humano, seguido de El Salvador y con el nivel más alto Costa Rica.

Guatemala es un país de extensa historia, sobre todo en el ámbito centroamericano. Durante los procesos de la independencia, al mantener su legado histórico, se identificó como una de las naciones con mayor desarrollo. Guatemala es el país más poblado de Centroamérica, con diez y ocho millones de habitantes según el censo realizado en el año 2022. Hoy en día, Guatemala posee la mayor economía de región en términos de población. Según datos del Banco Mundial (2023), Guatemala ha tenido un crecimiento estable, en promedio de 3,5 durante 2010-2019 de su producto interno bruto (PIB), apoyado en una economía abierta, y una gestión monetaria y fiscal eficiente; cuenta

para 2022 con PIB de US\$ 95.000 millones, considerando el tamaño de su población que para ese mismo año superaba los 14 millones de habitantes según el Banco Mundial (2024).

Sin embargo, esto no se traduce en estabilidad para el país. Según lo reporta Zepeda (2023, párrafo 10) el Banco Mundial, estima “que en 2023 un 55,2 por ciento de la población vive en pobreza y que el tamaño de la economía informal de Guatemala representa un 49 por ciento del PIB” respecto al tema. Actualmente, la inestabilidad política que sufre Guatemala tampoco es un factor que beneficie su antes creciente economía y cooperación internacional.

Por su parte, este país es un excelente receptor de cooperación, debido a las necesidades que presenta como nación, pues los alarmantes índices de desigualdad así lo corroboran. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022) el coeficiente de Gini es uno de los más altos del mundo, pues es de 0,63. Respecto a la pobreza, se señala que, en comparación con el resto del continente americano, no ha experimentado disminución del indicador durante 2000-2015 de tono significativo.

En la última década, Guatemala ha adquirido un papel muy importante en la promoción de la cooperación triangular y cooperación sur-sur. Durante el 2023, Guatemala fue sede del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)¹².

“El evento tuvo como principal objetivo analizar la estrategia del programa que busca fortalecer los ecosistemas de Cooperación Sur-Sur, dinamizar la Cooperación Triangular, fomentar la participación de los gobiernos subnacionales, con el fin de unir esfuerzos entre los países de Iberoamérica, alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la Agenda 2030”. (SEGEPLAN, 2023)

La cooperación sur-sur en Guatemala ha brindado un gran beneficio al país por medio de la cooperación bilateral con diversos países, como Argentina, Brasil, Chile,

¹² PIFCSS es uno de los programas, iniciativas y proyectos adscritos de la Cooperación Iberoamericana (PIPAs), aprobados en el marco de la Secretaría General Iberoamericana (Segib).

Colombia, El Salvador, España y demás, por medio de proyectos suscritos en el marco de comisiones mixtas y otras negociaciones directas, que han permitido el intercambio de dinero, capacitaciones, experiencias y pago en especies. También se ha participado activamente en programas y proyectos de distintos esquemas regionales, que se han convertido en un valioso instrumento de integración y promoción del desarrollo entre los países.

Sus principales cooperantes son: Alemania, Canadá, Taiwán, Chile, Suiza, España, Países Bajos, Colombia, Suecia, Ecuador, Argentina, Australia, Estados Unidos, Bélgica, Japón, Brasil, Dinamarca, Reino Unido, según Colaborador DCA (2019). En el caso de países considerados como desarrollados, sus labores en el territorio son manejadas por sus agencias de cooperación especializadas, como lo son la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con importantes labores en Guatemala, al igual que la Agencia de Cooperación Internacional de Corea en Guatemala (KOICA) y Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ). Ello demuestra el importante foco de atracción de cooperación que es Guatemala y la región centroamericana.

Para Guatemala, es importante considerar que gran parte de los recursos que recibe el país se da por medio de cooperación reembolsable o préstamos, y no reembolsable o donaciones; además, por sus características, es considerado sujeto para la Ayuda Oficial al Desarrollo. De acuerdo con Colaborador DCA (2019), las principales entidades multilaterales participantes en temas de cooperación son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea.

La cooperación en Guatemala se ha mantenido constante, debido a los factores antes mencionados. En los montos históricos se puede ver que la predominancia de la cooperación no reembolsable sigue resaltando como el principal medio de cooperación internacional que prefiere el Estado guatemalteco, sin diferencia del gobierno de turno. La cooperación internacional no reembolsable abarca diferentes tipos de cooperación, como financiera, en especie y técnica.

Tabla 16

Montos por tipo de cooperación en Guatemala, 2005-2023, expresado en millones de dólares estadounidenses

	Cooperación en especie no reembolsable	Cooperación técnica no reembolsable	Cooperación financiera no reembolsable
Monto suscrito registrado	151,19	268,16	910,41
Monto desembolsado	68,45	178,69	607,47
Monto ejecutado	48,48	164,04	533,06

Fuente: Elaboración propia, con datos del *Informe histórico cooperación internacional 2005-2023*. Guatemala: SEGEPLAN, 2023.

En términos generales, estos datos reflejan la diversidad de la cooperación internacional no reembolsable y la importancia de llevar a cabo su ejecución de manera eficiente. Las variaciones entre los montos suscritos, desembolsados y ejecutados en cada categoría, pueden atribuirse a diversos factores, como la planificación de proyectos, la capacidad de implementación y la naturaleza de la cooperación. En esta área, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una actuación fundamental. La comunicación entre donantes y las unidades ejecutoras es básica para la planificación y gestión eficaz de todo el ciclo de vida de los proyectos.

2. REGULACIÓN LEGAL VIGENTE

Para el caso de Guatemala, el marco jurídico de la cooperación internacional es regulado por tres normativas principales: a) Constitución Política, b) Ley del Organismo Ejecutivo, y c) Ley Orgánica del Presupuesto, además de otras regulaciones, que cumplen funciones específicas, como reglamentos internos, políticas públicas y leyes establecidas. Entre las entidades gubernamentales de Guatemala que tienen diversas interacciones con la cooperación internacional, están: el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

Por medio del Decreto N.º 114-97 a la Ley del Organismo Ejecutivo, se establece la Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) como el órgano de planificación del Estado y de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República de Guatemala. Su estructura orgánica es la siguiente:

Figura 6

Organigrama de la Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia de Guatemala.



Fuente: Elaboración propia, con datos de SEGEPLAN.

El SEGEPLAN es un órgano bien establecido del Gobierno guatemalteco; este prevé un trabajo coordinado mediante los consejos y subsecretarías; esto logra brindar un proceso de planificación en los diferentes estratos y territorios del país.

Uno de los mandatos sustantivos de SEGEPLAN es orientar y coordinar los procesos de políticas públicas sectoriales, y facilitar el desarrollo nacional mediante el acompañamiento técnico del proceso descentralizado de planificación y programación de la inversión pública. Para sumar esfuerzo en esta coordinación, el Sistema Nacional de Planificación se encarga de interrelacionar al Sistema de Consejos (CONADUR-COREDUR-CODEDE-COMUDE-COCODE) con los diferentes organismos gubernamentales, en los procesos de planificación sectorial e institucional. (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2017, párrafo 4)

3. ARTICULACIÓN ADMINISTRATIVA EXISTENTE

La cooperación internacional es considerada una herramienta de la política exterior del Estado de Guatemala y tiene dos actores principales: el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

(SEGEPLAN). El Ministerio de Relaciones Exteriores es el pilar para la gestión y negociación; labor que realiza la Dirección de Cooperación Internacional.

“Como parte de las funciones que la Dirección de Cooperación Internacional, se encuentra el apoyar las distintas solicitudes de diversas instituciones del país brindando asesoría y apoyo técnico, con el fin de encontrar los canales adecuados para la gestión y obtención de la cooperación internacional, articulando esfuerzos con los distintos socios cooperantes de Guatemala. Esto puede darse por un ofrecimiento o solicitud.” (Ministerio de Relaciones Exteriores en *Qué hacer del Ministerio de Relaciones Exteriores*, 2022, p. 4).

El MINEX cuenta con distintos mecanismos para la gestión y negociación de la cooperación internacional. Entre estos se pueden citar proyectos o asesorías, como visitas oficiales, reuniones binacionales, foros multilaterales, foros regionales, comisiones mixtas, mecanismos de consulta política, y demás.

Para el caso de Guatemala, la principal entidad es la SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia). Nace en 1997, bajo la presidencia de Álvaro Arzú (1996 -2000). Desde entonces ha sido el órgano encargado de la planificación y la cooperación internacional, junto al Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

Entre las competencias de la SEGEPLAN está la formulación de las políticas y programas de cooperación internacional. Se da el mayor énfasis en la cooperación no reembolsable por medio de la Subsecretaría de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo. Esta da acompañamiento técnico a las instituciones públicas para alinear los proyectos que surgen con las políticas públicas y objetivos del país, coadyuvar en la formulación de la política general del Gobierno y evaluar su ejecución, integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales, coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial, público y territorial, y crear y administrar el banco de becas que ofrece la comunidad internacional para estudiantes guatemaltecos.

En el *Informe histórico de cooperación internacional 2005-2023* (2023), la SEGEPLAN confirma que en el rubro de cooperación norte-sur los cooperantes más importantes son Estados Unidos, la Unión Europea, Sistema de Naciones Unidas, Taiwán, España y bancos regionales de desarrollo.

Como se mencionó anteriormente, el Sistema de las Naciones Unidas es un pilar fundamental en el tema de la administración de la cooperación internacional en Guatemala. Por esto se crea el Comité Directivo Conjunto: “Este comité estará copresidido por el secretario o la secretaria de SEGEPLAN y el coordinador o la coordinadora residente del SNU en Guatemala, quienes trazarán un plan de trabajo anual de acuerdo con las prioridades del país” (Naciones Unidas, 2020, p. 58).

Parte del trabajo de este comité es priorizar los siguientes temas:

- Identificar los principales retos que afronta Guatemala para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible priorizados.
- La armonización del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, con las prioridades de desarrollo nacionales, regionales e internacionales, y su vínculo con los exámenes nacionales voluntarios.
- Brindar un valor agregado del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Guatemala.

Guatemala no posee una estructura para una agencia de cooperación internacional. Tampoco ningún gobierno ha propuesto alguna, a diferencia del caso de Costa Rica. Guatemala se ha limitado a mantener y gestionar su cooperación internacional mediante el Ministerios de Relaciones Exteriores y la SEGEPLAN.

4. PROCESO DE APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS

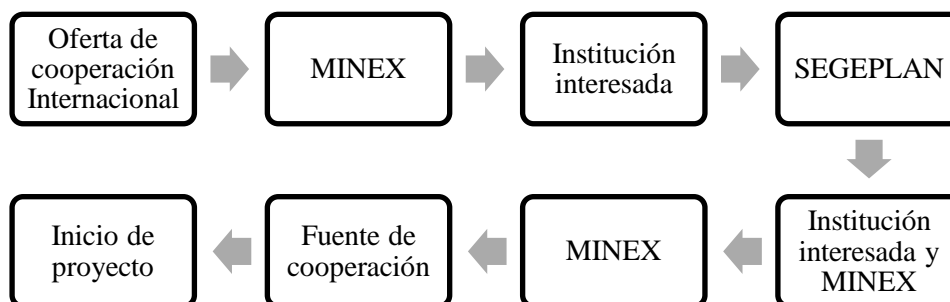
La cooperación no reembolsable es la más importante para Guatemala, por lo cual se le brinda mucha atención. De parte del MINEX, cuando se recibe un ofrecimiento de cooperación internacional, deben realizar el contacto oficial con la institución competente para evaluar si es de interés y beneficios. Si la institución decide iniciar la propuesta de cooperación no reembolsable, el caso debe remitirse a la SEGEPLAN.

Existe una guía llamada *Guía orientadora programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable*, la cual ya va por su sexta edición, la más reciente es del año 2022. A la SEGEPLAN se le debe presentar un documento que sustente el proyecto para que esta institución brinde la opinión técnica de la cooperación ofrecida; esto se da por medio de un comité interdisciplinario. Posteriormente, la institución lo traslada a la Cancillería para que esta oficialice la aceptación de cooperación.

En el siguiente esquema se puede ver el flujo regular relacionado con un proyecto de cooperación no reembolsable y su posible aprobación por el Estado de Guatemala

Figura 7

Proceso de aprobación de un proyecto de cooperación no reembolsable



Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (MINEX).

Con base en esta guía, se puede inferir que los proyectos se dan de una manera fluida. En el caso del contexto guatemalteco, existe el Plan Nacional de Desarrollo denominado *K'atun*, Nuestra Guatemala 2032. Este es un instrumento que se constituye en el mecanismo del Estado para orientar las acciones prioritarias con visión de largo plazo. Al respecto, muchas propuestas de cooperación internacional deben ir alineadas según sus principios. El Plan Nacional de Desarrollo *K'atun* incorpora la noción de sostenibilidad y resiliencia en términos sociales, económicos y ambientales; la promoción de la equidad social; el respeto a la multiculturalidad y la defensa de los derechos humanos. También busca incorporar procesos de participación de la ciudadanía, para que, en interacción con las instituciones públicas y privadas, se propongan los lineamientos principales del desarrollo del país.

F. ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE CASOS

En este apartado, es esencial considerar aspectos fundamentales de los países en estudio, pues nos brindan una base para comprender y asimilar las diferencias y

similitudes que existen entre Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Al analizar estos elementos, podemos obtener una visión más completa de las características de las tablas comparativas que se elaboraron para Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

Conocer los índices de desarrollo humano (IDH) es crucial por diversas razones, sobre todo en materia de crecimiento, economía, cooperación, políticas públicas, entre otros. Los IDH proporcionan una medida integral del progreso de un país, más allá de los indicadores económicos tradicionales, como el PIB per cápita, que, en su mayoría, determina la renta de los países. Tales indicadores incluyen factores sociales, educacionales y de salud, que ofrecen una imagen más completa del bienestar de la población.

Teniendo en cuenta estas bases, se puede tener una perspectiva más amplia sobre la situación de los casos de estudio a partir de la revisión de la siguiente tabla:

Tabla 17

Características semejantes y diferentes de la coyuntura de Costa Rica, El Salvador y Guatemala respecto a la cooperación internacional

Características	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
<i>Nivel de desarrollo y renta</i>	En vías de desarrollo, con renta media-alta	En vías de desarrollo, con renta media	En vías de desarrollo, con renta media
<i>Tipo de cooperación internacional predominante</i>	No reembolsable – cooperación multilateral	Cooperación bilateral norte-sur Cooperación sur-sur	Cooperación internacional reembolsable o préstamos, y por cooperación internacional no reembolsable o donaciones
<i>Principales países socios cooperantes</i>	Estados Unidos Alemania España Francia China	Corea España Estados Unidos	Unión Europea, Estados Unidos de América, Japón, Alemania, Taiwán, España, Suecia, Argentina, Australia, Bélgica

<i>Principales organizaciones cooperantes</i>	Banco Centroamericano de Integración Económica – BCIE	Fondo Monetario Internacional – FMI	Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Banco Centroamericano de Integración Económica.
	Fondo Monetario Internacional – FMI	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE	
	Banco Interamericano de Desarrollo – BID		
	Banco Mundial		

Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica; Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO), y Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (MINEX).

Tal como se muestra en la tabla anterior, se puede observar que en los casos de El Salvador y Guatemala existen situaciones similares, mientras que Costa Rica cuenta con una situación un tanto diferente. En caso del nivel de desarrollo, los tres casos coinciden en cuanto se tratan de naciones en vías de desarrollo, mientras difieren respecto al nivel de renta. Esta situación cambia la viabilidad de los países para ser receptores de cooperación según la premisa de “Ayuda Oficial al Desarrollo”, sobre todo en el caso de Costa Rica y El Salvador, que, mayoritariamente, reciben cooperación técnica, de igual manera son oferentes de esta. Anteriormente, en gran medida, parte de la cooperación que recibían era, en su mayoría financiera. Con el cambio de renta baja a renta media, esta fue cambiando a técnica, situación que se refleja en el tipo de cooperación que, mayormente, se maneja en cada país.

Tabla 18

Monto en millones de dólares de la cooperación internacional total que ingresó a Costa Rica, El Salvador y Guatemala en 2022

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Monto	2801,50	1600	4228 ¹³

¹³ Es el equivalente a 331 millones de quetzales, realizados al cambio de dólar del día de 15-01-2023.

Fuente: Elaboración propia, con datos de MIDEPLAN 2023, ESCO 2023, SEGEPLAN 2023.

De manera general, los flujos de cooperación internacional son medidos de acuerdo con la equivalencia de los esfuerzos y recursos en millones de dólares. A nivel de flujos de cooperación que ingresa con relación a los casos en estudio, se puede reflejar de la siguiente forma: los flujos de cooperación con respecto a Costa Rica han cambiado en años recientes, como resultado de los cambios en sus características y perfil a nivel internacional. Por esta razón, el tipo de recursos que ingresan al país lo hacen en forma de cooperación reembolsable, que funcionan como créditos. La mejora del diálogo de El Salvador con sus socios internacionales, incluidas organizaciones no gubernamentales, agencias de desarrollo y gobiernos extranjeros, ha resultado en una relación más eficaz y consistente, en términos de cooperación internacional; esto se ve reflejado en la cantidad de millones de dólares percibidos, evolución que ha generado beneficios sustanciales para el país, tanto en términos de cooperación como en el cumplimiento de objetivos a nivel país.

No obstante, el elemento central, al comparar los casos en cuestión, es la debilidad institucional de los ministerios de Relaciones Exteriores que ha llevado a modelos distintos de gestión y configuración institucional. En todos los casos, los ministerios han perdido el rol central con relación al proceso de gestión de la cooperación, aunque su vinculación con las entidades que se han apropiado las funciones es distinta.

En el caso costarricense se ha producido un modelo bicéfalo, en el que las funciones de administración de la cooperación se reparten en una “doble rectoría”, entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que maneja la parte internacional del proceso, junto con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que maneja la parte interna. De momento, esa relación ha sido paritaria, aunque no pacífica, motivo por el cual en algunas ocasiones, tal y como se refirió de previo, se ha pretendido crear una agencia de cooperación que aglutine y se especialice en la gestión de la cooperación. Sin embargo, esta idea no se ha cuajado por disputas vinculadas con el financiamiento de una nueva institución y, sobre todo, por la relación jerárquica que tendría la nueva institución (ligada a Presidencia, al MREC y a MIDEPLAN). Es claro que ninguno de los actores implicados en esa discusión quisiera ceder su espacio, pues

consideran que han generado experiencia en este ámbito y no estarían dispuestos a ceder presupuesto y funcionarios.

En el caso salvadoreño, la influencia y predominio en el sistema del presidente Nayib Bukele, junto con la debilidad histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores, llevó a que se creara una agencia de cooperación, con un rol predominante sobre el Ministerio, aunque dentro de este exista un viceministerio encargado de la materia. La repartición de funciones demuestra que, en la práctica, la agencia, ligada a la figura del presidente, define los elementos centrales en la búsqueda y gestión de la cooperación internacional. Esto ha traído una mayor facilidad para gestionar la cooperación, pero con las críticas que ha acarreado el gobierno de Bukele por su falta de transparencia en el manejo autoritario de la precaria institucionalidad salvadoreña, en algunos casos, puede convertirse en un instrumento más para manejar el país.

En Guatemala, si bien existe un modelo bicéfalo, lo cierto es que no parece tan paritario como el costarricense. En este sentido, el hecho de que la SEGEPLAN constituya una agencia ligada a la Presidencia de la República le brinda una ventaja institucional en un país en el cual, tradicionalmente, la influencia del presidente ha sido determinante en la política exterior. Sin embargo, SEGEPLAN no cumple un rol tan especializado como lo hace ESCO. El hecho de que SEGEPLAN maneje la visión general de cooperación la convierte en una actora dominante en su relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Futuras investigaciones, con más recursos para el trabajo de campo y entrevistas en Guatemala y El Salvador, podrían reforzar tales conclusiones y comprender cómo operan las relaciones entre los actores descritos.

G. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En temas de cooperación internacional existen muchos factores por tomar en cuenta; ello incluye el posicionamiento global que tienen los países, sus instituciones y la facilidad de sus procedimientos. En el caso centroamericano, y en específico de Guatemala, Costa Rica y El Salvador, se pueden apreciar tres escenarios sumamente distintos.

A pesar de compartir una historia común y una región, los tres países se diferencian mucho. Empezando por Costa Rica, que mantiene una renta media-alta y un

posicionamiento increíblemente diferente sobre el índice de desarrollo humano, comparado con los otros dos países. Costa Rica supera en más del doble respecto a posicionamiento, con el puesto 58 del *ranking* mundial, y El Salvador y Guatemala superan las posiciones más allá del número cien.

Esto influye considerablemente en la perspectiva de cooperación. Costa Rica, al ser miembro de la OCDE, ya se considera como un actor que puede brindar cooperación en lugar de recibirla. Por otra parte, El Salvador y Guatemala dependen mucho de la cooperación que reciben para mantener un ritmo de crecimiento constante y significativo como países, pues están categorizados como en vías de desarrollo por distintas organizaciones internacionales, como la ONU.

Con respecto a los tipos de cooperación predominante, se puede evidenciar que El Salvador y Guatemala comparten semejanzas en la cooperación sur-sur. Guatemala se destaca por ser un participante activo de la cooperación triangular, y Costa Rica, por otro lado, interactúa mayormente con cooperación no reembolsable y técnica.

Los actores destacados de cooperación en los tres países se pueden ver como socios en común; sin embargo, esto no significa que se busque la misma cooperación. Naciones como España, Estados Unidos, Alemania y Francia están muy presentes en los tres países; no obstante, en Costa Rica se busca expandir en materias de descarbonización y cooperación técnica en medio ambiente, mientras en Guatemala y El Salvador se inclinan más hacia proyectos de bienestar social y mejora de la calidad de vida, con énfasis en desarrollo sostenible.

A pesar de los indicadores antes mencionados, existe una entidad por la cual El Salvador destaca entre Costa Rica y Guatemala. Es la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO). Actualmente, es la única agencia establecida, en que su misión principal es la atracción de cooperación internacional por diferentes medios, ya sea triangular, sur-sur, multilateral o bilateral.

La creación de la ESCO ha sido un hito importante en la gestión de la cooperación internacional del país salvadoreño. Esta entidad, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, desempeña un papel crucial en la coordinación y ejecución de proyectos de desarrollo. No obstante, el escenario político actual en el que se encuentra inmerso El Salvador

puede obstaculizar estos esfuerzos realizados, afectando así el progreso y su situación tanto a nivel nacional como internacional. De esta manera, es esencial seguir fortaleciendo la regulación legal vigente para garantizar una gestión eficiente y transparente de la cooperación internacional, maximizando así su impacto en el progreso y el bienestar del país; una situación que se ha visto reflejada en el presente documento.

Ni Costa Rica ni Guatemala poseen una estructura gubernamental especializada para este ámbito. Ambas naciones realizan la cooperación mediante un formato “biministerial” de Ministerio de Relaciones Exteriores y los encargados de planeamiento y organización territorial (MIDEPLAN y SEGEPLAN, respectivamente). En ambos casos sería recomendable revisar las estructuras y procesos para evitar la duplicidad de funciones, así como la inversión de recursos y esfuerzos para el manejo de la cooperación internacional.

Finalmente, Costa Rica ha logrado, en su camino hacia el desarrollo, posicionarse como una nación de renta media-alta, lo que ha transformado su panorama en términos de cooperación internacional. Con un enfoque cada vez más orientado hacia la sostenibilidad y el progreso interno, el país ha visto una disminución en la dependencia de la ayuda externa, especialmente en forma de créditos blandos. A pesar de estos avances, persiste la discusión relacionada con la creación de una agencia de cooperación internacional, que busque una mayor coherencia y profesionalización en la gestión de la cooperación. Sin embargo, la regulación legal vigente y los procesos de aprobación y seguimiento de proyectos establecidos brindan un marco sólido para la coordinación efectiva entre los ministerios y las entidades involucradas. Costa Rica se encuentra en un momento crucial de su desarrollo, en que la cooperación internacional desempeña un papel fundamental en su camino hacia un futuro más próspero y sostenible.

CONCLUSIONES

En el presente documento se ha hecho un recorrido por los pilares teóricos que componen la articulación de la gestión de la imagen internacional de los países y el peso de la cooperación internacional para los diversos Estados. De esta forma se analizan diversas características económicas, políticas e históricas, con el propósito de dar explicación a la condición de los ministerios de Relaciones Exteriores y el manejo de la cooperación internacional en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Los principales hallazgos de la investigación se pueden enumerar de la siguiente forma:

- 1) La política exterior de un país se ve determinada desde las iniciativas internas y los intereses de cada territorio en específico, ya sea fortaleciendo su posición o limitando sus capacidades para interactuar en el ámbito internacional. La Administración Pública y los modelos internos de los casos estudiados intervienen directamente con el desempeño de los ministerios de Relaciones Exteriores, al afectar su eficacia y eficiencia, especialmente cuando se trata de la facilidad de adaptación a los cambios en la coyuntura. Respecto a imagen, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, al pertenecer a la región centroamericana, pierden virtualmente su individualidad frente al mundo, pues, de manera tradicional, son más visibles las acciones como grupo regional en el sistema internacional.
- 2) La cooperación internacional nace con el fin de solventar necesidades específicas desde la articulación gubernamental, por medio de las entidades de enfoque internacional a cargo, así como las estructuras administrativas existentes en estas mismas instituciones públicas. De esta forma, el flujo de recursos se ve afectado por las redes de apoyo que tengan los países y la imagen que se maneje ante sus socios, llegando a mezclarse en ámbitos públicos y privados. Las gestiones y estrategias para su manejo dependen de la agilidad de las instituciones con sus aliados, dirigidas a la ejecución de los recursos dentro del país; por lo general, se recurre a instituciones especializadas en los asuntos por tratar. La relación entre la conformación interna de las entidades de administración y la cooperación se basa en la capacidad de estas entidades para alinear sus estructuras, culturas organizativas y medios de acción, con objetivos claros de cooperación. Una orientación clara hacia metas compartidas y la elección adecuada de medios para

alcanzar esos objetivos, son fundamentales para una asistencia efectiva en el ámbito de la cooperación internacional.

- 3) Al analizar los casos de los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, estos tienen muchas similitudes respecto a la organización de su estructura interna y funcionamiento general. Las mayores diferencias encontradas giran en torno a su presencia mediante oficinas en el exterior y en sus entidades de formación diplomática; esto, debido mayormente a su historia y cultura diplomática. Desde su establecimiento legal, los ministerios de Costa Rica, El Salvador y Guatemala coinciden en sus raíces constitucionales; en los tres casos, son entidades del Poder Ejecutivo, que comparten la dirección de la política exterior con la Presidencia de la República. Para la aprobación y ratificación de convenios se recurre, en los tres casos, a la Asamblea Legislativa, como parte de los procesos.
- 4) Respecto a estas academias de formación diplomática, El Salvador cuenta con un programa en desarrollo que se ha ido robusteciendo poco a poco; en Guatemala se han tenido irregularidades constantes, y Costa Rica tiene estabilidad y actividades de extensión académica constantes. Una de las principales diferencias entre las tres instituciones es respecto al ingreso al sistema de estudios y el ingreso al servicio diplomático de sus graduados; en particular, el contraste entre el caso de Guatemala, en que solo funcionarios pertenecientes al servicio exterior pueden acceder a esta formación diplomática; el caso de Costa Rica, los egresados de la Maestría en Diplomacia son eximidos de las pruebas (parte del proceso para ingresar al servicio exterior), y en el caso de El Salvador no se posee ningún requisito; es decir, la academia diplomática no representa ninguna ventaja para el ingreso al servicio exterior, ya que cualquier persona con un bachillerato de educación media puede postularse.

Esto refleja la carencia de credibilidad que representan los servicios exteriores de los países centroamericanos; en el caso específico salvadoreño y guatemalteco, no se hace uso de su capital humano especializado; en consecuencia, el paso por la academia diplomática puede representar únicamente un mérito *ad honorem* para quienes la finalicen. Este aspecto, a nivel de cooperación, puede verse directamente afectado al no contarse con personas capacitadas para gestionar recibir o brindar cooperación, lo que implica múltiples trabas burocráticas.

- 5) Las representaciones oficiales presentes en otros países son una expresión de la permanencia de la diplomacia; son contempladas dentro del derecho internacional desde sus funciones y labores específicas como embajadas o consulados. A nivel general, la estructura del servicio exterior de los casos de estudio es similar, según lo delimitado en sus respectivos reglamentos. En cada una de las regiones la cantidad de oficinas presentes tienen una razón de ser. Para los tres casos de estudio, la mayor concentración de ubicaciones para embajadas y consulados está en América del Norte (sobre todo, Estados Unidos) y Europa; cuentan con una presencia uniforme en el resto del continente americano. Esta situación coincide con los principales países socios y los patrones de emigración general, especialmente en los casos de El Salvador y Guatemala. La necesidad de atención a la diáspora se ve reflejada en la presencia de consulados tanto oficiales como honorario; alrededor del mundo, Costa Rica cuenta con 48 oficinas; El Salvador con 44 y Guatemala con 120.
- 6) Los flujos de cooperación de los casos de estudio son distintos para cada uno. Guatemala y El Salvador tienen realidades similares en cuanto a renta y del IDH; se categorizan como país en vías de desarrollo, sujetos aptos para recibir cooperación desde la modalidad de ayuda oficial al desarrollo; mientras que Costa Rica, por su realidad, ya no califica como receptor de este tipo de cooperación. Las agencias de cooperación y entidades enfocadas en la cooperación de cada país estudiado poseen una orientación clara hacia metas compartidas en el ámbito de la cooperación internacional, a sabiendas de que pueden unificar los esfuerzos de diferentes departamentos o entidades hacia los objetivos de la cooperación. La elección de los medios para alcanzar objetivos particulares en la cooperación depende de varios factores, incluidos la naturaleza de los objetivos, los recursos disponibles y el contexto en el que opera la entidad, pues cada entidad, al establecer los mecanismos de coordinación entre diferentes entidades gubernamentales u organizaciones puede facilitar la colaboración y evitar la duplicación de esfuerzos. Esto les ha permitido realizar alianzas estratégicas, dirigidas a potenciar el impacto de los esfuerzos de cooperación de cada país. Como resultado, dos de los tres países estudiados han logrado pasar de países de renta baja a renta media y media-baja.
- 7) La cooperación triangular, cooperación sur-sur y cooperación técnica son las que más se resaltan en los países de estudio. Cabe destacar que Costa Rica, por su lado,

la mayoría de cooperación que recibió en el 2022 fue no reembolsable y en gran parte de origen bilateral. El Salvador ha venido presentando mejoras y una estabilidad política en los últimos años; esto ha permitido que muchos socios internacionales se acerquen más al país más pequeño de Centroamérica, entre estos, organizaciones no gubernamentales, agencias de desarrollo y gobiernos extranjeros. ESCO confirma que en 2022 fueron cerca de 150 proyectos, acciones y diversos programas que se llevaron a cabo bajo la modalidad de cooperación. Ello representa un crecimiento real en diversos ámbitos para El Salvador. Guatemala, en la última década, ha adquirido un papel muy importante en la promoción de la cooperación triangular y cooperación sur-sur, y ha sido sede de grandes congresos iberoamericanos en esta materia.

- 8) Las agencias de cooperación y entidades enfocadas en la cooperación de cada país también han realizado su esfuerzo por estructurarse, según sus necesidades, y, en otros casos, crear agencias para poder centralizar el manejo tanto como emisor y receptor de cooperación. Como ejemplo, en El Salvador se crea la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO), que trabaja en conjunto con el Ministerio de Relaciones Internacionales y Asuntos Exteriores. Costa Rica, por su parte, divide la responsabilidad en dos entidades, las cuales son Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), a las cuales les asigna la intervención dentro y allende fronteras respectivamente, con respecto a la coordinación de esfuerzos de cooperación. En el caso de Guatemala, las entidades encargadas son: Ministerio de Relaciones exteriores (MINEX) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), muy similar a la estructura en Costa Rica.
- 9) Los ministerios de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala afrontan debilidades en la gestión de la cooperación internacional, debido a una serie de factores, como la falta de recursos humanos especializados, la burocracia administrativa en algunos casos excesiva, la falta de coordinación interna y la influencia política en la toma de decisiones. Estas debilidades dificultan su capacidad para coordinar eficazmente la cooperación internacional y maximizar su impacto en el desarrollo. Por lo tanto, la creación de instituciones especializadas encargadas de la cooperación, como la ESCO (en el caso de El Salvador), se justifica para fortalecer la capacidad de gestión y coordinación, así como para

garantizar una mayor eficiencia en el uso de los recursos destinados a la cooperación.

La vulnerabilidad a la influencia política, la complejidad de los desafíos de desarrollo y la diversidad de actores involucrados en la cooperación internacional exigen una gestión más efectiva y coordinada. Por lo tanto, la creación de agencias encargadas de la cooperación y la revisión de la estructura existente funcionan para fortalecer los procesos del país en materia de cooperación, y esto ayudará a abordar las deficiencias antes mencionadas.

- 10) Costa Rica debe afrontar los nuevos desafíos de su reciente estatus a nivel global. Marcando una diferencia respecto a sus países hermanos y vecinos, la misma estrategia de cooperación no puede funcionar de manera igual. Ergo, la estrategia planteada para inicios del 2000 no puede verse reflejada en la actualidad. Costa Rica es un país que en los últimos años ha presentado un rápido avance en asuntos de IDH, economía, estabilidad política, entre otros, lo cual se demostró con su entrada a la OCDE.

Por ende, debe asumir deberes y responsabilidades de un país de renta media-alta con su entorno internacional, lo cual representando un cambio de paradigma para el pequeño Estado que estaba acostumbrado a mantener estándares similares en materia de cooperación con el resto de Centroamérica; sin embargo, ahora debe plantearse como uno de los líderes de la región en cuanto a brindar cooperación técnica y minimizar la cooperación antes recibida.

- 11) La creación de la Agencia Salvadoreña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ESCO), bajo la dirección directa del presidente Nayib Bukele, ha generado preocupaciones en cuanto a la relación entre institucionalidad y transparencia. Al estar directamente vinculada al Ejecutivo, sin un adecuado contrapeso institucional, la ESCO corre el riesgo de verse influida por agendas políticas personales, en lugar de priorizar objetivos de desarrollo a largo plazo y no solo en función del gobierno de turno. Esta concentración de poder en una sola figura política puede incidir en la rendición de cuentas y la supervisión necesarias para garantizar la transparencia en la gestión de la cooperación internacional. La falta de separación de poderes y mecanismos de control independientes podría dar lugar a decisiones opacadas por el criterio personal y potencialmente sesgadas, lo que a su vez acabará con la confianza internacional en la institucionalidad del

proceso de cooperación internacional de El Salvador. Aunado a esto, es necesaria la implementación de mecanismos de auditoría y transparencia para mejorar los controles y la divulgación de información crucial sobre las políticas fiscales y el financiamiento público a corto, mediano y largo plazo, y que para efectos de esta investigación las fuentes encontradas fueron escasas. Es de suma importancia restablecer estos estándares, con el fin de asegurar ante la población nacional e internacional una gestión transparente y sostenible de los recursos manejados.

Por esto, y múltiples razones explicadas a lo largo del presente documento, se vuelve pertinente para la comunidad internacional un estudio como este, en el que se demuestran las debilidades y fortalezas de las regiones y cómo sus características específicas pueden representar un perfil específico de cooperación internacional. Los ministerios de Relaciones Exteriores son pilares fundamentales en la formación de un país, no solo son la representación internacional, sino que permiten que diversas entidades y actores se involucren con el desarrollo de la nación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adnan, M. (2014). Foreign Policy and Domestic Constraints: A Conceptual Account. *South Asian Studies*, 29(2), 657-675. http://pu.edu.pk/images/journal/csas/PDF/19_Mubeen_Adnan_v29_no2_2014.pdf
- Acuerdo Gubernativo N.º 415-2003: Reglamento Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores del 15 de julio del 2003. <https://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20110411132519581Reglamento%20Interno%20del%20MRE.pdf>
- Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional. (2020). *Marco Institucional*. <https://esco.gob.sv/marco-institucional/>
- Aidt, T.S., Albornoz, F., y Hauk, E. (2020). *Foreign influence and domestic policy*. https://www.semanticscholar.org/paper/Foreign-influence-and-domestic-policy%E2%88%97-Aidt-Albornoz/cbbc75fca18daf636f43963144c8bee2aab8e0b3?utm_source=direct_link
- Altavilla, C. (2015). El Neo Institucionalismo: Su aporte a las ciencias sociales y al estudio interdisciplinario del Derecho Público. *Revista de la Facultad*, VI(2), 147-168. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/23721/23330>
- Álvarez, S. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. (U. d. Rioja, Ed.) *Revista Electrónica De Derecho De La Universidad De La Rioja*(10), 285-309. <https://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero10/alvarez.pdf>
- Ambriz. (31 de agosto de 2018). Teorías de reconocimiento. Actividad 2. *Ambrizderechoblog*. <https://ambrizderechoblog.files.wordpress.com/2018/08/actividad-2.pdf>
- Arteaga, J. (26 - 28 de julio 2017). *El Instituto Artigas del Servicio Exterior. Un proyecto inacabado*. [Discurso principal] 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay. <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJRRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjI2NjYiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiYjA0NjEzYzg5ZDRjYjNmNmU2ZTExNDQ2ZjliMjY2OTIiO30%3D>
- Astíe, W. (2000). Perfil y formación del diplomático en el nuevo siglo. *Revista Mexicana de Política Exterior* (60). <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/955/903>
- Avendaño, M. (28 de diciembre de 2016). Canciller Manuel Gonzalez propone crear una agencia nacional de cooperación. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com/economia-y-politica/canciller-manuel->

gonzalez-propone-crear-una-agencia-nacional-de-cooperacion/KQM2UENL3JBWLA3TAWFR3HML44/story/

- Azarian, R. (2011). Potentials and Limitations of Comparative Method in Social Science. *Journal of Humanities and Social Science*. 1. 113-125. https://www.researchgate.net/publication/281269760_Potentials_and_Limitations_of_Comparative_Method_in_Social_Science
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2023). *Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública - El Salvador (2da Ed)*. <https://www.caf.com/es/actualidad/capacitacion/2023/05/diplomado-en-gobernabilidad-e-innovacion-publica-el-salvador-2-ed/>
- Banco Mundial (2023) *Crecimiento del PIB anual (% anual) - Guatemala*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg?locations=gt>
- Banco Mundial (2023) *El Salvador*. <https://data.worldbank.org/country/el-salvador>
- Banco Mundial (2023) *Guatemala*. <https://data.worldbank.org/country/guatemala>
- Banco Mundial (2024) *Población total Guatemala*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=GT>
- Banco Mundial. (2023). *El Salvador: panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>
- Banks, M. (1968). Professionalism in the conduct of Foreign Policy. *International Affairs*, 44 (4), 720–734 <https://doi.org/10.2307/2614927>
- Bojang, A. (2018). The Study of Foreign Policy in International Relations, *Journal of Political Sciences & Public* 6 (4), 1-9. <https://doi.org/10.4172/2332-0761.1000337>
- Bueno, B. (2002). Domestic Politics and International Relations. *International Studies Quarterly*, 46 (1), 1–9. <https://doi.org/10.1111/1468-2478.00220>
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: CEURA. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>
- Carlos Felipe Law Firm. (2023). *Teoría constitutiva de los Estados*. <https://fc-abogados.com/es/teoria-constitutiva-de-los-estados/#:~:text=La%20teor%C3%ADa%20constitutiva%20del%20reconocimiento,normas%20al%20acto%20de%20reconocimiento.>
- Cascante, C., Méndez, M., Moya, S., y Chacón, C. (2013). *Costa Rica y su política exterior*. Heredia, Costa Rica: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. <https://opi.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/Costa%20Rica%20y%20su%20pol%C3%ADtica%20exterior%202013.pdf>
- Castro, J. (2010). *Cooperación Internacional*. https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-09/Unidad_academica/5/1_IntroCooperaci%C3%B3nInternacional.pdf
- Colaborador DCA. (05 de Noviembre de 2019). La cooperación internacional en Guatemala. *Diario de Centro América*. <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/testimonial/la-cooperacion-internacional-en->

- Constitución Política de Guatemala Art. 183 del 31 de mayo de 1985 (Guatemala)
<https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>
- Constitución Política de Guatemala Art. 191 del 31 de mayo de 1985 (Guatemala)
<https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>
- Constitución Política de Guatemala Art. 193 del 31 de mayo de 1985 (Guatemala)
<https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>
- Constitución Política de Guatemala Art. 194 del 31 de mayo de 1985 (Guatemala)
<https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>
- Constitución Política de Guatemala Art. 198 del 31 de mayo de 1985 (Guatemala)
<https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>
- Corson, J. y Harris, J. (1963). *Public administration in modern society*. New York: McGraw-Hill. [https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.\\$b565255&seq=7](https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.$b565255&seq=7)
- Decreto Ejecutivo N.º 17369 Reglamento del Estatuto del Servicio Exterior de la República del 01 de diciembre de 1986.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=51615&nValor3=55878&strTipM=TC
- Decreto Ejecutivo N.º 18433: Creación el Instituto Servicio Exterior “Manuel María de Peralta”, del 12 de setiembre de 1988. (No vigente)
- Decreto Ejecutivo N.º 39127- MRREE: Reglamento del Concurso de Oposición y el Ingreso a la Carrera del Servicio Exterior del 15 de julio del 2015.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79967&nValor3=1
- Decreto Ejecutivo N.º 40823: Reforma Reglamento del Concurso de Oposición y el Ingreso a la Carrera del Servicio Exterior del 13 de diciembre del 2017.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85595&nValor3=110733&strTipM=TC
- Decreto Ejecutivo N.º 43137-RE: Creación de la academia diplomática Manuel María de Peralta del 09 de agosto del 2021.
https://pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nvalor1=1&nvalor2=95198&nvalor3=127016
- Decreto Ejecutivo N.º 35056: Reglamento del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 del 2 de mayo de 1974.
<https://www.mag.go.cr/sgmag/7E10.pdf>
- Decreto N.º 102: Creación del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática del 24 de agosto del 2010.
<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/ieesford/documents/219470/download>

- Decreto N.º 114-97: Ley del Organismo Ejecutivo del 13 de noviembre de 1997.
http://www.ign.gob.gt/docs_inf_publica/noviembre_2019/LEY%20DE%20ORGANISMO%20EJECUTIVO%20modificado.pdf
- Decreto N.º: 13 Creación de la Escuela Nacional de Formación Pública del 1 de marzo del 2017.
<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/198832/download>
- Decreto N.º 148: Ley Orgánica del Servicio Diplomático del 10 de diciembre de 1963.
<https://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20110411133331490D40.pdf>
- Decreto N.º: 24: Reglamento Interno del Organismo Ejecutivo del 18 de abril de 1989.
https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/Reglamento_Interno_del_Organo_Ejecutivo.pdf
- Decreto N.º 468: Ley de Educación Superior del 20 de diciembre de 1995.
https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/el_salvador_ley_educacion_superior.pdf
- Díaz-Bravo, L., Martínez-Hernández, M., Torruco-García, U., y Varela-Ruiz, M., (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7),162-167. ISSN: 2007-865X.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=349733228009>
- Echegaray, C. (2013). La cooperación internacional como principio del Derecho Internacional Privado. *XXIV Jornadas Nacionales de Derecho Civil*. Cordoba.
<https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/25344/%e2%80%9cLa%20cooperaci%C3%B3n%20internacional%20como%20principio%20del%20Derecho%20Internacional%20Privado%20actual%e2%80%9d.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Eguizábal, C., & Rojas, F. (2012). Política exterior y procesos de decisión en Centroamérica: elementos para una aproximación a los procesos de negociación regional. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 15 (1), 65–80. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3239>
- Embajada de España en El Salvador. (15 de octubre de 2012). *La AECID El Salvador*. ¿Con quién trabajamos? <https://aecid.sv/quienes-somos/con-quien-trabajamos/#:~:text=La%20ESCO%20fue%20creada%20para,los%20organismos%20y%20pa%C3%ADses%20cooperantes>
- Evans, N. (2009). *What is the Relationship Between Domestic and Foreign Policy? Should they even be Distinguished?* <https://www.e-ir.info/pdf/1299>
- Fearon, J. (1998). Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations, *Annual Reviews Political Science*, 1, 289-313.
<http://dspace.stellamariscollege.edu.in:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/7367/politics.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas El Salvador. (2023). *50 años de cambios en población y desarrollo, El Salvador 1973 - 2023*. https://elsalvador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa50a_2023.pdf

- Fondo de Población de las Naciones Unidas Guatemala. (19 de abril de 2023). *Estado de la Población Mundial 2023*. <https://guatemala.unfpa.org/es/news/estado-de-la-poblaci%C3%B3n-mundial-2023>
- Gobierno de Guatemala. (21 de marzo de 2022). *Minex bautiza su Academia Diplomática como Academia Diplomática Jorge García Granados*. Sala de Prensa. <https://prensa.gob.gt/comunicado/minex-bautiza-su-academia-diplomatica-como-academia-diplomatica-jorge-garcia-granados>
- Granados, C. (1985). Hacia una definición de Centroamérica: El peso de los factores geopolíticos. *Anuario De Estudios Centroamericanos*, 11(1), 59–78. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3012>
- Guerrero, M. (2016) La investigación cualitativa. <http://201.159.222.115/index.php/innova/article/view/7/1442>
- Guerrero, M. (2018). "Pensando y repensando teóricamente el orden internacional: las nuevas instituciones internacionales emergentes a través de los lentes neoinstitucionalistas. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 9(2), 18-33. https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/3908/6/pt_vol9_n2_art02.pdf
- Instituto diplomático “Doctor José Gustavo Guerrero”. (2023). *Historia*. <https://idg.edu.sv/acerca-del-idg/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (19 de julio de 2023). *Población total de Costa Rica es de 5 044 197 personas*. <https://inec.cr/noticias/poblacion-total-costa-rica-5-044-197-personas>
- Jara, E. (1989). *Documento de Trabajo N.º 5: La Función Diplomática*. Santiago: PNUD-CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29597/S3272J37_es.pdf
- Jongeeun, Y. (2021). Advancing international cooperation as a strategy for managing pandemics. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 43(3), 169-191. <https://doi.org/10.1080/23276665.2020.1866624>
- Kelsen, H. (1994). *Teoría General de las Normas*. México: Trillas.
- Kent-Brown, D., y Rux, N. (2003). Foreign Policy: A Study in Public Administration. *Journal of Public Administration*, 38(2), 66-84. [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/4739/KentBrown_Foreign\(2003\).pdf?sequence=1](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/4739/KentBrown_Foreign(2003).pdf?sequence=1)
- Ley N.º 3530: Estatuto del Servicio Exterior de la República del 05 de agosto de 1965. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para_m1=NRM&nValor1=1&nValor2=34620&nValor3=36513&strTipM=FN
- Ley N.º:574: Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador del 11 de febrero de 1952. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/75922/download>
- Ley N.º 5525: Ley de Planificación Nacional del 02 de mayo de 1974. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=91172¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=3&strSim=simp

- Majano, K. (21 de junio de 2022). El Salvador: Una apuesta por la cooperación y las alianzas para el desarrollo sostenible. *Somos Iberoamérica*. <https://www.somosiberoamerica.org/onda-pais/el-salvador/una-apuesta-por-la-cooperacion-y-las-alianzas-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Makón, A. (2004). *Métodos comparativos en ciencias sociales: algunas reflexiones en relación a sus ventajas y limitaciones*. <https://cdsa.academica.org/000-045/665.pdf>
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999). “Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia”. En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (79 - 103) Fondo de Cultura Económica, México.
- Ministerio de Hacienda de la República de El Salvador (2022). Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano. *Ministerio de Hacienda*. <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGP-GA-2022-GPC22.pdf>.
- Ministerio de Hacienda de la República de El Salvador (2023). Análisis del Gasto por Área de Gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Esenciales. *Ministerio de Hacienda*. <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGP-IF-2023-AGP23.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2010). *Manual de cooperación técnica entre países en desarrollo y triangulación*. MIDEPLAN. https://www.sela.org/media/3205627/t023600004877-0-manual_de_cooperacion_tecnica_entre_paises_en_desarrollo_2010.pdf
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2020). *Política de Cooperación Internacional Costa Rica 2020 - 2022. Actualización de medio periodo*. MIDEPLAN. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/eAVw_dAZR32hT9pEmxtkFA
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2023). *Cooperación internacional en Costa Rica 2022*. MIDEPLAN. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/bOrcsxafSTqvSaCHZVFvXQ>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019). *Área de Cooperación Internacional*. MIDEPLAN. <https://www.mideplan.go.cr/area-de-cooperacion-internacional>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2022). *Qué hacer del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de cooperación internacional*. <https://www.minex.gob.gt/uploads/DICOI.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2023). *Reseña histórica de la Academia Diplomática*. https://www.minex.gob.gt/Visor_Pagina.aspx?PaginaID=2230
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024) *Consulados de Guatemala en el mundo*. https://www.minex.gob.gt/Visor_Pagina.aspx?PaginaID=1200
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Consulados honorarios de Guatemala*. https://www.minex.gob.gt/Directorio.aspx?ID_TIPO=4

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Embajadas de Guatemala en África*. <https://www.minex.gob.gt/Uploads/Africa01032024.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Embajadas de Guatemala en América Central*. <https://www.minex.gob.gt/Uploads/AmericaCentral01032024.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Embajadas de Guatemala en América del Norte*. <https://www.minex.gob.gt/Uploads/AmericadelNorte18012024.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Embajadas de Guatemala en América del Sur*. <https://www.minex.gob.gt/Uploads/AmericadelSur16042024.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Embajadas de Guatemala en Asia*. <https://www.minex.gob.gt/Uploads/Asia02042024.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Embajadas de Guatemala en el Caribe*. <https://www.minex.gob.gt/Uploads/ElCaribe17042024.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Embajadas de Guatemala en Europa*. <https://www.minex.gob.gt/Uploads/Europa11042024.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Embajadas de Guatemala en Oceanía*. <https://www.minex.gob.gt/Uploads/Oceania01022024.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Embajadas, Consulados y Misiones Permanentes de la República de El Salvador*. <https://rree.gob.sv/embajadas-consulados-y-misiones-permanentes-de-la-republica-de-el-salvador/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Misiones ante Organismos Internacionales*. <https://www.minex.gob.gt/Uploads/MaOI05122023.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024) *Organigrama*. https://www.minex.gob.gt/Visor_Pagina.aspx?PaginaID=12.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Portal de Transparencia*. Organigrama. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/581055/download>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2012). *Plan Nacional de Eficacia de la Cooperación en El Salvador*. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. <https://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2013/06/Plan-Nacional-de-Eficacia-de-la-Coo.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Gobierno de Guatemala (2023). *Autoridades - Academia de Diplomacia*. https://www.minex.gob.gt/Visor_Pagina.aspx?PaginaID=2232.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2020). *Plan Estratégico Institucional 2021 - 2025. Construyendo el futuro: Somos Acción Exterior*. MREC. <https://www.rree.go.cr/files/includes/files.php?id=1782&tipo=documentos>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2023). *Dirección de Cooperación Internacional*. <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=cooperacion%20internacional>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2024). *Estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=acerca&cont=405>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2023). *Maestría en Diplomacia*. <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=instituto%20diplomatico&cont=978>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2024) *Representaciones de Costa Rica en el extranjero*. <https://www.rree.go.cr/?sec=misiones&cat=deCR>.
- Ministerio de Turismo de la República de El Salvador. (2013) Manual de Procedimientos Gestión de Cooperación Internacional. *Dirección de Planificación y Política Sectorial*. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mitur/documents/82086/download>
- Moraima, M. y Mújica, L. (2008). *El análisis de contenido: Una forma de abordaje metodológico*. Laurus, 14 (27),129-144. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76111892008>.
- Naciones Unidas. (1945). Carta de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>
- Naciones Unidas. (2020). *Marco Estratégico de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Guatemala 2020-2025*. Naciones Unidas Guatemala. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-03/marco_de_cooperacion_onu_guatemala_0_0.pdf
- Naciones Unidas. (2022). *Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas para Proyectos. Documento del programa para El Salvador (2022-2023) DP/DPC/SLV/4*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/sv/UNDP_El-Salvador-CPD-2022_2026---ESP-1.pdf.
- Nganje, F. (2015). *Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?* (C. f. Research, Ed.) United Nations University. https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3321/unu_cpr_decentralized.pdf.
- Nigro, F. (1970). *Modern Public Administration*. Nueva York: Harper & Row.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2017). *Sistema Nacional de Planificación de Guatemala*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-guatemala>.
- Paulo, S. (24 de Abril de 2014). International Cooperation and Development: A Conceptual Overview. *German Development Institute*. https://www.researchgate.net/publication/272246983_International_Cooperation_and_Development_A_Conceptual_Overview
- Pehe, J. (1998). Connections between Domestic and Foreign Policy. *Perspectives* (10), 61-64. <http://www.jstor.org/stable/23615812>.
- Pérez, A., y Sierra, L. (1998). *Cooperación Técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. https://www.academia.edu/11249380/M%C3%A9xico_y_la_cooperaci%C3%B3n_internacional.

- Pérez, E. (2011). *La administración pública en el estado moderno: Enfoques teóricos para el análisis de la administración pública*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de La Plata]
<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.667/te.667.pdf>.
- Pérez-Hernández, L. (2020). *Catálogo de fuentes de cooperación internacional para organizaciones del tercer sector*.
<https://ri.ues.edu.sv/id/eprint/21291/1/2020%20-%20Cat%C3%A1logo%20de%20fuentes%20de%20cooperaci%C3%B3n%20internacional%20para%20organizaciones%20del%20tercer%20sector%20.pdf>
- PNUD-CEPAL. (1988). *Análisis y formulación de la política exterior*.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29426/S327N962A_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Porras, V. (2020). *Propuesta para establecer la Maestría Profesional en Diplomacia en el mecanismo de ingreso al Servicio Exterior de la República de Costa Rica*. [Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica].
<https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/81130/Trabajo%20Final%20de%20Investigaci%C3%B3n%20Aplicada.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). *The 2021/2022 Human Development Report. Uncertain times, unsettled lives. Shaping our future in a transforming world*. PNUD. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210016407/read>.
- Rana, K. S. (2011). *21st-century diplomacy: A practitioner's guide*. Bloomsbury Publishing USA.
- Real Academia Española (2024) *Legación*. <https://dle.rae.es/legaci%C3%B3n>
- Reglamento Interno del Organo Ejecutivo El Salvador Decreto del Consejo de Ministros No. 24, del 18 de abril de 1989.
<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/74663/download>
- Reglamento Interno del Organo Ejecutivo El Salvador Decreto del Consejo de Ministros No. 24, del 18 de abril de 1989.
<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/74663/download>
- Rincón, L. (2019). *Modalidades y tipos de cooperación en las relaciones internacionales y su desempeño en Colombia*. [Trabajo de Grado, Universidad Militar Nueva Granada].
https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/21325/RINCONA_RROYAVELINDA2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Rosenbloom, D., Kravchuk, R., & Clerkin, R. (2022). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. Routledge. ISBN 9781032055558
- Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia de Guatemala (2024) *Estructura organizativa de la Secretaría de Planificación y de Programación*

de la Presidencia de Guatemala.
https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/?page_id=24.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2023). *Naciones Unidas presenta resultados de cooperación con Guatemala 2022*.
<https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/?p=8538>.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2023). *Planifican en Guatemala estrategia de cooperación internacional para Iberoamérica 2024-2030*. <https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/?p=8937>.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (2021). *Rendición de Cuentas Segundo Cuatrimestre 2021*.
<https://www.cpcc.gob.gt/wp-content/uploads/2021/10/2.-Presentaci%C3%B3n-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2do-Cuatrimestre-SEGEP.pdf>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Subsecretaría de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo, Dirección de Análisis y Seguimiento de la Cooperación para el Desarrollo. (2023). *Informe Histórico Cooperación Internacional 2005-2023*. SEGEPLAN, 2023.
<https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2023/11/Informe-Historico-de-Cooperacio%CC%81n-Internacional-Digital-1.pdf>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Subsecretaría de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo, Dirección de Gestión, Negociación y Contratación de la Cooperación para el Desarrollo. (2022). *Guía Orientadora Programas y Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable. 6ta Edición*. SEGEPLAN. <https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2022/08/Guia-Orientadora-1.pdf>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Subsecretaría de Cooperación. (2023). *La cooperación sur-sur en Guatemala. Una mirada a la implementación de iniciativas a partir de la adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. SEGEPLAN.
<https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2023/06/Doc.-Coope-Sur-Sur-en-Guatemala-2.pdf>.

SEGEPLAN [SEGEPLAN] (20 de diciembre de 2022). *Quieres conocer los procesos de la cooperación en Guatemala?* [Video]. YouTube
https://www.youtube.com/watch?v=TQxu__8jmZ4

Tapia, W. (19 de julio de 1995). *Propuesta de Programa y Estructura de la Academia Diplomática de Guatemala. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30467/S9570832_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Thapa, I. (2020). *Public administration: Meaning, Scope and Its Nature*.
<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33704.80641>.

Toledo, O. (2023) *El Ministerio de Relaciones Exteriores: El caso de El Salvador*. Entrevista realizada el 12 de setiembre, San José, Costa Rica.

- Tonon, G. (2011). *La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en Ciencia Política y Ciencias Sociales: Diseño y desarrollo de una tesis doctoral* <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3702607.pdf>
- Universidad de Huelva. (2023). *Glosario*. <https://www.uhu.es/cooperacion-internacional/glosario>
- Van Klaveren, A. (2017). *Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog*. Universidad de Bern. World Trade Institute. https://www.wti.org/media/filer_public/58/1a/581af31d-f1b6-43d6-9ec2-418c06fc9ea5/working20paper20no2025_201720van20klaveren.pdf.
- Vargas, J. (2008). Teoría institucional y neoinstitucional en la administración internacional de las organizaciones. *Revista Científica Visión de Futuro*, 10(2) <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935471005.pdf>
- Velásquez, A. (2022). *La desigualdad social en Guatemala. Evolución y respuesta institucional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4823b015-41f9-45b5-887a-bf4a894f6d6c/content>.
- Vilanova, P. (1994). *El sistema político y la política exterior: el ciclo formal*. Universidad de Barcelona. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/16975.pdf>
- Weckmann, L. (1960). *Origen de las misiones diplomáticas permanentes*. *Foro Internacional*, 1(2) (2), 268-298. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/29/19>
- Zepeda, J. (13 de noviembre de 2023) *Los indígenas son ahora los garantes de la democracia en Guatemala*. OpenDemocracy. <https://www.opendemocracy.net/es/indigenas-garantes-democracia-guatemala/>