



INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017

Proyección de Costa Rica en los organismos internacionales: análisis de sus candidaturas durante el período 1992-2017

María Fernanda Morales Camacho

Agosto, 2017.



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

Índice de contenido

Consideraciones iniciales y componentes metodológicos	3
Elementos generales del proceso de gestión de candidaturas	5
Panorama general: La apuesta por las "candidaturas país"	6
<i>Candidaturas de alto nivel: resultados mixtos, problemas que se evidencian con mayor claridad</i>	21
<i>La candidatura de Christiana Figueres: los faltantes en el proceso de gestión de candidaturas de alto nivel</i>	22
<i>La candidatura de Elizabeth Odio Benito como ejemplo positivo de candidaturas de alto nivel exitosas</i>	23
Conclusiones	25
Referencias.....	26

Proyección de Costa Rica en los organismos internacionales: análisis de sus candidaturas durante el periodo 1992-2016¹

Consideraciones iniciales y componentes metodológicos

El estudio de candidaturas permite revisar el alcance que tiene el país en el desarrollo de su política exterior, el peso de su imagen internacional y su capacidad de gestión. Este elemento implica la búsqueda del país por influir en diversos escenarios, no solo mediante el establecimiento de posiciones discursivas, sino también mediante el posicionamiento en puestos de decisión en órganos directivos o consultivos; o bien, en la conducción de estos entes. El análisis de las candidaturas y su comportamiento a lo largo del tiempo posibilita profundizar en el alcance de la política exterior costarricense a nivel multilateral, asimismo, tener una noción del alcance del país, no solo en dichos organismos internacionales, sino a través de las alianzas que forma para, potencialmente, llegar a estas posiciones.

Por tal motivo, el presente estudio se propone realizar un análisis descriptivo del comportamiento de las candidaturas durante el periodo 1992-2016, el cual, debido a la conformación de la información analizada y para efectos del presente estudio, se divide en tres sub-periodos 1992-2004 (periodo continuo de información disponible), 2000-2004 y 2011-2016 (con el propósito de comparar dos sub-periodos debido a la faltante de datos), dado que para el periodo 2005-2010 no fue posible ubicar datos Sección de Candidaturas del MREC.

El presente estudio es de naturaleza exploratoria, ya que es la primera vez que se realiza una investigación sobre el tema en el país, las fuentes de información son limitadas y existe poca literatura especializada al respecto. A pesar de ello, se preparó una base de datos, con el propósito de sistematizar la información relacionada disponible sobre la materia, hasta setiembre de 2016, que se encontraba dispersa en diferentes documentos como notas verbales, correos electrónicos, notas de entendimiento y registros. Dichos documentos se encontraban ordenados por año; sin embargo, es importante mencionar varios obstáculos metodológicos que enfrentó el equipo de investigación durante el proceso de recolección y análisis:

- A pesar de que las carpetas se encontraban ordenadas por año, los archivos de las candidaturas se repetían en varios años.
- El equipo de trabajo tuvo que revisar diversos documentos con el propósito de completar la base, ya que documentos como las notas verbales contenían escasa información de la candidatura *per se* y mucha de la información con contenido relevante se encontraba más en los correos internos archivados.
- El periodo de análisis se determinó por la disponibilidad de los archivos, los cuales datan de 1992. No obstante, hay un lapso entre 2005-2010 donde no

¹ Agradecemos el arduo trabajo de los estudiantes Diego Acuña, Estella Castellanos y Natalia Arce por la minuciosa construcción de la base de datos. Sin su valioso trabajo, este documento no sería posible.

se encontró documentación disponible, constituyendo una barrera para establecer un análisis temporal más completo y continuo. Se desconocen las razones por las cuales no hay información disponible sobre este periodo. Para algunas componentes de la ponencia, la falta de información se subsanó con fuentes secundarias que abordan específicamente candidaturas de alto nivel y el año 2016.

- Finalmente, el archivar físicamente los documentos de candidaturas simplemente por año; sin hacer distinción alguna, por ejemplo, por áreas, representó un obstáculo para avanzar con mayor celeridad en el proceso. Mostrando también, una oportunidad de mejora en la sistematización de esta información para procesos futuros. Así, las carpetas concernientes a cada candidatura contenían información distinta, lo que demostraba la ausencia de un protocolo de la información que debía conservarse.

La base de datos contempla ID del expediente, año de la candidatura, fecha de votación, nombre del candidato, sexo del candidato, tipo de candidatura (personal o país), puesto, representación país, clasificación, detalle del puesto, organismo, dimensión, resultado, observaciones, promotor, canciller, ciudad, representación permanente y tipo de representación. La información disponible en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores no permite analizar el grado de apoyo que se brindó a todas las candidaturas, dados los problemas apuntados anteriormente.

Resulta relevante mencionar que la presente ponencia considera la variable candidaturas desde dos perspectivas: “candidaturas país” y “candidaturas persona”; esta categorización es importante en la medida que permite discernir los posibles alcances en materia de política exterior cuando un puesto es asumido, observar grados de éxito y líneas de política exterior. De tal forma, para efectos de esta ponencia, se entienden:

- a) “Candidaturas país” a la postulación del Estado para ocupar un puesto dentro de los órganos de gobierno de un organismo internacional. Son también calificadas como tales para este estudio, aquellas candidaturas que se realiza en el nombre de una persona específica, pero no por ello este funcionario deja de representar las posiciones del país dentro del organismo internacional, por ejemplo, al ocupar la presidencia o vicepresidencia del algún organismo internacional lo es el caso de la Asamblea General de Naciones Unidas.
- b) “Candidaturas persona” abarca aquellas postulaciones en que el Estado presenta el nombre de un aspirante a un cargo, en el cual realizará funciones como parte de la estructura burocrática del organismo, o bien, a título individual y no como representante de Estado postulante.

El propósito de las categorías en la base de datos es realizar un análisis de comportamiento a través de los años para identificar posibles patrones o denominadores comunes que sienten las bases para futuros y más detallados estudios sobre los alcances de la política exterior de Costa Rica. En este sentido,

es importante destacar que el presente estudio no pretende medir el impacto de las candidaturas en la política exterior nacional, ya que para ello se requiere mayor disponibilidad de información, la cual mediante un estudio de naturaleza exploratoria no es posible brindar.

Elementos generales del proceso de gestión de candidaturas

Para efectos del presente estudio una candidatura se define como la propuesta del país para ocupar un puesto dentro de organismos internacionales, mediante la proposición del nombre del Estado (“candidaturas país”) o por una persona física (“candidaturas persona”). Es un proceso que requiere una detallada preparación, la cual comprende una inversión económica y de recursos humanos por parte del país en la medida que se debe promover a sí mismo en diferentes foros, así como la configuración de alianzas (búsqueda de terceros en calidad de promotores individuales o en forma de bloques), implicando así un intenso trabajo diplomático. Para efectos de análisis, dos distinciones iniciales se realizan respecto a las candidaturas: “candidaturas país” y “candidaturas persona”. Las candidaturas país son aquellas en las que el país se propone en su carácter de miembro de una organización a ocupar un espacio en uno de sus comités u órganos directivos, en este sentido, el nexo representante-país prevalece y se es evidente ya que se habla de “Costa Rica” para referirse a acciones concretas por parte del representante en el seno de estas instituciones. Por otra parte, las “candidaturas persona” se refieren a aquellos casos en que el país propone a una persona para ocupar un cargo dentro de la organización y el funcionario, jurídicamente, deja de tener un carácter nacional (pasa a ser un funcionario del organismo; no representante de Costa Rica), aunque eso no implica que no exista posibilidad de establecer influencia y valores de su país de origen dentro de la organización; por ejemplo, cuando se ocupan cargos de alto nivel como la Secretaría General o la Dirección General de un organismo internacional.

Los planes de desarrollo 2007-2010 y 2011-2014 claramente establecían el objetivo de ocupar un papel protagónico mediante la obtención de una serie de espacios en diversos foros internacionales (Cascante Segura, et. al, 2017: 17). En el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 no se explicita el tema de las candidaturas en sus objetivos, resultados o indicadores, sin embargo, está presente dentro de los ejes estratégicos de Política Exterior de Costa Rica “el fortalecimiento del Derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo” (2015: 454). Asimismo, de acuerdo con el comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores *Costa Rica ganó 14 candidaturas internacionales (21/10/2016)*, durante el periodo 2014 a setiembre del 2016, Costa Rica ganó 14 candidaturas en organismos internacionales de diversa naturaleza: académicos, ambientales, de derechos humanos, derecho internacional. Es importante destacar que en el 2016 se gestionó también la candidatura de Cristiana Figueres Olsen a la Secretaría General de Naciones Unidas. Estos elementos demuestran que la actual administración también ha entendido como primordial el manejo de las candidaturas del país.

De esta manera, el presente análisis entiende “candidatura” como un proceso que inicia con la decisión del Gobierno de lanzar de forma oficial la propuesta para ocupar un puesto en un organismo internacional, su inscripción ante las autoridades correspondientes y el desarrollo de una campaña para su elección. Este proceso de campaña incluye una serie de negociaciones y actividad diplomática donde las autoridades gubernamentales y el candidato se reúnen con actores claves de otros gobiernos con el propósito de asegurar apoyo en las votaciones; finalmente, se realizan las votaciones siguiendo el *modus operandi* de cada institución.

Para ello la Cancillería costarricense cuenta con un departamento encargado del seguimiento técnico de la candidatura que actualmente se encuentra compuesto por una persona, en asocio con las oficinas diplomáticas y consulares en el exterior. Dado que el país cuenta con una cantidad relativamente reducida de misiones (Cascante Segura, et. al., 2017: 19), son fundamentales en estos procesos las misiones permanentes en Naciones Unidas en Nueva York, los Organismos de Naciones Unidas en Ginebra y ante la Organización de Estados Americanos en Washington. En este sentido, es posible señalar que el país cuenta con una reducida capacidad de recursos humanos para desarrollar una actividad que conlleva una considerable cantidad de tiempo y esfuerzo para alcanzar resultados positivos, especialmente, en aquellas candidaturas de mayor relevancia política.

En algunos casos existen países promotores, pero de la información recabada en 86 casos, Costa Rica promovió sus candidaturas en 74 ocasiones, el GRULAC (Grupo Latinoamericano y del Caribe) presentó candidaturas costarricenses en 11 propuestas y solo un tercer país se identifica como promotor de una candidatura costarricense, Panamá en el año 2002, ante la negativa del gobierno de turno de proponer a Elizabeth Odio Benito a la judicatura de la Corte Penal Internacional (La Nación, 2002).

En la búsqueda documental realizada para esta ponencia, no se evidenció la existencia de normativas, circulares u otros documentos oficiales que regulen tales procesos. En este sentido, la carencia de normas específicas no permite establecer los mecanismos mediante los cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores determina la relevancia y viabilidad de candidaturas específicas, lo que se podría evidenciar en la dispersión temática hallada (ver cuadro 4 y 5); o bien en los diferentes puestos a los que se ha postulado (ver cuadro 8); mismo que podría vincularse con los propuestas de acción en materia de política exterior que el Gobierno de turno determina. A pesar de lo anterior, es importante mencionar que en los planes de desarrollo 2007-2010 y 2011-2014 se establecieron las candidaturas específicas al Consejo de Seguridad, así como la presidencia “pro tempore” de Celac y Focalae.

Panorama general: La apuesta por las "candidaturas país"

Durante el periodo 1992-2004 y 2011-2016 se contabilizan un total de 176 candidaturas, de las cuales 135 corresponden al primer periodo y 41 al segundo periodo. En términos generales, 120 candidaturas se ganaron (68,18 %), 19 se

perdieron (10,79%), 21 fueron retiradas (11,93%) y 16 (9,1%) casos en los que no hay claridad sobre el resultado del proceso (ND), debido a la falta de información o imprecisiones en los documentos que dificultaban determinar el resultado.

Las candidaturas se analizaron, en primera instancia, tomando en consideración si estas se realizaban por país, o bien por persona. En este sentido, y de forma muy general, de los 176 casos estudiados, 104 corresponden a candidaturas país y 72 a candidaturas persona (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

Total candidaturas país y total candidaturas persona (1992-2016)

Año	Total candidaturas país	Total candidaturas persona
1992	4	4
1993	8	11
1994	6	1
1995	12	2
1996	8	5
1997	2	5
1998	1	6
1999	11	3
2000	6	3
2001	4	2
2002	2	1
2003	11	7
2004	7	3
2011	8	4
2012	5	8
2013	5	0
2014	1	1
2015	2	1
2016	1	5
Total	104	72

Así, en el caso de las candidaturas país, de las 104 presentadas 84 se ganaron; representando un elevado porcentaje de éxito cercano al 80,76%. Si se detalla más el estudio de estos datos, puede observarse cómo el porcentaje de éxito crece cuando la candidatura es de carácter país (ver gráficos 1, 2, 3. y 4). Así, en el periodo 1992-2004, se ganaron el 82,92% de aquellas elecciones de las que se tiene información, en el periodo más reducido 2000-2004 se obtuvieron victorias en el 86,6 % de los casos, mientras que en el periodo 2011-2016, se ganaron el 72,72% de estas (ver cuadro 2).

Cuadro 2

Candidaturas por periodo, tipo y resultado obtenido (1992-2004, 2000-2004 y 2011-2016)

PERIODO	1992-2004		2000-2004		2011-2016	
	País	Personal	País	Personal	País	Personal
GANADA	68	23	26	11	16	13
PERDIDA	3	10	1	4	2	4
RETIRADA	4	14	0	1	1	2
ND	7	6	3	0	3	0

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016).

Por otra parte, en las candidaturas personales, aunque no considerablemente, el éxito se reduce, durante 1992-2004, se ganaron el 53,39 %; entre 2000-2004, el 73,33 % y; en 2011-2016, se obtuvo el 68,42 %.

Gráfico 1

Candidaturas presentadas y ganadas por país (1992-2004)

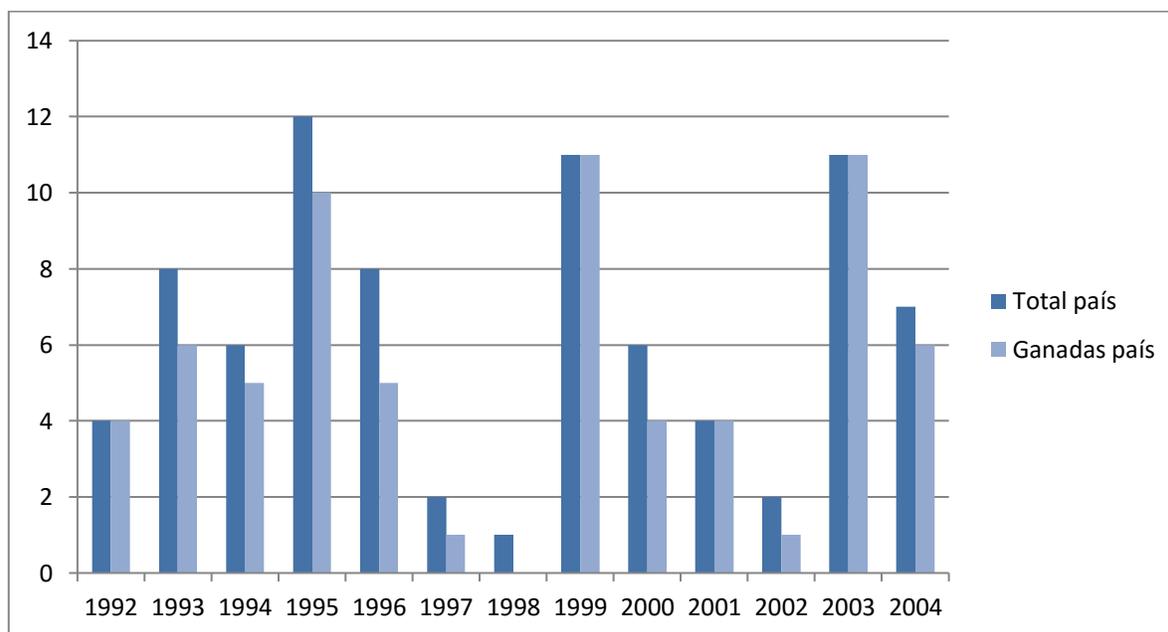
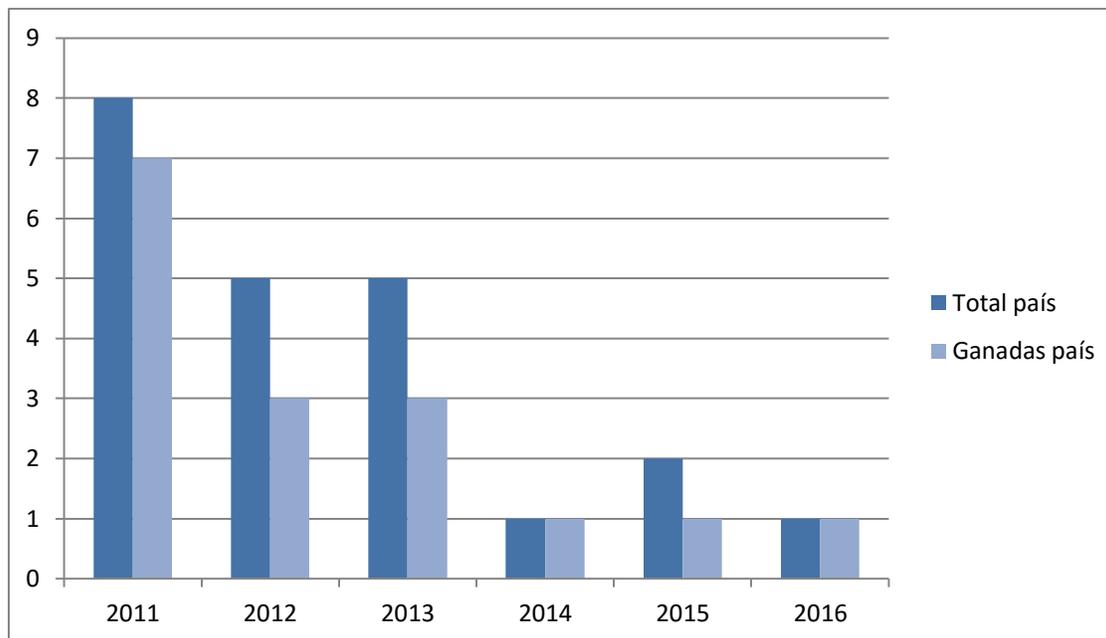


Gráfico 2

Candidaturas presentadas y ganadas por país (2011-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016).

*No se reportan datos para este año.

Por otra parte, respecto a las candidaturas por persona, de las 72 presentadas, 36 se ganaron, representando un porcentaje de éxito de 50%.

Gráfico 3

Candidaturas totales por persona y candidaturas ganadas por persona (1992-2004)

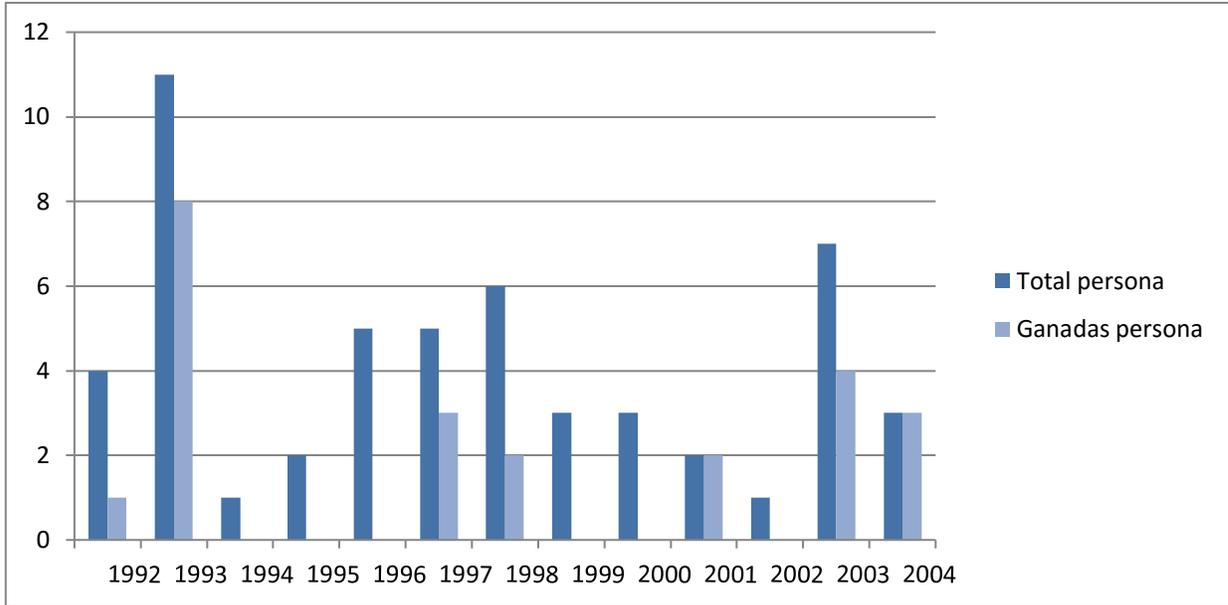
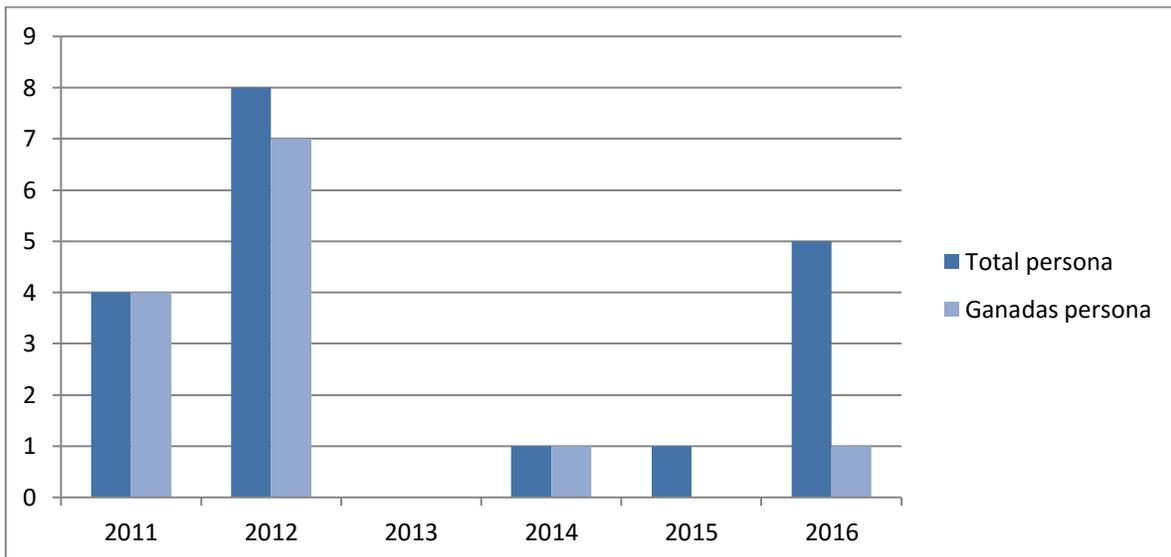


Gráfico 4

Candidaturas totales por persona y candidaturas ganadas por persona (1992-2004)



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016).

*No se reportan datos para el año 2013.

Dada la dispersión de los datos para ambas categorías, resulta difícil establecer un patrón de comportamiento en materia de propuestas de candidaturas. Aunque es posible señalar que las candidaturas a nombre del país son más frecuentes, no obstante, durante el periodo 2011-2016 es posible evidenciar una línea de tendencia a la baja leve, aunque el porcentaje de éxito en las candidaturas país, específicamente para el periodo 1992-2004 es más elevado comparado con las candidaturas persona. En este sentido, el mayor éxito en candidaturas país, a modo de hipótesis, puede deberse a que resulta más fácil vender la posición de Costa Rica como país responsable internacionalmente que a candidatos específicos, los cuales pueden ser menos conocidos o tener más reticencias personales al conocerse sus posiciones específicas sobre ciertos casos. Más adelante, al analizar candidaturas de alta categoría, se plantearán algunos factores de peso en la gestión de estas campañas.

Por otra parte, resulta relevante revisar el comportamiento del país sobre equidad de género (ver cuadro 3) al momento presentar candidaturas. En este campo, se percibe un cambio significativo en los patrones de ambos periodos, dado que como puede verse en el periodo 2000-2004, apenas el 13,63% de las aspirantes fueron mujeres, mientras que ese porcentaje llega al 44 % en el periodo 2011-2016, lo que muestra el avance del país en esta materia.

Cuadro 3

Candidaturas por periodo, resultado y sexo del candidato (1992-2004, 2000-2004 y 2011-2016)

PERIODO	1992-2004		2000-2004		2011-2016	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
GANADA	10	28	3	14	7	10
PERDIDA	2	8	0	4	4	1
RETIRADA	3	12	0	1	0	2
ND	2	5	0	0	0	1

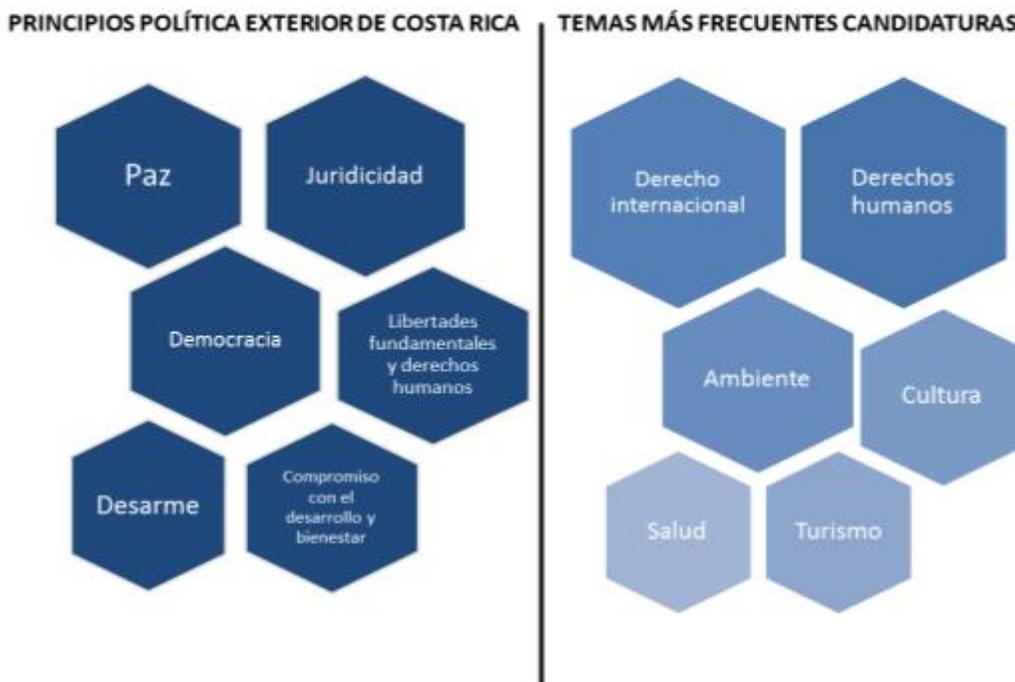
Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016).

Una revisión de los tipos y temas que Costa Rica proyecta en candidaturas: un panorama de dispersión

Al comparar los temas más frecuentes en las candidaturas, tanto personales como país (ver figura 1), es posible identificar que los mismos se enmarcan en los principios de política exterior del país; evidencia de ello es el peso que temas vinculados con derecho internacional y derechos humanos (ver cuadro 4) han tenido a lo largo del periodo de estudio, aspectos fundamentales en el ejercicio histórico de la política exterior del país.

Figura 1

Comparación principios de política exterior y temas frecuentes en candidaturas



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016) y otras fuentes.

Con la evidencia recolectada para esta ponencia puede concluirse que el país tiende a tener rasgos distintos al momento de determinar los temas a los cuáles presenta candidaturas (ver cuadro 4).

Cuadro 4

Candidaturas presentadas por tema. 1992-2016

Año	Agricultura	Ambiente	Comercio	Comunicación	Cultura	Derecho Internacional	Derechos Humanos	Estadística	Estudios superiores	Género	Geografía	Salud	Servicios postales	Turismo
1992						1	7							
1993		2			3	8	5					1		
1994						3	4							
1995		1			3	8	2							
1996		1			1	6	4					1		
1997					1	2	4							
1998					2	2	3							
1999		3			1	10								
2000						5	4							
2001					2	4								
2002						2						1		
2003	1	2			2	5	6					2		
2004		2				7							1	
2011		2			2	3	3	1	1					1
2012			1		2		6			1	1	1	1	
2013				1	2	1						1		
2014							2							
2015						2								1
2016	1				1		3			1				

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016).

En este sentido, como puede observarse en el cuadro 5 el comportamiento relativo a candidaturas país y candidaturas personales difiere entre ambos periodos de forma significativa, dado que entre el 2000 y 2004 hay un predominio de candidaturas en puestos afines a derecho internacional y derechos humanos; mientras que entre 2011 y 2016 se produce una expansión de los temas, aunque el número de candidaturas presentadas resulta similar y derecho internacional y derechos humanos siguen ocupando una buena parte de la agenda del país. Así, si había un enfoque a siete temas distintos entre 2000-2004, estos aumentaron a candidaturas en órganos con trece temas distintos en 2011-2016.

Cuadro 5

Candidaturas por tema y tipo (2000-2004 / 2011-2016)

PERIODO TEMA/TIPO	2000-2004		2011-2016	
	País	Persona	País	Persona
AGRICULTURA		1		1
AMBIENTE	2	2	2	
CIENCIAS				
COMERCIO				1
COMUNICACIÓN			1	
CULTURA	3	1	5	2
DERECHO INTERNACIONAL	17	6	2	4
DERECHOS HUMANOS	5	5	5	9
ESTADÍSTICA			1	
GÉNERO			2	
GEOGRAFÍA				1
SALUD	2	1	1	1
SERVICIOS POSTALES	1		1	
TURISMO			2	
TOTAL	30	16	22	19

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016).

¿Esa mayor dispersión de candidaturas provoca algún cambio en el resultado obtenido? Para el periodo 2000-2004, se ganaron un total de 17 candidaturas personales de 22 posibles; por otra parte, entre 2011-2016 se ganaron 18 de 25 posibles, aunque la diferencia no es considerable 77,2 % y 72 % la mayor dispersión no trajo necesariamente mayor éxito al país y pudo incidir en la reducción de su presencia en temas donde contaba con fuerte posicionamiento de funcionarios costarricenses.

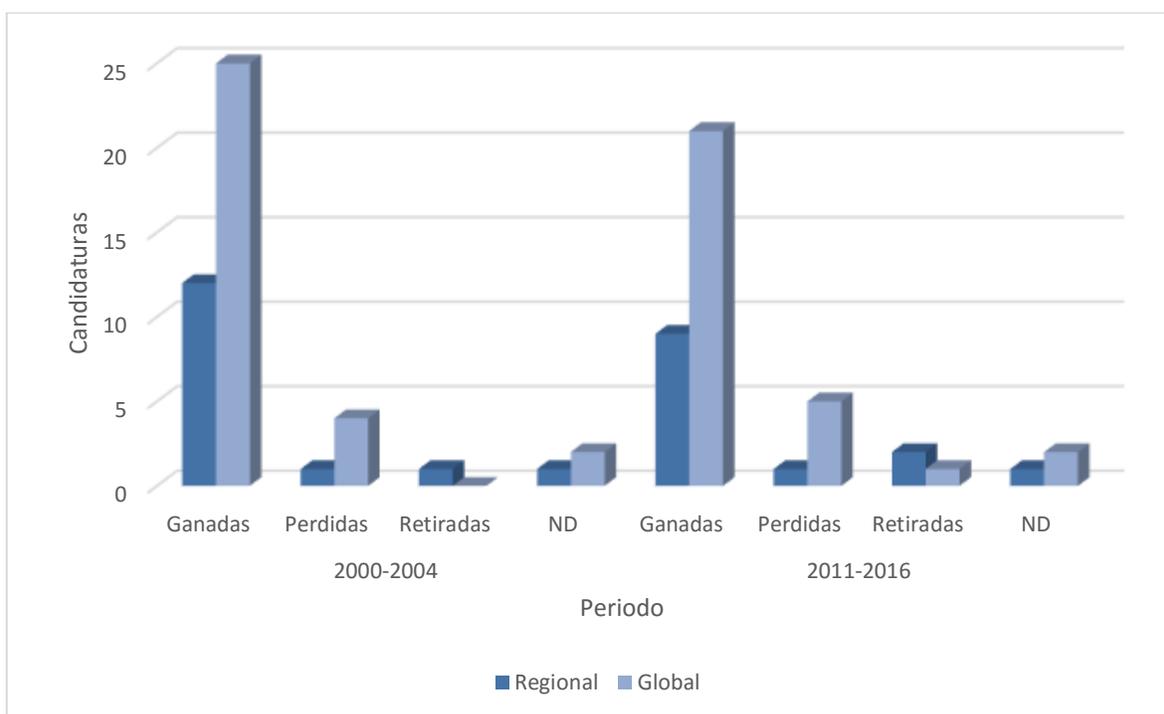
En el caso de las candidaturas país la dispersión de temas es menor entre uno y otro periodo. Lo cual puede ser una de las razones por las cuales se tiene un mayor éxito relativo, como se pudo apreciar en el cuadro 2. En este sentido, uno de los cuestionamientos estratégicos que en esta materia deben resolverse se encuentra constituido por la búsqueda del equilibrio entre la necesidad de presentar

candidaturas y los espacios en los cuales el país debe consolidarse, ante sus recursos relativamente bajos para gestionar el tema.

Otro patrón interesante es la tendencia en ambos periodos de postularse a más candidaturas con alcance global que regional. La mayor cantidad de candidaturas propuestas y ganadas se encuentran en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con 113 candidaturas, de las cuales se ganaron 80; y la Organización de los Estados Americanos (OEA) con 27 candidaturas, de las cuales se ganaron 18. En esta línea, en el periodo 2000-2004, el 32,6 % fueron candidaturas regionales y el 67,4 % de candidaturas globales. Durante el periodo 2011-2016, el 31% de las candidaturas fueron regionales, mientras que el 69 % fueron globales.

Gráfico 5

Candidaturas por alcance (regional/global) y resultado (2000-2004 / 2011-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016).

Como puede observarse en gráfico 5, el porcentaje de éxito no necesariamente está en razón del alcance del puesto al que se aspira. Así, en el periodo 2000-2004 se obtuvo el 85 % en candidaturas regionales y 80,6% en candidaturas globales, mientras que entre el 2011-2016 se obtuvo el 75 % en ambas categorías. No se puede determinar con certeza si esto se debe a que hay mayor oferta de puestos en los organismos multilaterales globales que en los regionales para candidaturas

país, o bien, si estratégicamente se considera más oportuno invertir los recursos en puestos de mayor alcance internacional.

En este sentido, por ejemplo, si se analizan las candidaturas ganadas frente al total de candidaturas presentadas bajo la categorización de foros de primer y segundo nivel, para el periodo 1992-2006, es posible identificar que el interés del país se ha enfocado en los foros de primer nivel (ver cuadro 6 y 7), en los que presentó, aproximadamente, el 84% de las candidaturas, ganando el 69,59% de las mismas. No obstante, se debe mencionar que, si bien el número de candidaturas es menor en los foros considerados como de segundo nivel (15,9%), su porcentaje de éxito supera el 50%. Además, las candidaturas en los foros de primer nivel registran una tasa promedio de éxito de 60,7%; mientras que el porcentaje de éxito en los foros de segundo nivel reporta un promedio de 40,4%; evidenciándose la importancia de los organismos de primer nivel para las candidaturas nacionales.

Para efectos de la presente investigación, un foro de primer nivel es aquel organismo de alcance global o regional popularmente conocido, por ejemplo la OEA, ONU, OMC (Organización Mundial de Comercio), o bien, tribunales internacionales como la Corte Penal Internacional o Corte Interamericana de Justicia- Por otra parte, los foros de segundo nivel corresponden a aquellos organismos o instancias cuyo alcance o competencia es limitado geográficamente o técnicamente, por tanto, son menos conocidos por el público en general.

Cuadro 6

Candidaturas presentadas por año y tasas de éxito en foros categorizados como de primer y segundo nivel

Año	Foro Primer Nivel Presentadas	Candidaturas ganadas	Tasa de éxito	Foro Segundo Nivel Presentadas	Candidaturas ganadas	Tasa de éxito
1992	7	4	57,1	1	1	100
1993	16	12	75	3	1	33,3
1994	7	5	71,4	0	0	0
1995	11	8	72,7	3	2	66,7
1996	12	5	41,7	1	0	0
1997	7	3	42,9	0	0	0
1998	5	1	20	2	1	50
1999	12	9	75	2	2	100
2000	9	6	66,7	0	0	0
2001	6	6	100	0	0	0
2002	3	1	33,3	0	0	0
2003	16	14	87,5	1	1	100
2004	10	9	90	1	0	0
2011	9	8	88,9	3	3	100
2012	11	9	81,8	2	1	50
2013	2	1	50	3	2	66,67
2014	2	2	100	0	0	0

2015	0	0	0	3	1	33,3
2016	3	0	0	3	2	66,7
Total	148	103		28	17	

Fuente: Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016).

Cuadro 7

Candidaturas presentadas y ganadas en foros categorizados como de primer y segundo nivel

	Foro de 1 nivel	Foro 2 nivel
Candidaturas presentadas	148	28
Candidaturas ganadas	103	17
% de éxito	69,59	60,71

Fuente: Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016).

Otro patrón interesante de los periodos en estudio es la poca repetición de puestos a los que Costa Rica aspira (con la salvedad de que no se cuenta con información completa del periodo 2005-2010, que se ha tratado de reconstruir con otras fuentes). El cuadro 8, registra 29 candidaturas a puestos que se repitieron de un total de 176, donde destaca la búsqueda constante de Costa Rica por tener representación en el Comité de Expertos de Derechos Humanos de Pacto de Derechos Civiles y Políticos², la extinta Comisión de Derechos Humanos del Ecosoc y el Consejo de Derechos Humanos. No obstante, puede apreciarse que en estas candidaturas la capacidad de triunfo del país se reduce, pues apenas alcanza un 62%, lo que pudiese ser un indicio sobre cómo la dispersión de postulaciones puede afectar aquellas que realmente tienen un significado político para Costa Rica.

Cuadro 8

Candidaturas y resultados de mayor frecuencia presentadas por Costa Rica (1992-2004 / 2011-2014)

Puesto	G.	P.	R.	ND.	Total	T. País	T.Persona
Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Humanos y Políticos	3	2	1		6		6
Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (ECOSOC)	2		1		3	3	
Secretaría General OEA	1		2		3		3

² “El Comité de Derechos Humanos ("CCPR" en la nomenclatura de la ONU) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) por sus Estados Partes, así como la abolición de la pena de muerte establecida por el Segundo Protocolo Facultativo por los Estados parte de este” (CCPR, 2017).

Secretaría General de la Flacso	1		2		3		3
Consejo de seguridad de Naciones Unidas	2				2	2	
Consejo de Derechos Humanos de la ONU	1	1			2	2	
Comisión de Desarrollo Sostenible del Consejo Económico y Social (ECOSOC)	1		1		2	2	
Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos	1				1	1	
De la Comisión de Historia del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH)	2				2		2
Comité de Derechos del Niño		1	1		2		2
Adjunto del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)			1		1	1	
Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	2				2	2	
De la Comisión de Prevención del delito y Justicia Penal del Consejo Económico y Social (ECOSOC)	2				2	2	
Totales	18	4	7	2	31	15	16

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016). Asimismo, se adicionan datos recolectados mediante otras fuentes.

G. Ganadas, P. Perdidas, R. Retiradas, ND. No indica

Este patrón tiene dos explicaciones, por un lado, la existencia de limitaciones a candidaturas continuas dentro de los organismos internacionales para garantizar la rotación y la representatividad de sus miembros en los puestos de mayor importancia dentro de estas instituciones, lo que impide a un país permanecer siempre en un órgano o cargo específico. Por otra parte, también existen dentro de la base de datos puestos aislados que, como pudo notarse en el cuadro 3, se encuentran desprendidos de temas en los cuales el país cuenta con una fuerte presencia a lo largo del periodo en estudio.

Cabe resaltar que también se registra poca frecuencia de repetición de nombres a candidaturas personales. En este sentido, de 96 candidaturas, solo en 15 ocasiones se produjo una repetición de las personas propuestas, entre las personalidades que repiten en candidaturas se encuentran: Elizabeth Odio Benito, Bernd Niehaus

Quesada, Bruno Stagno Ugarte, Daniel Camacho Monge, Víctor Rodríguez Rescia, Sonia Picado Sotela y Rocío Barahona Riera (ver cuadro 9).

Cuadro 9.

Candidaturas más frecuentes propuestas (1992-2016)

Nombre del candidato (a)	Número de veces propuesto	Candidatura País	Puesto(os)	Candidatura Persona	Puesto(os)
Elizabeth Odio Benito	8	1	Presidencia del Grupo de Trabajo Abierto Sobre Protocolo Abierto Contra la Tortura	7	Miembro de la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías Jueza del Tribunal Internacional para juzgar los crímenes contra la humanidad en la antigua Yugoslavia Directora General Adjunta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Jueza del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia Jueza de la Corte Penal Internacional Jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Bernd Niehaus	5	1	Vicepresidencia del Consejo Económico y Social (ECOSOC)	4	Secretario General de la OEA Miembro de la Comisión de Derecho Internacional Presidencia de la Cumbre de América latina, Caribe y la Unión Europea
Bruno Stagno Ugarte	4	4	Vicepresidencia de la Novena Reunión de Estados Parte en la Convención de Derechos del Niño Miembro de mesa a la XI Sesión de la		

			Comisión sobre Desarrollo Sostenible
			Presidencia de la Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional
			Facilitador en la Asamblea General de la ONU
Daniel Camacho Monge	4	4	Miembro Consejo Superior FLACSO Secretaría General FLACSO Secretaría General FLACSO Consejo Superior FLACSO
Víctor Rodríguez Rescía	3	3	Miembro del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Humanos y Políticos
Sonia Picado Sotela	3	3	Premio otorgado por el Comité de Derechos Humanos Jueza Corte Interamericana de Derechos Humanos Alto Comisionado de Derechos Humanos
Rocío Barahona Rivera		3	Miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Un lugar como experta) Miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Miembro de la Comisión Internacional de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil

Candidaturas de alto nivel: resultados mixtos, problemas que se evidencian con mayor claridad

A partir de la base de datos y otras fuentes, fue posible discriminar aquellos cargos considerados como de alto impacto. Para ello se tomaron como referencia los puestos de dirección general, presidencia, secretaría general y membresía de los órganos principales de organismos internacionales considerados como más conocidos, tales como la OEA, ONU, OMC (Organización Mundial de Comercio); o bien, jueces de altos tribunales internacionales (Corte Penal Internacional o Corte Interamericana de Justicia), que se identifican en el cuadro 10.

Cuadro 10

Candidaturas de alto nivel, tipo y resultado obtenido (1992-2016)

AÑO	ORGANISMO	PUESTO	TIPO	RESULTADO
1992	Organización de Estados Americanos	Secretaría General	Persona	Retiro
1996	Comisión de Derechos Humanos del Ecosoc	Miembro	País	Retiro
1996	Organización de Naciones Unidas	Miembro no permanente del Consejo de Seguridad	País	Ganada
1999	Organización de Estados Americanos	Secretaría General	Persona	Retiro
2000	Comisión de Derechos Humanos del Ecosoc	Miembro	País	Ganado
2001	Corte Penal Internacional	Juez	Persona	Ganada
2002	Organización Panamericana de la Salud	Dirección General	Persona	Retiro
2003	Corte Interamericana de Derechos Humanos	Juez	Persona	Ganada
2003	Comisión de Derechos Humanos del Ecosoc	Miembro	País	Ganada
2004	Corte Penal Internacional	Presidencia de la Asamblea de Estados	País	Ganada
2004	Organización de Estados Americanos	Secretaría General	Persona	Ganada
2008	Organización de las Naciones Unidas	Miembro no permanente del Consejo de Seguridad	País	Ganada
2010	Consejo de Derechos Humanos	Miembro	País	Ganada
2011	Corte Penal Internacional	Juez	Persona	Ganada
2012	Organización Mundial del Comercio	Dirección General	Persona	Perdió
2012	Organización Panamericana de la Salud	Dirección General	Persona	Ganada

2014	Consejo de Derechos Humanos	Miembro	País	Perdió
2015	Corte Interamericana de Derechos Humanos	Juez	Persona	Ganada
2016	Secretaría General de Naciones Unidas	Secretaria General	Persona	Retiro
	Total	19		

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de candidaturas (1992-2016). Asimismo, se adicionan datos recolectados mediante otras fuentes.

De esta forma, se registraron, durante el periodo de estudio, 19 candidaturas, 11 de índole personal y 8 con carácter país; en total se obtuvieron 12 de esas postulaciones (63,5%) que es inferior al porcentaje general de éxito (71,1%). En el caso de las candidaturas personales, se logró alcanzar el cargo en seis oportunidades (54,4 %), cabe resaltar, que los éxitos en candidaturas personales se han conseguido especialmente en puestos de relevantes tribunales internacionales, así un total de cuatro corresponden a candidatos costarricenses electos para ocupar un asiento en altos tribunales internacionales (la Corte Penal Internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos); lo cual podría evidenciar la proyección del país en materia de derecho internacional y derechos humanos. Asimismo, no son elecciones de candidato único (generalmente, los tribunales internacionales llenan varias vacantes en un mismo momento), por lo que hay más espacios de negociación. A diferencia de las candidaturas para puestos de dirección unipersonales, donde el país ha tenido bajos niveles de éxito.

Por otra parte, en las candidaturas país, se consiguió el éxito en seis oportunidades (75,5 %). ¿Por qué un mayor éxito en candidaturas país? Por lo general, las posibilidades aumentan en este tipo de candidaturas, pues las membresías en disputa enfrentan a países de una misma región en razón del principio de representación que orienta la integración de este tipo de órganos, de tal forma se reducen los candidatos, adicionalmente, en muchos casos se llenan varias vacantes a la vez, de forma que se incrementan las posibilidades de negociación.

La candidatura de Christiana Figueres: los faltantes en el proceso de gestión de candidaturas de alto nivel

El día 7 de julio del 2016 el Presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, dio a conocer, mediante cadena nacional televisión, el lanzamiento de la candidatura de Christiana Figueres para ocupar el cargo de Secretaria General de las Naciones Unidas y sustituir a quien fuese secretario en ese momento, Ban Ki-Moon, quien finalizara su gestión en diciembre del 2016 (Arias et al. 2016). La candidatura de Figueres se basó en su reconocimiento internacional por el exitoso desenlace de la COP 21 celebrada en 2016 (Oviedo 2016) en la que se destacó el carisma, firmeza y capacidad de consenso de Figueres.

De esta forma, se inició una campaña enfocada en promover la candidatura entre los 15 miembros del Consejo de Seguridad, especialmente entre los 5 miembros permanentes (China, Estados Unidos, Rusia, Reino Unido y Francia) con una serie de giras de trabajo en misiones encabezadas por el Canciller y altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores; así también promovida por el Presidente de la República en sus diferentes giras internacionales

No obstante, tras algunos sondeos en el Consejo de Seguridad, la candidatura fue retirada el 12 de setiembre del 2016, aproximadamente dos meses después de su lanzamiento (*Carta de la Sra. Christiana Figueres* 2016). Tanto el Canciller como Figueres, junto con algunos medios de comunicación, esgrimieron varias razones por las cuales la propuesta fue infructuosa, no obstante, coinciden en algunas especulaciones dado que los votos en el Consejo de Seguridad son secretos (Cambroner 2016a). Entre las posibles razones que se podrían identificar se encuentran: el corto periodo para realizar una campaña formal limitado a cerca de dos meses³, mientras muchos candidatos presuntamente habían iniciado sus campañas de manera informal algunos años atrás; así también razones en materia geopolítica sobre intereses de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Ruiz 2016a); incluso, ciertas reticencias por parte de algunos miembros debido a la ausencia de tradición y formación militar en Costa Rica (Cambroner 2016b). Por otra parte, el Ministro de Relaciones Exteriores, Manuel González, remarcó aspectos de naturaleza estructural como los limitados presupuestos del Ministerio para atender de lleno las demandas que una candidatura de este tipo requiere (viajes, encuentros, etc.) así como debilidades en materia de política exterior vinculadas con la falta de presencia del país en regiones como el continente africano (Ruiz 2016b).

La candidatura de Elizabeth Odio Benito como ejemplo positivo de candidaturas de alto nivel exitosas

Contrario a la candidatura de Christiana Figueres, la candidatura de Elizabeth Odio fue sumamente exitosa. Esta se presentó tras la fallida candidatura para la reelección como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en octubre de 2014. La candidatura fue presentada en noviembre de 2014, ocho meses antes de la votación, en junio de 2015. El gobierno convirtió la candidatura en un elemento prioritario de su primer año de política exterior, en este sentido, el intenso uso de una serie de herramientas diplomáticas fue evidente, se emplearon los contactos bilaterales, el cabildeo con las embajadas acreditadas en San José, la presentación en la Cumbre de CELAC, viajes personales de la candidata y el cabildeo de la Misión de Costa Rica en la OEA. Desde este punto de vista, si bien las dificultades

³ Por ejemplo, en el caso de la candidatura del ex presidente Miguel Ángel Rodríguez para la Secretaría General de la OEA, la misma se lanzó oficialmente el 16 de julio del 2003 (Comunicado de Prensa C-135/03) y fue electo en julio del año 2004 en la Asamblea General que se realizó en Quito (Ecuador) (XXXIVG *Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA*), dejando entrever un periodo de aproximadamente un año para promover la candidatura.

estructurales resultan menos evidentes en una elección regional que en una global, se aprovecharon una serie de elementos de la coyuntura para salvar los elementos estructurales con los que el país enfrenta estos procesos.

Adicionalmente, en la competencia se encontraban cuatro de los siete escaños de este órgano jurisdiccional, para lo cual se presentaron cuatro candidatos, además de Odio Benito: la candidatura argentina de Eugenio Raúl Zaffaroni, la ecuatoriana de Patricio Pazmiño Freire, la chilena de Eduardo Vio Grossi (reelección) y la uruguaya de Alberto Pérez Pérez (reelección). En la elección, de la cual participan 23 estados miembros de la CIDH, resultaron electos Zaffaroni (18 votos), Pazmiño (22 votos), Vio (20 votos) y la candidata costarricense (20 votos), mientras que el candidato uruguayo solo obtuvo nueve votos (Boeglin, 2015).

Conclusiones

Un análisis descriptivo de las candidaturas presentadas por el país en un lapso de 18 años permite establecer que:

- La dispersión de información y falta de datos para algunos años constituyen elementos que obstaculizan un análisis más detallado de este tema. Las carencias en archivo y manejo de la información son un indicador relevante para que el MREC establezca un sistema de conservación, manejo de la información y evaluación de resultados que le permita mejorar la toma de decisiones y estrategias en la gestión de las candidaturas costarricenses.
- En términos generales, las "candidaturas país" superan a las candidaturas personales, donde procesos como los mecanismos de promoción y negociación para ocupar puestos internacionales podrían incidir en la tendencia por este tipo de candidatura.
- No se detectaron normas específicas, formalmente establecidas, que regulen la gestión y priorización de las candidaturas. En tal sentido, únicamente cuando alguna candidatura específica se incluye en los planes nacionales de desarrollo que se establece una priorización programática para el gobierno de turno.
- Respecto a las candidaturas presentadas frente a las ganadas existe un elevado porcentaje de éxito correspondiente al 68% de puestos ganados en este lapso. No obstante, los niveles de éxito se reducen cuando se trata de candidaturas personales y, especialmente, en candidaturas a puestos de primer nivel global y regional. Sin embargo, no se han encontrado trabajos similares con países de la región que permita, en términos comparativos, mediar el alcance de la política exterior nacional frente a la de los países vecinos tomando como referencia la variable candidaturas internacionales.
- Si bien hay un lapso que no fue estudiado por la carencia de datos (2005-2010), es posible identificar dos sub-periodos de análisis, 2000-2004 y 2011-2016, al analizar los sub-periodos destaca el hecho que ambos se caracterizan por el aumento de la dispersión de candidaturas, es decir, se participa cada vez en más ámbitos, el fenómeno es especialmente sensible entre 2011-2016. En tal sentido, se configura una encrucijada en la que el país debe decidir si prefiere seguir participando cada vez en más ámbitos, o bien, concentrarse en algunas áreas prioritarias (derecho internacional y derechos humanos, por ejemplo, en los que tradicionalmente se ha tenido éxito), con lo cual se pueden maximizar los escasos recursos existentes para la gestión de estos procesos.
- La frecuencia de candidaturas propuestas y ganadas en materia de derechos humanos y derecho internacional, así como el éxito en las candidaturas para

altos cargos en organismos internacionales y que se encuentran vinculados con altos tribunales; evidencian el posicionamiento de Costa Rica en estos dos temas y que se encuentran acorde con sus ejes estratégicos de política exterior⁴.

- Un elemento constante, señalado por el ministro González para referirse a los múltiples factores que incidieron en el retiro de la candidatura de Christiana Figueres, corresponde a las limitaciones en materia de recursos (presupuestaria) y de infraestructura (mayor número de representaciones diplomáticas distribuidas en zonas estratégicas) que podrían influir en un mayor impacto de la candidatura al ser promocionada, principalmente, cuando se compite por altos cargos en organismos internacionales. Estos elementos pueden aplicarse a las candidaturas de alto nivel, donde se reduce el nivel de éxito de las postulaciones. En esta línea, se abre otra encrucijada para el país, en la medida que debe tomar la decisión de ampliar la participación a puestos de menor importancia, o bien, establecer la existencia de puestos claves a los que hay que apuntar cada cierto tiempo en razón de los componentes estructurales de la política exterior costarricense (hay indicios de estas líneas hacia ciertos organismos de derechos humanos y derecho internacional).

Referencias

Arias, G. et al. 2016. "Costa Rica oficializa candidatura de Christiana Figueres a Secretaría General de la ONU"; en: *Nación.com* Disponible en: http://www.nacion.com/nacional/politica/Costa-Rica-Christiana-Figueres-ONU_0_1571242947.html

Boeglin, N. (27 de junio de 2015). Elecciones de jueces en el marco de la Asamblea General de la OEA: breve análisis. Disponible en Rebelión: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=200427>

Cascante Segura, C., Méndez Coto, M., González Jiménez, L., Morales Camacho, M., & Chacón Araya, K. (2017). *Costa Rica y su política exterior 2015 ¿Hacia una política exterior de Estado?* Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales-Programa Estado de la Nación.

Cambroner, N. 2016a. "Christiana Figueres Olsen: 'No me arrepiento de absolutamente nada en la campaña'"; en: *Nacion.com* Disponible en:

⁴ De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo los ejes estratégicos de la Política Exterior de Costa Rica son: "La defensa de la democracia, la integridad territorial y la soberanía nacional, la promoción, la protección y el respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, la promoción de la paz, del desarme y de la seguridad nacional, regional y mundial, el fortalecimiento del Derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo y la promoción del desarrollo sostenible y la coordinación y representación política en las negociaciones ambientales internacionales.

http://www.nacion.com/nacional/politica/Christiana-Figueres-Olsen-arrepiento-absolutamente_0_1585241488.html

Cambroner, N. 2016b. “Christiana Figueres se retira de carrera por Secretaría General de ONU: ‘hay factores que no tienen que ver conmigo ni con el país’”; *Nación.com*. Disponible en: http://www.nacion.com/nacional/politica/Christiana-Figueres-Secretaria-General-ONU_0_1584841574.html

CCPR, C. d. (1 de mayo de 2017). CCPR. Obtenido de <http://www.derechoshumanos.net/ONU/ComiteDerechosHumanos-CCPR.htm>

La Nación. (3 de noviembre de 2002). “Me duele por el país”. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/nacional/duele-pais_0_572542782.html

MIDEPLAN. 2016. *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. Disponible en: https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0a77cbc0-e96d-437f-aaeb-2285d34b516b/5.14_Sector_Politica_Internacional_PND_2015-2018.pdf?quest=true

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2016. *Carta de la Sra. Christiana Figueres*. Disponible en: <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=3011>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2016. *Costa Rica ganó 14 candidaturas internacionales*. Disponible en: <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=3089>

OEA. 2003. *Costa Rica lanza candidatura para el cargo de Secretario General de la OEA*. Comunicado de Prensa C-135/03. Disponible en: http://oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-135/03

OEA. 2004. *Ex presidente de Costa Rica Secretario General de la OEA*. Disponible en: <http://www.oas.org/XXXIVGA/SPANISH/default.asp>

Oviedo, E. 2016. *Gobierno lanzará una ‘candidatura global’ el jueves, PLN pide a Christiana Figueres para la ONU*, en: *Nación.com*

Ruiz, G. 2016a. “Luis Guillermo Solís achaca retiro de Christiana Figueres a diferencias con países más influyentes en ONU”; en: *Nación.com* Disponible en: http://www.nacion.com/nacional/politica/Guillermo-Figueres-Consejo-Seguridad-ONU_0_1585041553.html

Ruiz, G. jul 2016b. *Costa Rica y Christiana Figueres iniciarán ruta hacia la Secretaría de la ONU en China, Francia y Rusia*; en: *Nación.com* Disponible en: http://www.nacion.com/nacional/politica/Figueres-Secretaria-ONU-China-Francia_0_1571842840.html

Stagno, B. 2013. Los caminos menos transitados: la administración Arias Sánchez y la redefinición de la política exterior de Costa Rica, 2006-2010. Heredia: EUNA.