



**ESTADO  
DE LA NACIÓN**

---

**Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019**

---

**Investigación de base**

---

**Relaciones exteriores de Costa Rica, 2017-2019: un periodo de  
incertidumbres y vaivenes**

**Investigador:**

Carlos Murillo Zamora

San José | 2019



## Índice de Contenido

Presentación .....	3
Introducción.....	5
Breves consideraciones conceptuales .....	7
Un mundo en transformación: una referencia .....	10
El entorno hemisférico, regional y subregional .....	13
La situación latinoamericana: de UNASUR a PROSUR .....	14
La situación centroamericana: fragmentación y violencia .....	15
Lineamientos de política exterior de la administración Alvarado Quesada .....	18
Caracterización de la gestión del MREC 2018-2019 .....	32
Estructura y funciones del MREC: una cuestión a considerar .....	34
La gestión de la Cancillería mayo 2018 a mayo 2019 .....	35
Agenda de política exterior de la administración Alvarado Quesada.....	39
Memoria institucional MREC 2018-2019: un breve análisis .....	47
Expectativas en PE para los próximos años .....	49
Bibliografía .....	52

## **Presentación**

Esta Investigación se realizó para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia, del Informe Estado de la Nación 2019.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2019 en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Resumen ejecutivo**

La política exterior de los Estados, sobre todo de aquellos pequeños, como Costa Rica, está condicionada por factores internos y externos. En el primer caso se trata de los principios y valores que han orientado la visión exterior del país, pero también por los intereses y objetivos que adoptan los Gobiernos de turno y los distintos actores sociales, políticos y económicos.

En el segundo caso se trata de la arquitectura y el orden del sistema internacional, de la posición geopolítica y geoestratégica que ocupa el país en el concierto de Estados; como también del juego de poder entre las grandes potencias y las potencias regionales. En la actual coyuntura mundial la inestabilidad y la confrontación entre China, Estados Unidos Rusia, junto con las tendencias hemisféricas y regionales, constituyen variables condicionantes y determinantes de la política exterior de Costa Rica.

Por ello, antes de analizar las relaciones exteriores y la política exterior del primer año de la administración Alvarado Quesada, se revisan algunos aspectos conceptuales y se hace breve recuento de los cambios que están teniendo lugar en el sistema internacional de inicios del siglo XXI, las tensiones en América Latina y particularmente en Centroamérica.

Con ese contexto, se procede identificar la propuesta de política exterior de la gestión de Carlos Alvarado Quesada (2018-2018), dominada por temas ambientales -sobre todo por la idea de la descarbonización y los ODS- y centrada en los asuntos de Nicaragua y Venezuela. Contrastando con la gestión de la administración Solís Rivera y específicamente la labor de Manuel González, como ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Se hace un recuento de las acciones ejecutadas por Epsy Campbell como canciller, su renuncia y sustitución por Manuel Ventura. Situación generada por nombramientos cuestionados y por fuertes cuestionamientos de un sector de la prensa y de congresistas.

Por todo lo anterior, la política exterior del primer año de la administración Alvarado Quesada muestra marcadas incertidumbres y vaivenes. Por eso aquí se presenta un resumen de un documento más extenso, que abarca aspectos conceptuales y referencias a cuestiones normativas.

## Introducción

Las relaciones exteriores, y específicamente la política exterior, de los Estados, sobre todo de los Estados pequeños como Costa Rica, enfrentan un entorno global, internacional, hemisférico, regional y subregional cada vez más complejo; producto de los cambios sistémicos, tras el fin del sistema bipolar del siglo XX y de los ajustes en la arquitectura mundial. Esto obliga a los tomadores de decisiones y a quienes analizan las interacciones transfronterizas a considerar tal complejidad, la multiplicidad de actores estatales y no estatales –legales e ilegales, armados y no armados–, las dinámicas geopolíticas y geoestratégicas, el largo proceso de construcción del orden global del siglo XXI, lo relativo a la gobernanza multinivel y sus redes y los vínculos bilaterales y multilaterales que mantiene el Gobierno; así como factores y limitantes domésticos que condicionan y determinan la acción exterior. Es decir, la política exterior de Costa Rica no puede ser explicada y entendida, sin reconocer esa multiplicidad de variables causales e intervinientes, al mismo tiempo que considerando los principios y valores que la orientan.

Lo anterior adquiere más relevancia cuando se trata de observar un periodo de las relaciones externas caracterizado por el cambio de administración gubernamental y por un entorno y contexto dinámicos, con importantes ambigüedades y contradicciones en los distintos círculos concéntricos que caracterizan el escenario de los Estados. Así la transición entre la administración Solís Rivera (2014-2018) y la Alvarado Quesada (2018-2022), en cuanto a relaciones exteriores y política exterior se refiere, se produce en un plano doméstico marcado por la polarización de la campaña electoral 2018 y por un creciente protagonismo de múltiples y diversos actores sociales que demandan una revisión de muchos temas de la agenda internacional del país. Incluso algunas de las decisiones de la gestión del canciller Manuel González han sido cuestionadas por el actual ministro Manuel Ventura; de ahí la necesidad de no limitarse al primer año de la administración Alvarado. Ello se complementa con el plano global/internacional en transición desde el fin de la Guerra Fría (1989-1990), los atentados del 9-11 y la creciente confrontación política, económica y militar entre las tres superpotencias (China, Estados Unidos y Rusia) por restablecer el orden hegemónico, en procura de una mayor estabilidad sistémica.

Ello ha provocado cambios significativos en cuestiones como la soberanía, la gobernabilidad y gobernanza global/internacional, en el uso del poder en sus distintas dimensiones (duro, suave, inteligente, útil, entre otros) y en las interacciones aliados/adversarios que caracterizaron el siglo XX. De ahí la necesidad de reconocer que estamos en un mundo poswestfaliano, en el cual el Estado es uno de los actores internacionales, no el único, pues comparte el escenario con otros agentes de muy diversa naturaleza, incluidos ilegales como los grupos del crimen organizado. Tales cambios también han incidido en la gestión diplomática, dando lugar a nuevas formas de diplomacia, como la pública, digital, de doble carril (*two track*) y paradiplomacia, entre otras. Y, por supuesto, ha repercutido en la concepción de la política exterior (PE), entendida como política pública que se formula a lo interno del Estado, pero se implementa en el plano externo, por lo que en su construcción intervienen múltiples factores internacionales y globales, que la condicionan o determinan.

Por lo anterior, en esta oportunidad, antes de abordar lo relativo a las relaciones exteriores de Costa Rica en el periodo 2017-2018, resumo algunos aspectos conceptuales y hago una, igualmente breve, caracterización del entorno global. Ello sirve de base para ahondar sobre cinco cuestiones que buscan aproximarse a lo que se observa como tendencia política exterior de la administración Alvarado Quesada, caracterizada por ser más reactiva que proactiva y por responder a un periodo de incertidumbres y vaivenes. La pregunta orientadora es ¿cómo se caracteriza la política exterior costarricense en la administración Alvarado Quesada durante su primer año de gestión? Los cuestionamientos derivados de ese planteamiento se resumen en:

- ¿Cómo ha sido la dinámica del entorno hemisférico, regional y subregional en el que interactúa Costa Rica a inicios del siglo XXI y particularmente en la presente década? Una breve caracterización
- ¿Ha definido la administración Alvarado Quesada las prioridades y líneas de política exterior? ¿Cuáles son esas líneas y las acciones que a la fecha se han implementado por el Ministerio de Relaciones Exteriores?
- ¿Cómo se ha caracterizado la gestión de la política exterior y en general de las relaciones exteriores de Costa Rica en el primer año de la administración Alvarado Quesada?
- ¿Cuáles han sido los principales temas de la agenda exterior de Costa Rica? ¿Cuál ha sido el posicionamiento del país en el espacio internacional/regional a partir de las acciones realizadas en el caso de esos temas principales?
- ¿Qué esperar, a partir de las acciones realizadas en el primer año de la administración Alvarado Quesada, en materia de política exterior para los próximos años? Algunas expectativas.

El abordaje de esos cuestionamientos se hace teniendo en cuenta un aspecto que está pendiente de ser analizado sobre la evolución de la PE costarricense, en términos de lo que se denomina “doctrina de política exterior”. Esto lo esbozo a manera de una hipótesis, sobre la cual considero hay que trabajar en los próximos años. En la década de 1970, con la iniciativa de Gonzalo Facio, se estableció una gestión de relaciones exteriores caracterizada por un activo aprovechamiento de los espacios multilaterales y una búsqueda de mayores márgenes de maniobra frente a las grandes potencias de la época, que rescataba la conducta externa del país desde el siglo XIX (que de alguna manera se refleja en los argumentos de Facio en su obra *Nuestra Voz en el Mundo*), tal estilo y temáticas perduró hasta la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), pudiéndose aludir a una “doctrina Facio” de la política exterior de Costa Rica. Esto significa que en las últimas administraciones (Pacheco de la Espriella [2002-2006], Arias Sánchez [2006-2010], Chinchilla Miranda [2010-2014] y Solís Rivera [2014-2018]) hay un nuevo estilo de gestión de esta política pública.

## Breves consideraciones conceptuales

La PE es una política pública *sui generis*, porque desde la construcción de la agenda hasta la formulación se trata de un proceso doméstico que tiene en cuenta el interés nacional, pero se centra en el entorno externo, que comprende desde lo global hasta lo subregional, pasando por lo internacional, y se define a través de múltiples ámbitos. Su implementación es fuera del territorio estatal y está dirigida a diversos actores que no son controlados y, en la mayoría de los casos, poco influenciados por el Gobierno que adopta el curso de acción (cfr. Murillo, 2012). Por ello, Murillo (2012, 111) señala que esta política “...no puede verse como el resultado de un proceso de formulación aislado de los factores domésticos e internacionales, pero tampoco de las dinámicas políticas en otros ámbitos internos ni de las interacciones entre los agentes (individuales o colectivos)”. Por consiguiente, analizar la PE implica reconocer el proceso de toma de decisiones, su trasfondo y su formulación en el ámbito doméstico, resultando influenciada por individuos, grupos y la sociedad (Kesgin 2011, 339-340); mientras que en la implementación de la política intervienen factores externos al Estado.

También es necesario reconocer que la influencia de los factores a lo largo del ciclo de política exterior (formulación, implementación, evaluación) es distinta en cada país; sin embargo, las preocupaciones domésticas y la concepción del rol del país en el sistema internacional siempre tienen un lugar preponderante, por lo que los procesos de *nation-building* y *state-building* son variables por considerar (Murillo, 2012, 115-116). De igual forma hay que tener en cuenta otros factores, como los actores participantes en las distintas fases, los mecanismos disparadores y la cultura. Hay aspectos de identidad y etnicidad, evidente en el caso de países con sociedades multiétnicas o que la construcción de Estado pasa por la definición de un discurso diferenciador de lo nacional/estatal frente a su entorno inmediato (Schmidt, 2017).

Ahora bien, se entiende por política exterior “...aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993, 3). Diferenciándose, como anoté, de toda política doméstica. Ello quiere decir que las acciones externas de un Estado son mucho más amplias y diversas que las derivadas de los temas de la agenda de política exterior.

Como suele ocurrir en la mayoría de los países, en el caso de Costa Rica existe un limitado interés por los asuntos internacionales, excepto cuando se trate de algo relacionado con lo que es percibido como la principal amenaza: Nicaragua. Ello hace que la función del MREC y sobre todo del canciller no genere grandes complicaciones, “...pese a la relevancia que para el país tiene su imagen internacional para componentes más pragmáticos” (Cascante, 2018, 3).

Ahora bien, los países tienen relaciones exteriores, las cuales, de acuerdo con R. Romano (2011, 3), nacen cuando un Estado establece vínculos jurídicos, económicos, políticos y de otra naturaleza, no solo con otros actores estatales, sino con cualquier sujeto de la comunidad internacional. Al hablar de relaciones exteriores, los Gobiernos incluyen asuntos geopolíticos, de seguridad, de defensa, migratorios, históricos, culturales, ambientales, interacciones con

agentes no estatales -incluidos grupos del crimen organizado- y una vasta gama de ámbitos y sectores en distintos niveles de acción. No todos esos asuntos son objeto de la política exterior. Cito lo anterior, porque es común escuchar y leer que en Costa Rica se usan casi como sinónimos política exterior y política internacional. Asimismo, en la Constitución Política se dispone (art. 140, inc. 12), de forma equivocada, “dirigir las relaciones internacionales de la República”. Algo similar ocurre con la Ley Orgánica del MREC (ley 3008, 18 de julio de 1962) que señala que esta cartera tiene por función el colaborar con el presidente de la República en “la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional” (art. 1). Debería ser sus relaciones exteriores. Esta ley si establece que es competencia de este ministerio “la formulación sistematizada de la política exterior del país”. Mientras que el Reglamento de las tareas y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (decreto 19561 y sus reformas) retoma (art. 8, inc. a) el “orientar las relaciones internacionales del país”. Ese decreto establece que esta instancia “Ejerce la administración internacional no contenciosa y la representación del Estado costarricense en el exterior y es el órgano por el cual este realiza todas sus gestiones ante gobiernos e instituciones extranjeras. Asume también la Cartera de Culto”. La ley no alude a lo correspondiente a Culto, pues señala (art. 1) que “Es el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras”. En ese sentido, el MREC asume funciones más allá de la política exterior.

Esa amplitud de competencias es señalada por el MREC en el “Manual de procedimientos de Cancillería para la coordinación de la asistencia humanitaria en casos de desastre” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2003, 3) en los siguientes términos: “...la Cancillería es una ventana al mundo, que comunica a Costa Rica con la comunidad internacional, integrada por países, agencias y organismos de cooperación multilaterales, bilaterales, regionales, intergubernamentales y no gubernamentales”.

Se agrega a renglón seguido, que en cuestiones de asistencia humanitaria por desastres “...la Cancillería es el puerto de salida de la cooperación costarricense hacia los países hermanos, al mismo tiempo es el puerto de entrada de la acción y colaboración internacional, cuando es Costa Rica el país afectado”.

Menciono lo de soberanía nacional porque se relaciona con la disposición del artículo 7 del reglamento, en el que se atribuye como funciones al ministro informar al presidente “sobre la evolución de la situación internacional”, y auxiliarlo en “la formulación de la política exterior del Estado”; pero además asume responsabilidades en “la defensa diplomática de la soberanía, la dignidad, la integridad y los derechos del país, los cuales hará que sean respetados”. Esto significa que el canciller asume competencias más allá de la PE, al mismo tiempo que protege la dignidad del país y hace respetar, en lo interno y externo, esos aspectos.

El decreto 19561 de 9 de marzo de 1990 y sus reformas sobre las tareas y funciones del MREC (art. 8) indica como funciones del ministro el “servir de medio de comunicación de las otras Carteras en asuntos de orden internacional”. Para estos efectos la Cancillería se convierte en órgano coordinador de las acciones exteriores de otros ministerios, lo cual se entiende en función de la citada disposición del art. 1 de la ley 3008. Sin embargo, la ley 7638 del Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior, contradice lo arriba indicado, porque

en su artículo 2 señala como atribuciones de esta otra cartera “Definir y dirigir, la política comercial externa y de inversión extranjera incluso la relacionada con Centroamérica”, para lo cual debe “establecer mecanismos de coordinación con el Ministerio Relaciones Exteriores y Culto y los ministerios y entidades públicas que tengan competencia legal sobre la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios en el país”. La ley 7638 reasigna competencias que correspondían al MREC, lo que hace evidente la necesidad de reformar la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Ahora bien, sobre lo relativo a relaciones internacionales en la Constitución y otros cuerpos normativos es válido mencionar el voto de la Sala Constitucional 6624-94 (citado en Hernández, 2008, 396), en el que se indica que:

[el] concepto genérico y amplio de “relaciones internacionales”, conforme a los usos y costumbres de la comunidad de las naciones, comprende todos aquellos actos y actividades desplegados con ocasión del intercambio político, comercial, cultural o de cualquier índole entre Estados y otros sujetos de derecho internacional.

Sobre la materia de la gestión exterior del Gobierno, R. Hernández (2008, 397-397) agrega que la “conducción de las relaciones internacionales” es competencia exclusiva del presidente y el canciller y la facultad más importante que tienen es lo establecido en el inciso 10 del artículo 140 de la Constitución: “Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa...”.

El otro cuerpo normativo que merece una breve referencia es el Estatuto del Servicio Exterior de la República, ley 3530 de 1965. El artículo 1 resulta confuso, pues estipula: “Establécese el Servicio Exterior de la República, el cual comprenderá indistintamente el Servicio Diplomático, el Servicio Consular, y el Servicio Interno. Dependerá del Ministerio de Relaciones Exteriores”. Mientras que el reglamento a ese estatuto (decreto 29428-RE de 2001 y sus reformas) dispone (art. 1) que “El Estatuto del Servicio Exterior y el presente reglamento regularán las relaciones entre el Ministerio y los funcionarios del Servicio Exterior de la República”. No se especifica el caso del funcionario del Servicio Interno, que si está explícito en el estatuto.

En cuanto a las funciones y competencias de las representaciones diplomáticas y consulares, el reglamento (art 3.) señala:

[la] representación exterior de Costa Rica comprende todos los ámbitos de la vida nacional, especialmente las cuestiones políticas, diplomáticas y de seguridad, los intereses económicos y comerciales, la proyección de la identidad cultural, la protección de los nacionales en el exterior, la cooperación internacional y la promoción externa de Costa Rica.

Esta disposición emitida en 2010 se traslapa, en lo comercial, con las competencias del Ministerio de Comercio Exterior y sus representantes. Y respecto a la “promoción externa” reitera lo comentado antes sobre la vasta gama de responsabilidades del MREC, que van más allá de la política exterior.

Por otra parte, el artículo 121 de la Constitución atribuye a la Asamblea Legislativa algunas competencias que indirectamente condicionan la gestión de PE (más allá de lo presupuestario) y en general las relaciones exteriores del país. La primera de ella está en el inciso 4, “aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos”, que serán presentados a su conocimiento y trámite por el Poder Ejecutivo (presidente y canciller). Luego, en incisos 5 y 6, se alude a cuestiones de defensa, con el asentimiento del ingreso de tropas extranjeras y la autorización al Ejecutivo “para declarar el estado de defensa nacional y concertar la paz”.

En donde aparece una potencial competencia del legislativo en asuntos exteriores es en el control político y las potestades en materia de investigación e interpelación (art. 121, inc. 23 y 24). En el primer caso el congreso puede “nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende” y sobre lo segundo puede “formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y, además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios” por actos inconstitucionales o ilegales o errores graves que causaren o puedan causar perjuicio a los intereses públicos.

Adicionalmente está la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, que es la que dictamina los convenios internacionales, tratados públicos, concordatos y otros textos externos que requieran un acuerdo legislativo. Cuando se trata de convenios sobre materias específicas relacionadas con el ámbito de otras comisiones especiales, el asunto será conocido en otra instancia del congreso.

En definitiva, hay aspectos conceptuales y prácticas que resultan imprecisas, pero que en la praxis no han generado mayor dificultad en el quehacer del MREC. Sin embargo, en la actual coyuntura política, sobre todo en el ámbito legislativo, son necesarias reformas en la normativa que da sustento a la gestión del ministerio. Los cambios en el sistema internacional y en el entorno costarricense, en cuanto a relaciones y política exteriores, hacen necesaria la modernización de la cancillería y las regulaciones en materia del Servicio Exterior, para enfrentar las transformaciones mundiales.

## **Un mundo en transformación: una referencia**

Tras el fin de la Guerra Fría (1989-1990), que fue una ruptura del balance de poder establecido entre las superpotencias (Estados Unidos -EUA- y la Unión Soviética -URSS-) y condujo a la desintegración del bloque soviético, inició una nueva etapa en las relaciones internacionales, evidenciando no solo un cambio del orden internacional, sino una variación en la arquitectura sistémica. Esta había sido establecida en 1648 con los Tratados de Paz de Westfalia, que marcó la separación entre religión y Gobierno y convirtió al Estado nacional en el actor internacional, el punto medular del orden westfaliano. En la década de 1990 inicia la construcción de un nuevo orden mundial, aparecieron dos ideas: un sistema multipolar y uno apolar (ausencia de centros de poder globales); aunque también se mencionaba un esquema unipolar, con EUA como el único centro. En medio de esa transición tienen lugar los ataques terroristas del 11 de setiembre

de 2011, lo cual introdujo una variable impensada, y prolongó el proceso. De esa forma, a la fecha no se ha establecido un nuevo orden internacional que sustituya al de la Posguerra Mundial (1945), del cual surgió el Sistema de Naciones Unidas como un espacio de coordinación interestatal, pero con una dinámica que respondía al predominio del eje Washington-Moscú, con la concesión del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) a otros tres miembros: Reino Unido, Francia y China.

La cuestión medular, según Murillo (2018, 13-14), es que la profunda transformación que ha sufrido el mundo en los pasados 25 años no ha sido comprendida por los gobernantes y líderes políticos, e incluso por un número significativo de especialistas y académicos. Cambio, que ha percutido en la parte sistémica de los ámbitos doméstico e internacional/global, que está alcanzando dimensiones culturales y civilizatorias. Por eso hoy se alude a la globalización 4.0 y a la IV Revolución Industrial. De ahí que no se trate solo de un ajuste o variación en las relaciones internacionales, sino de un mundo manifiestamente poswestfaliano.

Hoy organizaciones intergubernamentales, como la ONU, atraviesan un periodo de decadencia y escasa relevancia, pues el denominado “orden liberal” del siglo pasado exhibe signos de deterioro y está en peligro (Haass, 2019, 27; Lind & Wohlforth, 2019, 70). Hay cambios en la dinámica del poder, Estados que rechazan las reglas de Posguerra Mundial, empoderamiento de actores no estatales, efectos estabilizadores y desestabilizadores de fenómenos como el cambio climático, la difusión de la tecnología, una nueva carrera armamentista, los flujos de migrantes y refugiados, el fortalecimiento del crimen organizado y el renacimiento del nacionalismo y el populismo. La pregunta es si la actual coyuntura entre las superpotencias, seguidas de interacciones/confrontaciones entre grandes potencias y otras especiales en los distintos escenarios regionales favorece la construcción de ese nuevo orden por medios pacíficos.

La coyuntura global ha repercutido en la geopolítica (Falk, 2016), pues los diálogos entre actores estatales y no estatales han sido redimensionados, con una creciente intervención de aspectos civilizacionales, culturales y sobre todo religiosos. Costa Rica es un buen ejemplo, por la presencia de grupos religiosos evangélicos y neopentecostales en el ámbito político, sobre todo procedentes de EUA. Ello incide en la geopolítica, porque ante la revolución tecnológica se ha replanteado la relación tiempo-espacio en el contexto geográfico. Por eso se reconoce que la relación espacio y distancia geográfica perdió, en alguna medida, “la percepción histórica del espacio como contenedor de la acción social individual y colectiva” (Murillo, 2018, 40).

Los flujos migratorios masivos, que acentúan la xenofobia, la brutalidad policial y otras expresiones de odio, así como políticas de “tolerancia cero” y de cierre de fronteras también inciden en la geopolítica y las relaciones interestatales, evidenciando los desafíos que enfrenta la humanidad (Falk, 2016, 9-10).

Ante la magnitud de los cambios en el ámbito internacional/global descritos arriba, cabe cuestionarse ¿cómo los Estados, sobre todo los pequeños, están confrontando los retos y desafíos que el plano externo le genera en el proceso de formulación de la política exterior, al

igual que a las cancillerías en la formulación, implementación y evaluación de esa política pública? Aquí solo dejo planteada esta inquietud, incluso pensando en el caso de Costa Rica.

En lo relativo a las relaciones interestatales, hay que considerar la actual dinámica entre las tres superpotencias, particularmente por el estilo de liderazgo de sus mandatarios: Xi Jinping, Donald Trump y Vladimir Putin. Los proyectos hegemónicos de cada uno son muy distintos; en el caso de China iniciativas como la de la nueva Ruta de la Seda o “Un cinturón y una ruta” responde a una concepción confuciana del ejercicio de la hegemonía. Así la presencia china en Europa se convierte en un dilema político, económico y estratégico (Miguel & Pellicer, 2019; Fontdeglória, 2018). Mientras que EUA persiste en la noción hegemónica occidental de los dos siglos anteriores, aunque con una forma particular de ejercer el poder, combinando el aislacionismo con otros recursos coercitivos. En tercer lugar, el proyecto ruso responde a lo que se ha denominado el “neo-urasianismo” como base de un camino hacia un mundo multipolar centrado en la visión rusa que combina los periodos zarista y soviético, y visiones geopolíticas propuestas por A. Dugin. Por consiguiente, se puede aludir a una hegemonía confuciana en el caso de China, a una de naturaleza tradicional en la gestión de EUA y a una hegemonía ortodoxa en el proyecto ruso.

Desde la perspectiva estadounidense el “...nuevo mundo requiere una nueva política exterior” de EUA (Mandelbaum, 2019, 123), que contrarreste la expansión de potencias como Rusia y China, a las que bien se puede sumar Irán. Por ello es que se considera que la acción de estas tres potencias está provocando cambios significativos en el sistema internacional y sin duda incidirá en la arquitectura sistémica establecida por Washington bajo la idea de un “orden liberal” (Mandelbaum, 2019, 124; Tovar 2018, 265).

Por otra parte, desde la década de 1980, con las reformas introducidas por Deng Xiaoping, China busca transformar su economía para convertirse en una superpotencia que tenga un activo rol en la gobernanza y la diplomacia global, al mismo tiempo que toma partido en los distintos conflictos alrededor del planeta (Burnay, Defraigne, Wouters, 2015, 2-3). Ello le ha permitido tener presencia en todas las regiones, incluida América Latina.

En gran medida hoy el sistema internacional está condicionado por la confrontación en la “relación triangular estratégica” entre las citadas tres superpotencias. A ese esquema se suma el de la también “relación triangular” China-EUA-países en desarrollo (Burnay et al, 2016, 4). En definitiva, estamos no solo en un mundo poswestfaliano, sino también en uno “pos-estadounidense” (Zakaria, 2008), al mismo tiempo que en uno “pos-occidental” (Stuenkel, 2016). Es decir, el mundo del siglo XXI cada vez es menos eurocéntrico, que fue la base del orden internacional de los últimos tres siglos, en el cual se ha producido “el ascenso del resto” de los miembros de la comunidad internacional (Stuenkel, 2016; Wojczewski, 2019).

Tras la GF se pensó que la cooperación se constituía en el referente, porque se había acabado la confrontación Este-Oeste. Pero pronto apareció la evidencia de que las relaciones internacionales continúan girando en torno al conflicto, y así apareció la “guerra contra el terror” y la “guerra contras las drogas” y el crimen organizado. Esto resulta clave en el mundo

transformado de inicios del siglo XXI. De ahí la pertinencia al observar el entorno del país en materia de PE.

## **El entorno hemisférico, regional y subregional**

Cuando se alude al hemisferio y a América Latina no puede obviarse el alto grado de desagregación existente, algo que no es común encontrar en los discursos de las cancillerías de estos países, pues argumentan una unidad regional. La diferencia no es solo entre EUA y el resto del continente, sino entre prácticamente todos los países latinoamericanos, y no se trata solo de diferencias económicas y de desarrollo, culturales o de regímenes políticos y sistemas de Gobierno, sino que hay diferencias muy marcadas que dificultan pensar en una “comunidad regional” (cfr. Lowenthal 2006, 67). Incluso en el Cono Sur no se tiene un conocimiento básico sobre Centroamérica y viceversa. La perspectiva dominante en el hemisferio occidental desde el siglo XIX es que América Latina constituye el traspatio geopolítico de EUA y su zona de influencia natural.

La presencia china en la región tuvo repercusiones no solo en las relaciones interamericanas, sino cambios en el plano doméstico. Esa situación se produce en un escenario de “crisis de la hegemonía” de EUA (Gandásegui, 2016, 25), por lo que persiste el carácter conflictivo de las relaciones orientadas por la tesis del “destino manifiesto” (Gandásegui, 2016, 27). Entonces hoy se pueden identificar, entre otras, cuatro tendencias que complican las relaciones interamericanas:

- un creciente número de esquemas regionales y subregionales, generalizados y especializados, con distintos propósitos;
- la “narcotraficazación” de las relaciones interamericanas, producto de la política estadounidense para el combate de las drogas, condicionando la asistencia oficial al desarrollo y otros programas de ayuda a la colaboración para eliminar la producción de narcóticos y los carteles del narcotráfico;
- el establecimiento de un número significativo de Gobierno progresistas a partir de la llegada, en 1999, de Hugo Chávez al poder en Venezuela y la proclama de un “socialismo del siglo XXI”, con un claro discurso antiestadounidense –no antiimperialista-; y
- un creciente auge de los esquemas de libre comercio entre los países latinoamericanos y entre estos y otros extracontinentales, que complementan las iniciativas de integración regional.

La cuestión es que conforme se produce ese reacomodo de fuerzas con EUA, se suma la presencia de China y Rusia en América Latina. Ante ese panorama, en 2008 el Instituto Brookings impulsó el establecimiento de la Comisión Alianza para las Américas, por la situación hemisférica y el desinterés de Washington en los problemas de América Latina y de una alianza hemisférica (Comisión Alianza para las Américas, 2008, 7).

En el caso de Centroamérica, la Casa Blanca declaró, en el marco de la Conferencia sobre prosperidad y seguridad en América Central (junio de 2017), que “...consideran que la seguridad y la prosperidad de América Central son fundamentales para su propia seguridad y la estabilidad regional. Reafirmamos nuestra estrecha relación con América Central y la región”, por lo que propuso tres acciones: i) promover la prosperidad; ii) reforzar la seguridad; y iii) mejorar la gobernanza. Pero, la interpretación de las acciones está en función del interés y la seguridad estadounidenses, sobre todo con la política de “tolerancia cero” sobre migración.

Frente al desinterés de EUA, lo que realmente se observa en las relaciones externas de la región es una creciente presencia de China y Rusia, quienes están aprovechando los espacios que ha cedido Washington desde el fin de la GF. Más allá de esas interacciones, lo cierto es que las relaciones interamericanas seguirán siendo complejas, como bien lo anota Lowenthal (2006, 77).

Con este trasfondo, es posible una breve referencia al escenario latinoamericano, primero, y luego al centroamericano en las dos siguientes secciones.

### **La situación latinoamericana: de UNASUR a PROSUR**

Tras un periodo, en la década anterior, de estrechas relaciones entre los países latinoamericanos y un alto grado de integración, impulsado sobre todo por los denominados “Gobiernos progresistas” en la onda del “socialismo del siglo XXI”, que alcanza su punto culminante con el establecimiento de la CELAC, y los foros China-CELAC y Unión Europea-CELAC. A partir de 2015 ha habido un deterioro por un menor diálogo entre gobernantes, la decadencia de iniciativas como ALBA y CELAC, las crisis en Venezuela y Nicaragua, la concentración de esfuerzos de los nuevos Gobiernos en los problemas domésticos, el creciente populismo y nacionalismo, y las amenazas en materia de seguridad, entre otros desafíos para la región y las subregiones. Por eso J. Tokatlian (2019) afirma que la región avanza “hacia la debilidad y la desintegración”.

Para Tokatlian (2019) una de las causas de la actual situación es la creciente militarización del combate contra las drogas en Colombia, México y Centroamérica. Esto ha conducido a una mayor participación de militares en los asuntos políticos y el control civil, una “re-politización de las fuerzas armadas”, el caso más emblemático es Venezuela. Tal cambio se produce en el marco de lo que E. Actis y N. Creus (2018) denominan la “nueva bipolaridad emergente” (EUA-China).

Los cambios en la región, sobre todo en Suramérica se hicieron evidentes con el “entierro” de la alicaída Unasur, pues el 22 de marzo de 2019, en Santiago de Chile se estableció el Foro para el Progreso de América del Sur o Prosur como un nuevo bloque regional, a propuesta de Chile y Colombia y como alternativa al proyecto de Unión de Naciones del Sur ideada por Hugo Chávez, Nestor Kirchner y Lula da Silva, y concebido como “un polo de la democracia, para la libertad y respeto de los derechos humanos”, por lo que Venezuela quedó excluida (Sáez & Rivas, 2019).

Lo que ocurre en la región es, entre otras cosas, i) una retracción del diálogo interamericano, como se observó en la VIII Cumbre de las Américas (Lima, abril 2018); y ii) la consolidación de la cooperación birregional sino-latinoamericana, complementada con una creciente presencia militar rusa, sobre todo en Venezuela.

Pero no se trata solo de un reacomodo de fuerzas, es más bien un replanteamiento de las relaciones hemisféricas y globales. Pero en la medida en que Pekín y Moscú incrementen su presencia, la Casa Blanca recurrirá, una vez más, a su “política del Bombero” (ya lo insinuó Trump tras el establecimiento de relaciones diplomáticas con Pekín por parte de Panamá, El Salvador y República Dominicana).

Para Tokatlian (2019, 5) la región necesita dejar de ver no solo hacia EUA. Hay que observar a China, mirar al mundo desde América Latina, recuperar una posición a escala global, porque “Latinoamérica viene perdiendo históricamente gravitación en el mundo y parece hoy abocada a divergir cada vez más”.

Hay un realineamiento de fuerzas y construcción de alianzas en la región, al mismo tiempo que profundos cambios en países claves, como el Brasil de Bolsonaro, el México de López Obrador, la Colombia de Duque, la Argentina de Macri, el Chile de Piñeira y hasta la Bolivia de Morales. También están, y es hacia donde se orientan los focos, los regímenes autoritarios de Maduro en Venezuela y Ortega-Murillo en Nicaragua. Se suma el creciente número de gobernantes en prisión o sometidos a juicio por corrupción, e incluso algunos perseguidos por la justicia de sus países.

Sin duda, América Latina no atraviesa el mejor momento de su historia en términos de su integración y proyección global. La diferencia con otros periodos similares es que hoy la región se convierte en el escenario de confrontación entre las tres grandes potencias, que observan aquí la posibilidad de consolidar sus proyectos hegemónicos. Con este contexto, paso a considerar el caso centroamericano.

### **La situación centroamericana: fragmentación y violencia**

Centroamérica atraviesa un momento crítico, como muchos a lo largo de su historia bicentenaria (en lo que respecto al periodo republicano), que se ha caracterizado por dos diádas (aunque el autor las denomina contradicciones): unidad/diversidad y continuidad/ruptura (Dunkerley, 1990, 657). Hoy está más cercana al extremo de la diversidad y la ruptura, a pesar de los esfuerzos de paz de la década de 1980 y las iniciativas de recuperación del proceso de integración con el SICA.

Los retos de los años 1980 (Orozco, 2006, 1-2) sobre democracia, crecimiento económico, política, debilidad del tejido social, creciente inseguridad y tareas pendientes en la construcción de la condición de Estado, más bien se profundizaron. Se produjo el golpe de Estado en Honduras, 2009, contra el presidente Manuel Zelaya; la presión popular obligó a renunciar al mandatario guatemalteco, Otto Pérez Molina en 2015, ante las denuncias de corrupción; en

Nicaragua el gobernante Daniel Ortega modificó la constitución para lograr reelegirse y controlar los otros poderes y convertir su Gobierno en un régimen autoritario; y están siendo juzgados o procesados o están en prisión varios mandatarios, incluidos Francisco Flores, Antonio Saca y Mauricio Funes (El Salvador), Rafael Callejas (Honduras) y Ricardo Martinelli (Panamá); aunque en esta materia el primer lugar lo lleva Guatemala al tener a cuatro exgobernantes acusados (Alfonso Portillo, Jorge Serrano, Álvaro Cólom y Otto Pérez; y se intentó procesar al actual mandatario Jimmy Morales). Por otra parte, las victorias electorales del Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional (FMLN) en 2009 y en 2014 no constituyeron un cambio radical en la situación de la población salvadoreña, que sigue sumida en una condición de extrema inseguridad y criminalidad. Esa situación favoreció el triunfo de Nayib Bukele, no vinculado a ninguna de las dos agrupaciones políticas de posconflicto (ARENA y FMLN). Así el denominado “Triángulo Norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras) se caracteriza por la violencia y la criminalidad, con las tasas de homicidios más altas del mundo.

Es decir, en casi dos décadas de este siglo Centroamérica prácticamente no ha tenido ningún avance, lo que ha hecho es patinar en un lodazal. Lo que sí ha variado es el número de muertos, el nivel de violencia, la corrupción y la pobreza, a la que se suman los problemas ambientales (Gutiérrez, 2018).

Atrás quedaron los esfuerzos por paz, democracia y desarrollo (pilares del Acuerdo de Esquipulas de agosto de 1987), desde ese momento mucha agua ha pasado bajo el puente de la integración regional y las iniciativas de los Gobiernos en cada país para tratar de ofrecer mejores condiciones de vida a los millones de centroamericanos. De acuerdo con el SICA hoy los pilares de la integración son: seguridad democrática; cambio climático y gestión integral del riesgo; integración social; integración económica; y fortalecimiento de la institucionalidad regional, según la Agenda estratégica priorizada del SICA, basada en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, la agenda centroamericana está dominada por la violencia e inseguridad, las acciones del crimen organizado, la migración, la crisis en Nicaragua y el debilitamiento de la democracia por la manipulación de las elecciones presidenciales de 2018 en Honduras y las decisiones del presidente guatemalteco sobre la CICIG.

Las actividades de las Maras y sus vinculaciones con otros grupos del crimen organizado, que han dado lugar a redes criminales con vínculos transnacionales, evidencian la gravedad de la crisis en el Istmo. En un esfuerzo por combatir ese fenómeno se han adoptado políticas, que en la mayoría de los casos gozan del apoyo popular, pero que facilitaron la militarización de los cuerpos policiales y de la lucha contra la violencia.

Los niveles de violencia en el “Triángulo Norte” se enmarca en lo que se conoce como “topografía poscolonial de la violencia”, en la cual los grupos armados no estatales realizan actos de tortura, mutilación, violación y profanación del cuerpo humano propios de la guerra absoluta (Méndez 2018, 1). Pero se trata de lo que en otro trabajo (Murillo 2016) he denominado “insurgencia y violencia no política”, pues es “delincuencia y crimen sin fines ideológicos”, a diferencia de la segunda mitad del siglo XX. Así el Istmo ha llegado a ser una de las regiones más violentas en el mundo en tiempos de paz (Huhn & Warnecke-Berger, 2017; Méndez, 2018).

Esta cuestión de la violencia no es solo un problema por la inseguridad que ocasiona, sino porque impacta en el desarrollo de los países y la región. En el caso de la población no se limita solo a los homicidios, sino que genera una grave desmovilización humana, tanto interna como externa, una ruptura de la familia y las comunidades, resultando más afectados los grupos de jóvenes (Jiménez, 2016). A ello se suman factores estructurales como la pobreza, la desigualdad social, la ingobernabilidad de territorios, el acceso a armas de fuego y las limitaciones para acceder a educación y trabajo (Jiménez, 2016, 171).

La crisis política y económica en Nicaragua merece una breve referencia, pues como anota E. Cuadra (2018):

... Nicaragua sorprendió al mundo con una revuelta cívica que condujo a una de las más profundas crisis de las últimas décadas. Agravada por las sistemáticas y cada vez más peligrosas violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno de Daniel Ortega y Rosario Murillo, la crisis se ha convertido, para la mayoría de los nicaragüenses, en un largo abril que todavía no termina.

D. Ortega asumió el poder en 2007, y gracias a reformas legales y constitucionales, así como a interpretaciones de instancias judiciales y legislativas, logró reelegirse, evolucionando el régimen de una democracia liberal con serias debilidades, a un esquema autoritario, con una concentración de poder en la pareja presidencial Ortega-Murillo, que se convirtió en una “dictadura abierta” (Cuadra, 2018). La situación se caracteriza por: i) centralización de las decisiones en el binomio Ortega-Murillo; ii) subordinación de los poderes estatales al Ejecutivo; iii) abandono del Estado de derecho; y iv) restricción de los derechos fundamentales (Cuadra, 2018).

El gobernante logra superar las protestas callejeras y las demandas de diálogo, a pesar de las presiones externas y los debates en la OEA y en la ONU. Esta última organización alertó en un comunicado del alto comisionado de derechos humanos, del 29 de agosto de 2018, que “[las] autoridades nicaragüenses y los grupos de choque vinculados a estas han matado, torturado, violado y cometido desapariciones forzadas de manifestantes”, provocando una emigración masiva, en su mayoría con destino a Costa Rica. Por eso un año después del inicio de las protestas Ortega sigue en el poder, y acepta dialogar como táctica dilatoria, logrando el firme apoyo de las instancias legislativa y judicial.

En Honduras la situación es frágil tras unas elecciones manipuladas, que fueron consideradas fraudulentas. Complementado por los problemas económicos y un deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población. Se suma la condición de “narcoestado”, producto de la penetración del crimen organizado sobre todo de los carteles en el sistema político.

El escenario político en Guatemala ha estado dominado por las denuncias sobre corrupción. Esto tiene dos puntos culminantes: primero, la renuncia del presidente Otto Pérez Molina en setiembre de 2015 ante la presión popular; lo cual fue calificado de una revolución pacífica. El segundo punto inicia en agosto de 2018 cuando el presidente Jimmy Morales implementa un plan para denunciar el convenio con Naciones Unidas que estableció la Comisión Internacional

contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), que opera desde 2007, considerando que la presencia de esa instancia era una violación a la soberanía; sin embargo, la intención era dismantlar los controles contra la corrupción. El origen de esta acción fue la respuesta a la investigación de Cicig (2017) sobre un posible financiamiento ilegal de la campaña del presidente (Malkin, 2019). Por consiguiente, es necesario tener en cuenta los cambios que se generarán con la segunda vuelta el 11 de agosto.

La elección de Nayib Bukele (37 años), en El Salvador, introdujo una variante en el escenario político en un país que mantiene una frágil estabilidad entre altibajos en el índice de criminalidad. Estos cambios responden, sobre todo, a los resultados de las negociaciones que ha mantenido el Gobierno del FMLN con las maras. Por ende, es necesario esperar a la política que adopte el nuevo mandatario. El 1 de junio, al asumir el poder el nuevo mandatario, se puso fin a 30 años de bipartidismo y marca el inicio de un nuevo estilo de gobernar.

En Panamá el 1 de julio asume el nuevo mandatario Laurentino Cortizo, con retos importantes en materia de lucha contra la corrupción, que se ha convertido en la variable dominante de los escenarios políticos en el Istmo y en otras regiones.

En definitiva, el entorno costarricense, tanto en lo global, como en lo hemisférico, regional y subregional es convulso, producto de la fragilidad del sistema internacional. En ese sentido presenta una serie de retos y desafíos importantes para los intereses nacionales, que incide no solo en el espacio de maniobra de un Estado pequeño, sino que obliga al aparato de PE de la administración Alvarado Quesada a hacer una lectura apropiada de los eventos y adoptar las acciones que garanticen la defensa de la posición costarricense. Por supuesto, esto demanda un mayor esfuerzo y un alto grado de concentración.

Lo enumerado en esta sección condiciona las relaciones intracentroamericanas, pues en el transcurso de 2019 hay tres nuevos gobernantes, lo que significa que la administración Alvarado Quesada tiene que revisar las agendas bilaterales con los nuevos mandatarios; lo cual tiene efectos sobre la dinámica centroamericana. Por ello la revisión de los lineamientos de PE permite tener alguna idea de lo que le espera a Costa Rica en el cuatrienio 2018-2022, a lo que hago referencia en el siguiente apartado.

## **Lineamientos de política exterior de la administración Alvarado Quesada**

Como lo indiqué en una sección anterior, la PE es un factor clave en la acción estatal; el canciller Facio (1980, 10) lo señalaba en estos términos: "...la política exterior de Costa Rica debe ser la proyección lógica de su política interna". Así si a lo "...interno anhelamos para Costa Rica la plena vigencia de la libertad del hombre, debemos luchar en lo internacional porque se respete en todas partes los derechos humanos", si en el país queremos "...seguir viviendo en un sistema democrático representativo, tenemos que apoyar en lo externo a quienes luchan para contener el avance del totalitarismo, de izquierda o de derecha", como también en el ámbito doméstico queremos "...acelerar nuestro desarrollo económico-social, en lo exterior tenemos que luchar

porque desaparezcan las iniquidades del comercio internacional que traban nuestro desarrollo” (Facio, 1980, 10).

Desde esa perspectiva es necesario recordar que, para el país y su PE, Centroamérica “...gravita como uno de los rasgos más permanentes”, así el Istmo se constituye en “...el teatro inmediato del acontecer internacional costarricense, y el más importante en lo que se refiere a acciones en el campo político” (Araya, 1990, 2).

J. Altman (2018) considera que el país ha implementado “...una política exterior que, sin estar ausente de ocasionales contradicciones, errores u omisiones, al menos ha desarrollado un núcleo duro de principios y valores que podríamos llamar ‘de Estado’”, porque trasciende las administraciones de turno y consolida “nuestra acción en el mundo”. Los principios que Altman (2018) enumera son:

- la adhesión al derecho internacional
- reticencia al uso de la fuerza armada y la preferencia por la solución pacífica de conflictos
- apoyo al orden multilateral y la democracia internacional
- desmilitarización y el desarme a escala global
- garantizar el respeto a los derechos humanos
- neutralidad perpetua, activa y no armada
- acciones en materia de protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Durante la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) en el portal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se publicó una “Guía de Política Exterior”, en la que se definió la PE como “...una herramienta de orientación y posicionamiento esencial para el desarrollo de cualquier país y cobra una especial importancia cuando el país es pequeños” y acotaba que el norte de la acción exterior de Costa Rica era “...la protección de los Derechos Humanos, de las minorías, las mujeres, la niñez, los refugiados, los pueblos indígenas; asimismo ha luchado contra la tortura, la esclavitud, todo tipo de discriminación, la pena capital y el terrorismo”. Para ello, el citado documento identificó como los principios y valores que rigen la convivencia ciudadana: “...la paz, la solución pacífica de las controversias mediante la utilización de los mecanismos de derecho, la democracia, el respeto a las libertades y los derechos humanos, el desarme y el compromiso con el desarrollo y el bienestar de las grandes mayorías”.

Ese recuento también se incluyó en un documento que Costa Rica hizo circular en 2007 al asumir un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU, argumentando que la base doctrinaria de la política exterior se fundamenta en “...la defensa de la primacía del derecho internacional y la plena vigencia de los derechos humanos en la atención de las amenazas contemporáneas” y en “...el apego a los principios del derecho internacional, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en la lucha contra todas las formas y manifestaciones del terrorismo” (White, 2008, 13).

Traigo estas ideas a colación por los planteamientos que hace la propuesta de Gobierno del candidato Carlos Alvarado Quesada sobre lo que sería la PE de su administración.

En octubre de 2017 la Asamblea Nacional del Partido Acción Ciudadana (PAC) aprobó el Plan de Gobierno del entonces candidato presidencial, Carlos Alvarado Quesada. El documento se intituló “Creer y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso país” (PAC, 2017). La materia de PE es abordada en el último capítulo, “Un país líder a nivel mundial y regional”. Y en este solo se establece una meta: “Consolidación de Costa Rica como país líder a nivel mundial y regional en materia de sostenibilidad ambiental y derechos humanos”, lo cual resulta preocupante, porque está orientada más que a consolidar la política exterior, basada en los valores y principios tradicionales, a la sostenibilidad ambiental y los derechos humanos.

El primer compromiso es el fortalecimiento de la profesionalización y la toma de decisiones técnicas políticas, para lo cual se propuso “...la creación de un instituto de estudios estratégicos orientados a la creación de una unidad de inteligencia técnica y estratégica, además de la creación de una unidad estratégica de creación de relaciones diplomáticas” (PAC, 2017, 175). Llama la atención que los esfuerzos no estuvieran concentrados en el fortalecimiento del MREC, que se indica es -junto con la Presidencia de la República- el responsable de formular la PE y “...establece los procedimientos a seguir para resguardar y promover los principios que han inspirado las relaciones con otros Estados u Organismos” (PAC, 2017, 175).

Entre las prioridades de la PE identificó el consolidar la imagen del país como líder en temas de sostenibilidad ambiental, para lo cual se crearía el Laboratorio Mundial de Descarbonización y la implementación del Corredor Seco Centroamericano. Además, se impulsaría la Unión Aduanera Centroamericana y el fortalecimiento de la cooperación binacional fronteriza.

Todo lo anterior teniendo como principios de la acción exterior la lucha por los derechos humanos, la paz, la juridicidad, la democracia, las libertades fundamentales, el desarme, el compromiso con el desarrollo y el bienestar, y el medio ambiente (PAC, 2018, 175).

Tales propuestas y acciones son enmarcadas en los objetivos de desarrollo sostenible: energía asequible y no contaminante (7); acción por el clima (13); paz, justicia e instituciones sólidas (16); y alianzas para lograr objetivos (17).

En el cuadro 1 se resumen las acciones de PE enumeradas en el plan de Gobierno (PAC, 2018, 177-179), con lo que se proponía cumplir la meta: “Consolidación de Costa Rica como país líder a nivel mundial y regional en materia de sostenibilidad ambiental y derechos humanos”.

**Cuadro 1**

**Acciones de política exterior de la Administración Alvarado Quesada**

Acción	Descripción
<p><b>Costa Rica como líder regional e internacional en sostenibilidad ambiental</b></p>	<p>Declarar y materializar la lucha para adaptarnos y mitigar los efectos del cambio climático y posicionar al país como “Laboratorio Mundial de Descarbonización”, aumentando los flujos de cooperación para impulsar esta acción y posicionarlo como referente en servicios ambientales en el comercio internacional, el turismo y la participación en foros internacionales.</p>
<p><b>Generación de rutas estratégicas que guíen las relaciones exteriores, según decisiones tecnócratas e indicadores técnicos</b></p>	<p>Capacitar y asesorar al personal diplomático y de cancillería en el estudio técnico de las relaciones internacionales y la planificación por resultados; uso de software para la toma de decisiones; suscribir convenios con universidades costarricenses y extranjeras para desarrollar investigación aplicada, creación de un instituto de estudios estratégicos y una unidad de inteligencia técnica y estratégica.</p>
<p><b>Creación de una Agenda Multilateral 2018-2022</b></p>	<p>Estrategia clara que oriente el marco de relaciones diplomáticas en áreas y regiones estratégicas, continuar o establecer lazos políticos; “diseñar la agenda en organismos internacionales como la ONU”; marcar la ruta a la integración regional y la agenda innovadora para posicionar al país en el SICA, CELAC y AEC; “creación de una unidad estratégica de creación de relaciones diplomáticas en aquellos Estados en donde no tengamos Embajada ni relaciones consulares con el fin obtener y mantener información permanente con el fin de conocer y estudiar elementos culturales, sociales, económicos y de producción en la actualidad y así poder establecer tendencias de crecimiento y desarrollo en cada uno de esos Estados”.</p>
<p><b>Liderar la implementación del Corredor Seco Centroamericano mediante recursos del Fondo Verde</b></p>	<p>El propósito del corredor seco es liderar la gestión regional de riesgos climáticos en el SICA.</p>
<p><b>Coordinar y reforzar acciones de política exterior del MRREE respecto las rutas y estrategias comerciales de COMEX y PROCOMER y viceversa</b></p>	<p>Generación de diálogos interinstitucionales y coordinar objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, para que los esfuerzos de Cancillería, COMEX y PROCOMER sean coherentes.</p>
<p><b>Aumento y diversificación de los tipos de cooperación internacional</b></p>	<p>Fomentar la atracción de cooperación no reembolsable hacia proyectos de sostenibilidad ambiental y de desarrollo social,</p>

Acción	Descripción
<b>Profesionalización del Servicio Exterior</b>	proyectando al país como referente latinoamericano de sostenibilidad ambiental y en otros campos técnicos. Materializar la profesionalización del Servicio Exterior y la gestión interna y externa del MREC, mejorar la situación salarial y normativa del ascenso en régimen diplomático.
<b>Proyección de Costa Rica como líder y defensor de los Derechos Humanos de las personas migrantes</b>	Unificar diálogos políticos regionales de forma bilateral y multilateral a través de CELAC para generar estrategias comunes y coordinadas para atender los flujos migratorios, respetando los derechos humanos y mitigando el tráfico de personas.
<b>Impulso al multilateralismo, la integración regional y el respeto al derecho internacional</b>	Proyectar al país como una nación que favorece las relaciones multilaterales, reforzar la integración regional y el respeto al derecho internacional; reforzar la participación de Costa Rica en espacios multilaterales tradicionales para favorecer la paz y la gobernanza internacionales en diversos temas; promover la sostenibilidad ambiental y la diplomacia económica, impulsar la diplomacia de la no violencia con incidencia en las relaciones globales.
<b>Impulso a la Unión Aduanera Centroamericana</b>	Impulsar una reforma integral del Protocolo de Tegucigalpa al SICA y la materialización de la Unión Aduanera; continuar los esfuerzos de liderazgo en espacios como CELAC y los foros con la Unión Europea, Rusia, India, Corea del Sur y la ASEAN.
<b>Fortalecimiento de la cooperación binacional fronteriza con Nicaragua y Panamá</b>	Propiciar el desarrollo transfronterizo y proyectos en materia comercial, migratoria, ambiental, seguridad y otros.
<b>Fortalecer y profundizar sociedades estratégicas en materia de seguridad y cooperación para el desarrollo humano</b>	“En materia de equipamiento, buenas prácticas, cooperación en información e inteligencia, así como la mejora de puestos fronterizos y sus poblaciones aledañas. También en programas de promoción del desarrollo humano”.

Fuente: PAC 2018.

En el discurso de toma de posesión, el 8 de mayo, el presidente Alvarado enfatiza lo relativo a la descarbonización, presentado como uno de los ejes de PE en el Plan de Gobierno, aunque en esa oportunidad no deja explícito que se trate de un punto clave en la agenda exterior, pues se expresó en los siguientes términos:

En materia ambiental, para el Bicentenario tenemos el deber ético de liderar en el mundo, como lo hemos hecho en el pasado. Debemos ser ágiles e innovadores. Estamos llamados a resguardar los ecosistemas y proteger la biodiversidad, gravemente afectada por el acelerado paso del cambio climático y de desastres climatológicos. No solo tenemos que mejorar la gestión de nuestros parques nacionales y el balance ambiental y humano en las

zonas protegidas, sino que tenemos la tarea titánica y hermosa de abolir el uso de combustibles fósiles en nuestra economía para dar paso al uso de energías limpias y renovables. La descarbonización es la gran tarea de nuestra generación, y Costa Rica debe estar entre los primeros países del mundo que lo logra, sino el primero.

En la alocución del 8 de mayo no hay ninguna referencia, ni siquiera de manera implícita a la PE o las acciones que la administración 2018-2022 adoptaría. Y a diferencia de su antecesor, Luis G. Solís, quien en setiembre de 2014 emitió los lineamientos de la acción exterior y las prioridades de PE, Alvarado no alude a esa materia en el primer año de su gestión.

La primera decisión fue el designar a la Vicepresidenta de la República, Epsy Campbell, como Ministra de Relaciones Exteriores. Ello hizo pensar que las relaciones externas serían prioridad para el mandatario, porque era la primera vez en la historia del país que quien ocupa la vicepresidencia encabeza la cancillería. El nombramiento causó alguna sorpresa, como lo señaló el periodista A. Murillo (2018):

Tras una campaña que dejó a la política exterior aún más relegada que en ocasiones anteriores, Alvarado asumió el poder sin líneas claras hacia afuera. Entonces, nombró de manera sorpresiva a Campbell, la primera mujer en la Cancillería, quien debe liderar ese plan frente a un marco internacional cambiante y un ambiente interno complicado en el Ministerio.

C. Cascante (2018, 4) va más allá y acota que la vicepresidenta tenía debilidades en los factores que se consideran como base de la influencia de un canciller en su gestión, a pesar del respaldo del mandatario y, por tanto, pareció más “...un intento de unificación de las fuerzas internas de esta agrupación política”, en referencia al PAC. Así surge un Gobierno de “unidad nacional”, que resultó en una interacción muy complicada entre los distintos componentes (Cascante, 2018, 5).

El primer planteamiento sobre la agenda de PE lo realiza la canciller Campbell el 7 de junio en su comparecencia en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa. En esa oportunidad señaló, según el acta 2 (Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, 2018), que consideraba que se trata de una instancia estratégica “para efectos del momento político que vive Costa Rica”, por lo que “...una sólida política exterior es fundamental para la construcción del desarrollo nacional y para el fortalecimiento del liderazgo de Costa Rica en el escenario internacional”.

Cabe señalar que, si bien la PE es clave para un Estado, no se puede limitar, como lo hizo en esa oportunidad la canciller, al “desarrollo del país”, pues la principal función de esta política -sobre todo en un país que carece de fuerzas armadas- es garantizar la integridad y la defensa del país, contribuyendo a alcanzar el interés nacional. Ahora bien, este planteamiento de la administración Alvarado es acorde con la concepción de PE que aparece en el Plan de Gobierno, que la convierte un instrumento de la acción doméstica gubernamental.

La canciller reconoce que Costa Rica incide en la política global con el único recurso que tiene: diplomacia y que el multilateralismo es la principal vía para realizar esa tarea de incidencia. Sin embargo, en la práctica de los últimos Gobiernos los esfuerzos han estado concentrados en el plano bilateral. Aunque en la misma intervención señala la necesidad de “potenciar relaciones bilaterales”, por ejemplo, cuando señaló:

...en algunos temas tenemos una cooperación técnica extraordinaria, un conocimiento que tiene un valor impresionante, pero además tenemos la posibilidad de triangular cooperación a países que requieren de una serie de asistencias, que Costa Rica puede ser la vía para esa cooperación. Sin embargo, también somos receptores de cooperación, por ejemplo, en temas relacionados con el Fondo Verde y creemos que tenemos que potenciar relaciones bilaterales con algunos países como: Alemania, Francia, la misma Centroamérica, Colombia, todos los países del Golfo. Hemos iniciado una nueva acción diplomática en los países del Golfo y por supuesto, plantear los desafíos de la próxima década de las relaciones con China, se convierte en un eje prioritario.

La meta de la PE del actual Gobierno es fortalecer “a Costa Rica como marca internacional” al colocar “...en el centro de nuestra acción una nueva visión de bienestar y dignidad, el respeto al medio ambiente, la acción climática, los derechos humanos y la justicia social”. Con esto se evidencia que la administración replantea la función de la PE, orientándola por temas ambientales, de derechos humanos y de justicia social, así como buscando negocios que contribuyan al “desarrollo nacional” y fomentando la “diplomacia ambiental” y el “discurso verde”.

Se mencionó la conversión del país en un laboratorio verde y la posición de liderazgo en foros como la Organización para el Medio Ambiente y el Pacto Global para el Medio Ambiente. En el segundo pilar señaló, la canciller, que se busca potenciar y coordinar iniciativas de UNESCO y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos, entre otros. En materia de relaciones exteriores, sobre todo bilaterales, resaltó la necesidad de fortalecer las relaciones con los países centroamericanos. Para ello se aprovechará el posicionamiento que el país obtuvo en la Conferencia de París, lo cual está relacionado a derechos humanos, puesto que, según la canciller:

...el liderazgo en los órganos políticos en la sede de las Naciones Unidas, en New York, en la UNEA, a través de espacios como el Pacto para el Medio Ambiente, así como todos los temas relacionados con la Agenda de París, en donde Costa Rica fue protagonista, creemos que tenemos que avanzar. Hay un tema relacionado con el ambiente, los derechos humanos, la acción climática y en acción climática el Protocolo de Montreal y los temas relativos a la biodiversidad.

Llama la atención que se haya decidido incorporar como un eje del MREC la educación, considerándolo “un elemento transformador de la sociedad y como la principal herramienta para que el sector de la población que se encuentra en condición de pobreza, pueda salir de ella; la educación es un derecho económico, social y cultural” (OPI, 2018a, 32). Por eso se fortalecerá la diplomacia, pero “...la diplomacia para el aprendizaje y la innovación”, puesto que el modelo

costarricense “...puede ser susceptible a ser considerado por otros países como los logros históricos de Costa Rica en materia de educación” y existe una relación “educación versus pobreza”. Para ello es fundamental la vinculación de ciencia y tecnología en la educación, particularmente cuando se trata de “...la educación para la convivencia, la educación en derechos humanos, el respeto a la diversidad que vive nuestro país”.

La cuestión de la educación como un tema de la agenda de PE no ha estado presente, al menos, en el marco de la Segunda República; limitándose más a alguna iniciativa particular de algún representante diplomático costarricense. Más bien la acción ha estado centrada en la búsqueda de recursos para apoyar los programas educativos en el país. Pero con la administración Alvarado esto se replantea. La canciller agrega:

Queremos potenciar iniciativas con Unesco, con el Alto Comisionado de los Derechos Humanos ante otros y una articulación más efectiva con educación, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y las universidades. Realmente, esto como elemento de la política exterior costarricense, le abre otros puentes, otras vertientes, que por el momento han sido poco exploradas, no es que no han sido exploradas, sino que han sido poco exploradas. Hemos identificado en este tema de la diplomacia relacionada con la educación y la innovación a socios bilaterales estratégicos como: Corea, Japón, Singapur, Suecia, Finlandia y Países Bálticos.

En cuanto a la “diplomacia para la inclusión y la paridad” y la “diplomacia relacionada con el empoderamiento político y económico de las mujeres” -otro tema novedoso en la agenda de PE- la intención es impulsar estos asuntos en la ONU, articulando las acciones del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). Ello en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible.

Por ende, la acción del MREC tiene como eje transversal los ODS, la tesis de la descarbonización y la educación. Ello constituye un giro relevante en las líneas y prioridades de PE. Sin embargo, persistió el silencio presidencial sobre asuntos exteriores.

Respecto a Centroamérica, la ministra considera que “...hay algunos desafíos que tenemos que continuar fortaleciendo”, sobre todo el caso del SICA, que “...ha venido a menos en el último tiempo, en términos de liderazgo regional, pero creemos que ahí es súper necesario plantear, no solo la presencia en órganos políticos, sino las coordinaciones necesarias”.

Asimismo, la canciller citó como espacios multilaterales claves: OEA, CELAC (incluidos los foros con la UE y China) y el Grupo de Lima (considerado como “...un espacio para acordar con algunos países con los que tenemos coincidencias en planteamientos, a hacer un esfuerzo de coordinación para luego, ese esfuerzo, sea transmitido a los organismos multilaterales y fortalecer las relaciones con la Unión Europea”). Mientras que en lo bilateral destacó como prioridades de la agenda exterior Centroamérica, particularmente Nicaragua y Panamá. Ello porque considera que:

Nicaragua, por supuesto, es uno de nuestros principales socios comerciales. Tenemos unas relaciones históricas con Nicaragua y tienen que ser las mejores posibles, porque realmente

lo que le pasa a Nicaragua le pasa a Costa Rica. Entonces, ahí también, al igual que con Panamá, lo miramos como socio estratégico, a Nicaragua como socio estratégico y al resto de la región.

De igual forma mencionó a “socios estratégicos” que merecen la atención del MREC, sobre todo México, Colombia, EUA, Canadá, en el hemisferio. España, Francia, Alemania y Gran Bretaña en Europa. Mientras que respecto al Medio Oriente acotó que “...las relaciones con Israel y Palestina. Hemos ampliado, hay relaciones diplomáticas con Qatar, Jordania, Arabia Saudita. Necesitamos realmente fortalecer todas las relaciones, que ya además han iniciado una agenda comercial importante”.

En el caso de África considera que hay posibilidades extraordinarias para las relaciones bilaterales y técnicas, sobre todo para “...ofrecer un *know how* costarricense, que tiene un valor y un precio en el mercado” (cursiva en original).

Anunció la ministra que el Gobierno establecerá un “Consejo Presidencial para la Cooperación Internacional, las Relaciones Exteriores y los Negocios Internacionales”, conformado por instituciones del sector público, el cual permitirá “...una mejor articulación de las relaciones internacionales de Costa Rica, en todos los niveles, así como una mejor coordinación con otras instituciones, para lograr un exitoso posicionamiento del país, en el exterior”. Además, recordó los esfuerzos para crear la Agencia de Cooperación de Costa Rica, que considera “...un paso que el país tiene que dar en materia de cooperación y que nos permitiría realmente ser más efectivos, de manera institucional, con nuestra estrategia de cooperación”.

Llama la atención que la canciller no aludió a acciones consideradas claves en el Plan de Gobierno, sobre todo el Instituto de Estudios Estratégicos y la Unidad de Inteligencia Estratégica y Técnica. Así como a lo relativo a la coordinación de acciones con COMEX y PROCOMER. Esto constituyó una ruptura significativa entre lo planteado en ese plan, los discursos del presidente y de los dos cancilleres, Campbell y Ventura. Como también un claro distanciamiento con la PE de la administración Solís Rivera.

Luego el presidente Alvarado reiteró esos lineamientos en su intervención en el Consejo Permanente la OEA el 12 de junio de 2018, cuando señaló que:

[la] protección y defensa de la democracia, de las libertades fundamentales y de los Derechos Humanos, enfrenta amenazas que ponen en riesgo la seguridad de los habitantes y la paz de la región. Una seguridad hemisférica con visión humana destinada a construir y consolidar espacios propicios para el desarrollo social y económico de los países representados en este salón, es la meta a la que se encaminan los esfuerzos que realizamos.

La siguiente oportunidad para identificar las líneas de PE de la administración Alvarado es el discurso en el inicio del periodo de sesiones de la Asamblea General de ONU. En 2018 asistió la canciller Campbell, porque el mandatario argumentó que la situación interna del país no le permitía ausentarse.

En esa oportunidad la ministra destacó la necesidad de asegurar el desarrollo sostenible en lo social, económico y ambiental; la urgencia de atender con especial énfasis a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Ello lo hace basado en los principios de democracia, protección de los derechos humanos, sistema legal apoyado por convenciones internacionales, la libertad individual y el derecho a la libre expresión, la confianza en la protección del derecho internacional, las normas de convivencia y evitar la provocación a otros países.

Exhortó a poner fin a los crímenes más graves y lo inaceptable de la violencia sexual, así como al levantamiento del bloqueo a Cuba y la importancia de la implementación del Tratado sobre Comercio de Armas, impulsado por Costa Rica. Sin embargo, a lo que dedicó un mayor espacio en su intervención fue a los dos temas, que como señaló en la siguiente sección, centraron la atención del MREC: Nicaragua y Venezuela.

La canciller expresó que “Costa Rica no puede, ni será indiferente ante el sufrimiento y la incertidumbre de aquellos a quienes consideramos nuestros hermanos y hermanas”, sobre todo porque “[la] represión selectiva, la intimidación y la criminalización han socavado una a una las libertades de su población. Debemos mencionar que la grave situación de ese país ha cobrado varias centenas de vidas humanas”. Y solicitó el apoyo internacional para ayudar a Costa Rica a sobrellevar la carga que generan los flujos de migrantes y las tensiones en Nicaragua.

Por otra parte, la ministra Campbell agregó en su intervención en la Asamblea General de ONU: Reiteramos la preocupación por la situación en Venezuela, el irrespeto al Estado de Derecho y a la propia institucionalidad venezolana, así como las violaciones a los derechos humanos en ese país. Costa Rica ha sido consistente en acompañar a la comunidad internacional en las gestiones que se han realizado al respecto, incluyendo las promovidas esta semana en el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. Reafirmamos nuestro compromiso para contribuir con la superación de la grave crisis política, económica, social y humanitaria que atraviesa Venezuela, a través de una salida pacífica y negociada, en el marco del Derecho Internacional.

Otros temas mencionados en la intervención fueron la necesidad de adoptar el Pacto Mundial sobre Migración, la evaluación del Decenio Internacional para los Afrodescendientes 2015-2025, garantizar el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la importancia de la descarbonización, la adopción de una iniciativa “Coalición para todos y todas”, que “...busca promover la integración del lenguaje de derechos humanos y género en los acuerdos ambientales multilaterales y los mecanismos financieros ambientales de manera articulada y consistente”.

Respecto al Pacto Mundial sobre Migración el Gobierno lo suscribió en Marruecos, el 10 de diciembre, cuando el país estuvo representado por Norman Lizano (Coordinador de Asuntos Multilaterales de la Dirección de Política Exterior) y Raquel Vargas (Directora de Migración y Extranjería).

La conclusión del discurso de la canciller señala que se está frente a cambios importantes, porque hay

...una generación que mira al futuro sin miedo, que se manifiesta por un nuevo mundo sin armas, sin violencia, por el ambiente, por la paz, por los derechos humanos, por la diversidad sexual, contra cualquier tipo de discriminación y a favor de un mundo mejor. La generación de la luz, sin duda, cambiará al mundo.

En esta alocución se reiteran algunos aspectos ya mencionados por la ministra en la Comisión de Asuntos Internacionales y en el Plan de Gobierno; pero muchos otros quedan fuera. Lo ambiental y sobre todo la descarbonización son la constante en las declaraciones sobre la PE en los primeros seis meses de la administración Alvarado. Otros temas pasan a un segundo plano o sencillamente son dejados de lado.

Como indiqué antes, a pesar de ser los dos mandatarios, Solís y Alvarado, del mismo partido, hay una ruptura en la PE. Esto se observa desde los planes de Gobierno de ambos candidatos (PAC 2013, 2017). En el caso de la campaña electoral de 2014, el PAC solo hizo una mención a la política (PAC, 2013, 11), proponiendo "...un foro nacional permanente de política exterior, que sirva de insumo para la toma de decisiones de la Cancillería y Presidencia". Sin embargo, cuando Luis G. Solís asume la presidencia deja entrever la importancia de la PE y designa como canciller a un exministro de Comercio Exterior, lo que permitió una mayor y mejor comunicación entre MREC y COMEX; muy distinto a lo que sucede en la administración Alvarado Quesada. Mientras que la propuesta de en los comicios de 2018 (PAC, 2017) cambio de rumbo, priorizando temas ambientales y otros ya enumerados en esta sección.

Asimismo, el canciller González respaldó los lineamientos presidenciales en materia de acción exterior. Y la canciller Campbell construyó una agenda propia, desligada del Plan de Gobierno y de lo que podrían considerarse los lineamientos del presidente Alvarado. En parte esto se explica porque para el mandatario la PE no ha sido prioridad desde el 8 de mayo de 2018. Cuando asume el canciller Ventura, de inmediato cuestiona varias de las decisiones adoptadas por la administración Solís y hasta se distancia de algunas prioridades identificadas por su antecesora.

Si se interpretan las declaraciones del ministro Ventura, respecto a que las decisiones se adoptan en Casa Presidencial y él asume una posición más de ejecutor, que, de decisor, se aprecia un cambio notable en la relación del binomio Solís-González (2014-2018), del esquema Alvarado-Campbell (2018) y el que tiene lugar desde enero de 2019. Campbell mostró no solo mayor protagonismo, sino una conducción de la gestión del MREC según las prioridades que ella estableció; una situación muy distinta a la que existe hoy en la coordinación Cancillería-Presidencia. Por vuelve a surgir la pregunta que ya he formulado en varias partes de este documento: ¿quién está adoptando las decisiones fundamentales en PE en esta administración? Por ello, ante la segunda pregunta que se planteó al inicio de este trabajo, sobre las prioridades y líneas de acción exterior, la respuesta es que no han sido planteadas con precisión, como sí ocurrió en el Gobierno Solís Rivera. Los principales temas se derivan de las acciones específicas que realizó la canciller Campbell y posteriormente de la declaración del ministro Manuel Ventura, al asumir el cargo en enero de 2019, tras la renuncia de la ministra. A esto me refiero más adelante.

Al asumir, la jefatura del ministerio, tras un breve periodo de incertidumbre sobre quién sería el sucesor, el canciller Ventura señaló que sus prioridades son paz, democracia, derechos humanos, medio ambiente, desarme, migración, comercio exterior y fortalecimiento de la carrera diplomática, y como temas dominantes de la agenda: Venezuela y Nicaragua. Considerando, según comunicado de prensa del MREC del 8 de enero, que la agenda está basada en “los más altos valores de la política exterior”; señalando el ministro que “...bajo estos principios, desarrollaremos una política exterior con acciones prioritarias alrededor de las migraciones y del comercio exterior y en temas contingentes como las crisis en Nicaragua y Venezuela”. Por lo que las propuestas del Plan de Gobierno fueron ignoradas, al mismo tiempo que se abandonan temas claves en la gestión de Campbell.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2020 (Mideplan, 2018, 148) se establece como intervención estratégica el desarrollo de los siguientes ejes estratégicos:

- Diplomacia Ambiental y de Cambio Climático;
- Diplomacia para la Innovación, el Conocimiento y la Educación;
- Diplomacia para la Inclusión Social, la Cultura y la Paridad de Género;
- Diplomacia para la Paz, la Democracia, la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción; y
- Diplomacia Económica.
- 

A partir de esos ejes se propone como objetivo: “Potenciar en el ámbito bilateral, regional, o multilateral, iniciativas diplomáticas, vinculadas a los ejes de la Política Exterior, a través del diálogo, la concertación política, la negociación y las alianzas estratégicas”.

Mientras que, en materia de cooperación Sur-Sur, Triangular y Descentralizada el plan (Mideplan, 2018, 149) propone como objetivo: “Negociar y oficializar en el ámbito diplomático, los proyectos priorizados por MIDEPLAN en el PNDIP, la POLCI, Plan de Descarbonización y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que contribuyan a los ejes estratégicos de la Política Exterior”.

En el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, en el que la cancillería forma parte del Área Estratégica de Innovación, Competitividad y Productividad, y que tiene como objetivo “Proponer y coordinar políticas para el fomento de la Innovación como medio para revitalizar la productividad nacional y la generación del empleo de calidad en ámbito central, regional e internacional, así como, la transferencia de conocimiento” (ver cuadro 2).

## Cuadro 2

### Intervención estratégica del MREC en el PNDIP 2019-2022

Intervención estratégica	Objetivo	Responsable
Desarrollo de los ejes estratégicos de la Política Exterior: Diplomacia Ambiental y de Cambio Climático; Diplomacia para la Innovación, el Conocimiento y la Educación;	Potenciar en el ámbito bilateral, regional, o multilateral, iniciativas diplomáticas, vinculadas a los ejes de la Política Exterior, a través del diálogo, la concertación política,	Dirección General de Política Exterior

<b>Intervención estratégica</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Responsable</b>
Diplomacia para la Inclusión Social, la Cultura y la Paridad de Género; Diplomacia para la Paz, la Democracia, la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción y Diplomacia Económica.	la negociación y las alianzas estratégicas.	
Programa para el fortalecimiento de la cooperación Sur – Sur, Triangular y Descentralizada.	Negociar y oficializar en el ámbito diplomático, los proyectos priorizados por MIDEPLAN en el PNDIP, la POLCI, Plan de Descarbonización y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que contribuyan a los ejes estratégicos de la Política Exterior.	Dirección de Cooperación Internacional

La administración Alvarado establece, mediante directriz 010-MP-MIDEPLAN-MTSS-MSP-MGP-MRREE, del 12 de junio de 2018, las disposiciones sobre “atención integral del fenómeno migratorio en el país”, con el propósito de:

...establecer lineamientos para la debida coordinación y colaboración interinstitucional que permita atender, de manera integral, los flujos migratorios que ingresen o permanezcan en nuestro país en situaciones especiales o excepcionales, tales como tránsito, condición irregular, refugio, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas.

Por lo que, en materia de “abordaje migratorio regional y extrarregional” asigna dos tareas específicas al MREC:

- promover y fortalecer convenios y otros instrumentos para establecer procedimientos de abordaje integral a los flujos migratorios, cooperación transfronteriza y estrategias regionales e internacional para la atención de las causas de tales flujos; y
- coadyuvar en la coordinación entre el Estado y los organismos internacionales de interés en materia de flujos migratorios.
- 

Como lo indicó la ministra Campbell en la audiencia legislativa, mediante decreto 41187-MP-MIDEPLAN, del 20 de junio de 2018, se establece (art. 5) como uno de los Consejos Presidenciales, el Consejo Presidencial de Cooperación Internacional, Política Exterior y Negocios Internacionales, integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, Comercio Exterior, Planificación Nacional y Política Económica, y Hacienda. Según el artículo 6 las funciones de esta instancia son:

- facilitar la tramitación de programas, proyectos y acciones de cooperación no reembolsable;

- elaborar el plan anual de trabajo, basado en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversión Pública y la Política de Cooperación Internacional;
- evaluación constante de programas, proyectos y acciones de cooperación internacional;
- articular la política exterior para el cumplimiento de los objetivos del PND y las prioridades de largo plazo (descarbonización de la economía, cambio climático, Objetivos de Desarrollo Sostenible, empoderamiento económico de las mujeres, ordenamiento urbano, etc.);
- dar seguimiento al proceso Costa Rica/OCDE; e
- “Identificar las prioridades de atracción de inversiones en el exterior para potenciar el crecimiento económico, justo y equitativo”.

Ello da lugar al “Sector de Política Internacional”, según lo establecido por la cartera de planificación, conformado por MREC, Mideplan y Dirección General de Migración y Extranjería (llama la atención que no se incluya a COMEX, como si ocurre en el Consejo Presidencial). El “enfoque conceptual” de este sector se define en los siguientes términos:

[la] política internacional es la relación sociocultural que se lleva a cabo por los diferentes actores del panorama internacional, basada generalmente en las políticas exteriores adoptadas por cada uno de ellos. Esta política debe obedecer a criterios de Estado, como una variable de la política interna, tomando en cuenta la ubicación del país en el mundo, una lectura adecuada de los desafíos de la globalización y su impacto en la vida de cada uno de los individuos de una nación.

A partir de ello se identifican como ejes estratégicos de la PE costarricense, que conforman las bases de una “sociedad civilista, pacifista y ambientalista” en el sistema internacional, los siguientes:

- 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.

Esas líneas y ejes (según el portal de la cancillería a abril 2019) tienen diferencias con el planteamiento que formuló la canciller Campbell durante su gestión, y sobre todo con el decreto 41187-MP-MIDEPLAN. Así existen diferencias importantes en la PE de la administración Alvarado en términos de referencias y prioridades, distintas a las últimas décadas. A lo que se suma la desconexión entre MREC, Comex y otros ministerios, y las diferencias en cuanto a prioridades entre Campbell y Ventura.

En el caso de la Alianza para el Pacífico, el MREC y Comex acordaron mantener al país como observador, porque consideran que:

Costa Rica sigue involucrándose en los trabajos de los grupos técnicos de trabajo de la Alianza del Pacífico en conjunto con los 55 países observadores. El Gobierno de Costa Rica reafirma su apoyo al sector agropecuario, al empleo y al progreso de las zonas rurales del país; y el respeto a los acuerdos comerciales adquiridos que no busquen el detrimento de los productores agropecuarios (OPI, 2018b, 13).

Cabe señalar que el MREC forma parte del Consejo de Seguridad Nacional, junto con el Instituto Costarricense de Drogas, la Dirección General de Migración y Extranjería y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional.

En agosto se anunció el establecimiento de un “Consejo Asesor Externo”, “integrado por expertos y académicos de reconocido prestigio en el ámbito de relaciones exteriores”. Sin embargo, esta instancia desapareció con la renuncia de la ministra Campbell.

### **Caracterización de la gestión del MREC 2018-2019**

Para analizar la gestión de la PE de la administración Alvarado, tanto en PE como en general en sus relaciones exteriores en el primer año de labor gubernamental, considero necesaria una referencia al último año del Gobierno Solís Rivera. Ello porque la agenda exterior de un país no cambia en su totalidad cuando asume un nuevo mandatario y muchas de las acciones en ejecución en el primer cuatrimestre del año de traspaso de mando continúan vigentes. Además, al asumir un mandatario del mismo partido, se suponía que habría continuidad en temas y prioridades; sin embargo, ello no ocurrió, más bien se produjo un giro significativo, contrario a lo acontecido en la transición entre las administraciones Chinchilla y Solís.

El 13 de octubre de 2014 el entonces presidente Solís (2015, 54) resaltaba que “...el país ha tenido una insuficiente presencia en el sentido de regionales”, pues los vínculos bilaterales han sido débiles y se ha favorecido un predominio hacia Centroamérica, por lo que América Latina ha estado en un segundo plano. Por ello el balance de la PE es:

...un primer espacio de un centro de atención que es Centroamérica, persiste en el Caribe, ese es nuestro referente geopolítico inmediato. Hay un segundo espacio que se mueve hacia el norte y hacia el Este y que tiene un eje que va Washington y que va a Europa. Tiene en tercer lugar un eje que se desplaza hacia algunos países de América Latina. Y ahora hacia el Sur, uno que empieza a mirar hacia el Pacífico, hacia el Oeste. Pero no ha habido una América Latina prioridad, entendida la Región como un todo (Solís, 2015, 54).

Por consiguiente, el objetivo de la gestión exterior de Solís Rivera (2015, 54) es “...constituir a Costa Rica en un actor político con presencia e impacto regional latinoamericano mediante el establecimiento de Relaciones equilibradas entre el Norte-Sur, el Este y el Oeste es muy importante lo de equilibradas”. Para ello el mandatario trazó las líneas de su PE, por regiones y por casos específicos, como EUA. De esa forma se ajustaba el eje principal de la acción exterior,

pero sin debilitar las relaciones con Washington, los socios europeos y China (Cascante et al, 2016, 13).

De acuerdo con el canciller González (2018, 4) los pilares que orientaron su gestión del periodo 2014-2018 fueron:

- acción exterior dinámica a partir de los intereses y prioridades de la PE;
- decidido fortalecimiento institucional;
- apropiada gestión y promoción del talento humano;
- clara y firme decisión respecto a la comunicación y transparencia efectiva.

Ello permitió, según el ministro (González, 2018, 4) reafirmar que “...la Política Exterior de Costa Rica, construida y fortalecida a lo largo de las últimas 7 décadas, mantiene sus pilares sólidos, bien definidos, bien enrumados, y hemos insistido en que sea una Política de Estado”.

Teniendo en cuenta esos aspectos es posible identificar una continuidad en las principales líneas de la gestión exterior del binomio Solís-González con la realizada por la administración Chinchilla. Los cambios se produjeron en las prioridades de la gestión de los cancilleres de esos Gobiernos, lo cual es lógico por el sello personal que todo ministro o ministra busca implementar en su gestión.

La acción exterior de la Administración Solís tuvo como principal norte la “defensa de la soberanía nacional” por los diferendos territoriales con Nicaragua, dirimidos en la Corte Internacional de Justicia. Esto fue mantenido del Gobierno precedente, por la invasión nicaragüense a territorio costarricense.

En el plano multilateral la administración Solís logró la Secretaría Pro Tempore de CELAC, impulsó el lanzamiento del Foro China-CELAC y respaldó la celebración de la primera reunión con los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) (Cascante et al, 2016, 13).

El Gobierno 2014-2018, sin que sea una valoración sobre la gestión de la acción exterior, no es el propósito de este trabajo, dejó un escenario bastante claro sobre el posicionamiento del país en el ámbito internacional y las principales líneas en la PE. Por ser la nueva administración del mismo partido político (PAC), en principio se consideró que habría continuidad en la mayoría de las áreas atendidas por el MREC, no necesariamente, como indiqué antes, en el orden de prioridades, y, como ha sido característico de la operación de esa cartera -por la falta de análisis prospectivo y una lectura permanente de la situación internacional-global-, una gestión reactiva más que propositiva para atender aquellas situaciones que demandan respuestas inmediatas. Sin embargo, la gestión tomó otros rumbos y se caracterizó por importantes tensiones; así como desencuentros, sobre todo con Comex. Pero antes se revisa brevemente el funcionamiento del ministerio.

## **Estructura y funciones del MREC: una cuestión a considerar**

Hay un aspecto, que no es exclusivo de la administración Alvarado en el caso de la cancillería, que no puede obviarse al observar la PE. Cito esto en este apartado porque es uno de los elementos que condujeron a la temprana renuncia de la ministra Campbell. El MREC, según su ley orgánica 3008, artículo 2, está constituido por dos sectores: Cancillería y Servicio Exterior; la primera se subdivide (art. 3) en:

- Despacho del Ministro;
- Dirección General del Ministerio;
- Dirección General del Ceremonial Público;
- Dirección General de Asuntos Exteriores; y
- Asesoría

Ahora bien, el decreto 38435-RE del 14 de marzo de 2014 reformó el Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores,<sup>1</sup> en el artículo 4 se establece que la Cancillería se divide en:

- Gabinete del Ministro
- Gabinete del Viceministro
- Gabinete del Viceministro Administrativo
- Dirección General del Ministerio
- Auditoría Interna
- Dirección de Protocolo y Ceremonial del Estado
- Dirección de Política Exterior
- Dirección de la Carrera del Servicio Exterior
- Dirección Legal
- Dirección Administrativa
- Comisión Calificadora del Servicio Exterior
- Asesoría
- Instituto del Servicio Exterior
- Dirección de Cooperación Internacional.

Por su parte el Estatuto del Servicio Exterior (art. 1) alude al Servicio Exterior (Servicio Diplomático y Servicio Consular) y el Servicio Interno. Este constituido por lo indicado en el artículo 3 de la ley orgánica. Por consiguiente, considero, primero, que de esa distribución hay tres áreas: Despacho del Ministro, Servicio Interno y Servicio Exterior. En segundo lugar, tal división y subdivisión genera algunas contradicciones y traslapes; por ejemplo, la Dirección General de Asuntos Exteriores es parte de la Cancillería, pero es la instancia diplomática del ministerio, responsable entre otras cosas, del Servicio Exterior, que es, de acuerdo con la misma ley, la otra división. Además, el personal asignado a cada una de ellas tiene sus particularidades.

---

<sup>1</sup>. Este decreto reformó los decretos ejecutivos 19561 de 9 de marzo de 1990 y 36271 de 2 de diciembre de 2010.

El Servicio Exterior, conformado por personal diplomático, tanto de carrera como en comisión; pasando el primero a ocupar posiciones del Servicio Interno cuando regresa al país, como parte del “principio de alternación” -según opinión jurídica de la Procuraduría General de la República (PGR) 115-J de 23 de noviembre de 2018. Las instancias del Servicio Interno que son de naturaleza administrativa, ocupadas por funcionarios diplomáticos y Servicio Civil. Mientras que el personal del Despacho del Ministro, en su mayoría, es nombrado por el canciller y ocupa los cargos mientras la persona ejerce la cartera, siendo considerados *outsiders*. Esto genera tensiones en la gestión ministerial, más por una cuestión de cultura organizacional que por razones jurídicas o de otra naturaleza.

Pero también hay dos factores claves: la burocracia de este tipo de ministerios -por la naturaleza de su quehacer- tiende a cubrirse de un “velo de invisibilización” (Murillo, 2012), que la distanciarla del resto de la dinámica de la administración pública y de la opinión ciudadana (esto no necesariamente tiene efectos negativos, si se comprende la naturaleza de la PE y las relaciones exteriores), por lo que se genera una cultura organización particular en esa cartera; el otro factor es la percepción -y esto no es exclusivo de ese ministerio- que existe en la burocracia de la entidad sobre los “recién llegados” que conforman el Despacho Ministerial, resultan *outsiders* que no entienden la dinámica cotidiana de la cancillería y que quieren transformar todo por la “idea errónea” que existe afuera sobre las competencias y tareas del MREC.

Los distintos Gobiernos han tendido a minimizar esto al nombrar en el viceministerio a una persona *insider*, que sirva de enlace con el personal permanente. Por supuesto el manejo de estos factores depende, en gran medida, de la capacidad y habilidad de quienes ocupen los cargos de canciller y vicescanciller para conducir las relaciones interpersonales e integrarse estrechamente a la estructura de la carta, evitando constituirse un olimpo y aislarse del marco organizacional y burocrático. La cuestión en el caso de los Gobiernos del PAC, es que este partido parece no tener seguidores en la burocracia de cancillería, que históricamente fue dominada por el bipartidismo. Y por la naturaleza y dinámica del aparato burocrático de ese ministerio, resulta relevante que el grupo en el Gobierno disponga de ese personal.

## **La gestión de la Cancillería mayo 2018 a mayo 2019 <sup>2</sup>**

El presidente Alvarado nombra a la vicepresidenta Epsy Campbell Barr como canciller y a Carolina Fernández Álvarez como vicescanciller. El nombramiento de Fernández, quien ha laborado en el MREC desde 2006, se oficializa el 15 de mayo de 2018 y ella renuncia un día después, argumentando que el proceso administrativo disciplinario iniciado en 2010. Ante esa coyuntura se nombra el 28 de mayo a Lorena Aguilar Revelo como vicescanciller.

---

<sup>2</sup>. Para la elaboración de esta sección se utilizan como fuentes de información el Boletín del Observatorio de la Política Internacional, elaborado por la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR y la de Relaciones Internacionales de la UNA y medios de comunicación: La Nación, Diario Extra, CRHoy y Semanario Universidad. Solo cuando se transcribe una cita textual de esas fuentes es que incluye la referencia específica en la bibliografía.

A partir de ese momento ni la ministra ni la viceministra había sido funcionaria del MREC o había estado en comisión en alguna misión diplomática. Esto último, por supuesto, no es requisito o algo que deba ser tomado en cuenta por el mandatario, puesto que se trata de puestos políticos. Ambas llegan como *outsiders*, y acompañadas de personal de confianza, en el primer caso que también estaba adscrito a la Primera Vicepresidencia de la República.

Los siete meses de gestión de la ministra Campbell (8 de mayo al 11 de diciembre de 2018) estuvieron caracterizados por una serie de polémicas, sobre todo nombramientos de directores y de otro personal. A lo que se sumó la designación de un número considerable de jefes de misión en comisión, aunque como señalé en la sección anterior se buscaba impulsar la profesionalización. La renuncia la presentó en el Plenario Legislativo -asunto que no fue aclarado, porque no es competencia de ese poder recibir las renuncias de ministros y ministras-, en donde hizo referencia la conveniencia de concentrarse en “temas reales” y los “debates de fondo”, en alusión a la serie de cuestionamientos que se le habían hecho por los nombramientos y acerca del estilo de su gestión. Por eso el exembajador Javier Sancho, en declaraciones al Diario Extra (citadas OPI 2018b, 13), señaló:

Lo que debe hacerse es colocar a los funcionarios en los rangos que les corresponden porque lo que se ha venido haciendo es dar cargos como embajador interino a algunos funcionarios que no tienen el rango. Eso origina mucha confusión y de alguna forma crea un desánimo en la misma carrera que conspira contra la rotación en esta.

Sobre esta cuestión, la canciller Campbell indicó en la audiencia en la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior (2018) que:

[t]endremos un perfil relacionado con la sede a la cual el país va. Serán personas profesionales todas, con una agenda absolutamente clara. Cada uno de los embajadores que será designado, tanto el de carrera, como en embajadores en Comisión, tendrán una hoja de ruta claramente establecida desde el momento en que salen de la Cancillería y hoja de ruta de la que tendrán que responder de manera permanente.

Durante esos siete meses la atención se centró en los denominados “nombramientos polémicos”, o en palabras de C. Mora (2018) la “seguidilla de errores”, por lo que su gestión estuvo “...marcada por los cuestionamientos éticos y morales en su contra, a pesar de que tan solo unos meses atrás ella era uno de los estandartes y referentes del Partido Acción Ciudadana (PAC) y del nuevo gobierno en temas éticos y morales”. Para un detalle sobre los principales eventos -incluido un viaje en el que la canciller fue acompañada por su esposo- de lo que se denominó “los 7 convulsos meses de Epsy Campbell en la Cancillería” ver el Boletín del Observatorio de Política Internacional (OPI, 2018d).

Ese cambio radical en materia de criterios éticos en la gestión pública cuando se está en la oposición al Gobierno y cuando se asumen cargo de elección popular y de designación presidencial constituyó un factor de gran peso en los cuestionamientos y ataques hacia la canciller.

Los principales asuntos fueron el nombramiento de Adriana Murillo como directora de Política Exterior y de Carolina Fernández (que fue vicescanciller) como directora alterna. También de los casos de Katherine Rivera, quien ocupó un puesto de asesora, y de Jeanneth Cooper que fue propuesta para una plaza de “embajadora interna”. Se sumaron críticas por un concurso de 33 puestos en el Servicio Exterior, traslados de funcionarios diplomáticos de un país a otro y lo que fue denominado la “circular mordaza” en que se advertía de “...amonestaciones, suspensiones sin goce de salario y hasta despidos sin responsabilidad patronal por otorgar información sobre presuntas irregularidades en embajadas y en el servicio interno en la Cancillería” (Mora, 2018). El MREC argumentó el 27 de julio de 2018 que la reforma al Estatuto del Servicio Exterior de 1998 “...calificó las direcciones del Ministerio como puestos de confianza y posibilidad de incorporar embajadores en esos cargos es potestad discrecional del jerarca”, razón por la cual “[las] designaciones de las diplomáticas de carrera Adriana Murillo y Carolina Fernández, en los cargos de Dirección General y Dirección Adjunta de Política Exterior, **no contradicen ni incumplen** el artículo 9 del Estatuto del Servicio Exterior, Ley número 3530 y sus reformas” (énfasis en original).

Esa interpretación fue avalada por uno de los garantes éticos que el presidente Alvarado nombró en junio de 2018, el exmagistrado José Arroyo, quien señaló que no encontraba contradicción alguna con la ley las decisiones en materia de nombramientos hechos por la canciller.

Sin embargo, en el caso de los nombramientos de los responsables de las direcciones del MREC, la diputada Karine Niño solicitó el 27 de julio, a la PGR acerca de la legalidad de los nombramientos de las señoras Murillo y Fernández. La canciller argumentaba que se trataba de nombramientos en puestos de confianza, porque esa era la práctica en ese ministerio. El 23 de noviembre la PGR emite la opinión jurídica 115-J, en la que concluye que con excepción del caso de un “Director General”, los otros cargos responsables de las direcciones del ministerio no pueden ser considerados puestos de confianza, aunque en el pasado se les haya considerado en esa forma, lo cual constituye una práctica contraria a la normativa. Ello porque el Estatuto del Servicio Exterior (art. 9) establece que los directores del Servicio Interno deben tener el rango de embajadores.

Ante esa situación, la ministra Campbell renunció el 11 de diciembre, reiterando los argumentos que mantuvo desde que se cuestionaron los nombramientos y otras decisiones. Sin embargo, esa renuncia no puso fin a este tipo de designaciones, pues el Consejo de Gobierno en la sesión del 2 de abril, nombró embajadora en Chile a Adriana Murillo, precisamente uno de los casos cuestionados cuando se le escogió como directora de Política Exterior en julio de 2018 (Bravo, 2019c). El argumento del canciller Ventura es que Murillo nunca ha sido cuestionada y la calificó de “...una magnífica funcionaria durante muchísimos años en la Cancillería, funcionaria de carrera de muy altos méritos”, aunque su rango en el escalafón del Servicio Exterior es de Consejera” (Bravo, 2019c).

La cuestión de los nombramientos cuestionados no finalizó con la renuncia de Campbell, pues con la gestión de Ventura continuaron. Así en mayo el canciller emitió el oficio DM-756-2019 en el que solicitaba al Instituto Manuel María de Peralta “realizar la capacitación necesaria para nombramientos en el Servicio Exterior” a 15 personas escogidas, entre ellas Jimena Jaén

(Ministra Consejera y Cónsul General en Pekín, China), Mainor Rodríguez (Consejero y Cónsul en David, Panamá), Rocío Abarca (Consejero en funciones consulares en Buenos Aires, Argentina), Harold Villegas (Ministro Consejero y Cónsul en Quito, Ecuador), Verónica Fernández (Ministra Consejera y Cónsul General en Ciudad de México) y Cecilia Rodríguez (Ministra Consejera y Cónsul General en Tegucigalpa, Honduras), todas ellas vinculadas al PAC (Madrigal 2019<sup>a</sup>). Esos nombramientos fueron cuestionados por distintas razones. Luego se informó (Mora 2019) que la decisión se adoptó en Casa Presidencial y que el presidente Alvarado conocía de la situación, por lo que manifestó “su gran pecado fue de ser de un partido político determinado y tener una cercanía conmigo”. Ante las críticas el presidente y el canciller decidieron dejar sin efecto las designaciones para evitar “un desgaste innecesario” (Mora 2019). El mandatario también señaló que defiende los nombramientos por inopia, pero señalando que esta vez se escogieron de “un *pool* de personas de gobierno precisamente porque los funcionarios de carrera no se habían postulado para esos consulados” (Madrigal 2019b, cursiva en original).

Respecto a la falta de postulantes dentro del personal de carrera, llama la atención que hay funcionarios y funcionarias diplomáticas ocupando puestos en el Servicio Interior que podrían asumir esos cargos, pero que por razones de destino y salariales declinan optar por los cargos. El cuestionamiento es ¿por qué habiendo diplomáticos de carrera disponibles, que no quieren asumir puestos en el exterior, se opta por declarar inopia, en lugar de establecer directrices para que tales personas asuman los cargos?

Ahora bien, los cuestionamientos que se hicieron en mayo de este año (Madrigal 2019b) también responden a aspectos políticos, porque el PAC fue una de las agrupaciones político-electorales que más cuestionaron a la administración Chinchilla Miranda por ese tipo de nombramientos.

La cuestión es que una vez que el PAC asumió el Poder Ejecutivo utilizó, tanto en la administración Solís Rivera como en la Alvarado Quesada, las mismas prácticas que cuestionó durante años. Ahora las defiende.

Con relación a las 60 misiones diplomáticas que posee Costa Rica, acreditadas ante Gobiernos y organizaciones intergubernamentales, un 41.7% de los encargados y encargadas de misiones diplomáticas son en comisión, equivalentes a 25 legaciones. Si bien es un número alto, no lo es tanto como los medios de comunicación hacen pensar a la opinión pública. En el cuanto a diplomáticos con rango de embajador en el Servicio Exterior hay 23 y 36 con rango de ministros consejeros, no se contabilizan quienes ocupan otros rangos en el escalafón diplomático. En el caso de los embajadores, por la rotación que establece la normativa, un número importante están en funciones en el MREC. Cabe señalar que estos datos no contemplan la situación del personal diplomático que ocupe otros cargos en esas embajadas, aunque el cuestionamiento principal ha estado relacionado con jefes de misión.

Otro factor que ha condicionado la gestión del MREC es el presupuestario, pues el 2 de octubre la canciller anunció un recorte de 2,100 millones de colones para el periodo 2019 (un 7.3% respecto al monto de 2018), y así ajustarse a la realidad fiscal.

Resulta preocupante que la PE y en general las relaciones exteriores del país sean conducidas con la participación de costarricenses que no tienen la experiencia y los recursos para realizar una tarea en función del interés nacional y la defensa del país. A esto se sumó el anuncio del ministro Ventura en enero de 2019 que se hará “...una valoración para cerrar algunas de estas embajadas y promover la concurrencia, es decir que una embajada pueda atender las cuestiones diplomáticas y consulares de varios países a la vez”; aunque no descartó la posibilidad de abrir una misión en un país nórdico.<sup>3</sup> El canciller se refiere a las misiones en Emiratos Árabes, Azerbaiyán, Turquía, Australia e Indonesia, que fueron creadas en el último año de gestión de la administración Solís. Sin embargo, a inicios de junio de este año el canciller anunció el inicio de cierre de la misión en Trinidad y Tobago. Esto contradice el anuncio que había hecho la canciller Campbell en 2018 sobre la prioridad de la administración en las relaciones con los países del Caribe. Esto permite cuestionarse acerca de ¿quién realmente toma las decisiones sobre PE en Casa Presidencial, pues el año pasado se tenía otro criterio sobre la embajada en Puerto España?

Por otra parte, la diputada Xiomara Rodríguez acusó, el 9 de abril, al canciller Ventura de estar desinformado sobre muchas actividades relacionadas con las relaciones exteriores, por lo que pidió, según publicación de Diario Extra, al presidente Alvarado “tomar cartas en el asunto con Cancillería”. Se da por un hecho que tal decisión solo se basa en cuestiones presupuestarias o de interés del Poder Ejecutivo y no en un análisis de conveniencia para clausurar una misión diplomática recién establecida.

Lo anterior hace pensar que la decisión de abrir o cerrar embajadas de Costa Rica no responde a un análisis profundo, sobre todo en términos prospectivos, que permitan determinar las ventajas y desventajas. Esto evidencia que no se usa el enfoque basado en criterios estratégicos e indicadores técnicos que propuso el Plan de Gobierno y la canciller Campbell mencionó en algunas oportunidades.

### **Agenda de política exterior de la administración Alvarado Quesada**

Más allá de lo expresado en el Plan de Gobierno, en las intervenciones de la canciller Campbell e incluso del ministro Ventura, la agenda del MREC ha estado, a lo largo del primer año de gestión, dominada y centrada en los casos de Nicaragua y Venezuela. Incluso la participación en el marco de la OEA se enfocó a ambos casos, como también la ministra lo resaltó en su audiencia en la Asamblea Legislativa, cuando acotó:

Desde el inicio se han establecido canales de comunicación que lo que pretenden es fortalecer nuestras relaciones con Nicaragua, pero como lo dije a nivel nacional y a nivel internacional, eso no implica que no vamos a reconocer la crisis que vive Nicaragua y lo único que uno no puede hacer es tratar de obviar, a través de relaciones directas y puntuales con el gobierno de Nicaragua...

---

<sup>3</sup>. Ver CRHoy en <https://www.crhoy.com/nacionales/canciller-anuncia-cierre-de-embajadas-para-ahorrar-recursos/>

Nuestro objetivo siempre es tratar de disminuir la tensión. Costa Rica es un país que ha utilizado la vía diplomática para resolver los problemas y las relaciones que tiene con terceros, de manera que entendemos a Nicaragua, sino uno de nuestros principales socios estratégicos, el más importante por razones económicas, por razones políticas, por razones migratorias, etcétera. De manera que vamos a continuar planteando los temas de manera clara y transparente, solicitando que en el país se generen los diálogos necesarios para una salida democrática y que no haya más derramamiento de sangre, respaldando las acciones internas que ha convocado la Conferencia Episcopal o las recomendaciones que ha hecho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y tendiendo los puentes necesarios con las relaciones diplomáticas con el gobierno nicaragüense.

En un sentido similar se pronunció el presidente Alvarado el 12 de junio de 2018 en su intervención ante la OEA, en cuya oportunidad señaló sobre los casos de Nicaragua y Venezuela:

El principal logro de la pasada Asamblea General de esta organización fue encausar el análisis de los retos en materia de democracia y derechos humanos, en particular en los casos de Venezuela y Nicaragua, por la vía multilateral regional. Costa Rica ha manifestado reiteradamente su preocupación por la situación institucional y humanitaria en Venezuela, así como por la falta de legitimidad del último proceso electoral, es necesario seguir buscando los consensos dentro de la Organización para responder efectivamente ante esta situación y producir cambios positivos en el terreno. La situación en el hermano país de Nicaragua es para las y los costarricenses un motivo diario de consternación y preocupación, nos unen a ese pueblo lazos históricos, económicos, familiares. Estimamos positivo que el tema se haya abordado en una reciente declaración de la OEA, pero resulta indispensable que el gobierno de Nicaragua cumpla con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos... Se requieren signos claros de una verdadera voluntad de diálogo y compromiso con un cronograma de trabajo.

Lo anterior había sido precedido por la intervención de la ministra Campbell en el XLVIII periodo de la Asamblea General de OEA, cuando anunció que Costa Rica no reconocía el resultado de las elecciones venezolanas por los vicios de legitimidad, como también "...se rehúsa a guardar silencio ante la escalada de violencia en Nicaragua y se une al rechazo de la comunidad internacional a los deplorables sucesos ocurridos en las últimas semanas", porque el país insta "...al Gobierno de Nicaragua a cesar inmediatamente toda represión a los manifestantes y la detención arbitraria de quienes participan de las protestas". Por eso, la canciller afirmó que: "Costa Rica expresa su profunda preocupación de que la jornada no haya contado con la participación de todos los actores políticos, ni de observadores internacionales independientes, lo cual debilita la democracia" (citada Alfaro 2018), al mismo tiempo que respaldó la gestión del Grupo de Lima.

El mandatario reiteró el llamado a buscar una salida pacífica a la crisis en Nicaragua en el marco de la LI Cumbre de Jefes de Estado del SICA, celebrada en República Dominicana el 2 de julio, identificando una hoja de ruta en la Mesa de Diálogo y el "Mecanismo especial de seguimiento para Nicaragua", porque de acuerdo con Alvarado "Costa Rica, al igual que la comunidad internacional, considera que el diálogo ordenado, transparente y urgente es el único camino

para el retorno de la calma y para una salida pacífica a la crisis interna en beneficio de la democracia”.

Los llamados a cesar la represión y las detenciones arbitrarias por parte del régimen Ortega-Murillo han sido la constante en la acción de la cancillería, complementado con la decisión de no enviar un jefe de misión a Managua con rango de embajador, sino mantener a un encargado de negocios al frente de la embajada (OPI, 2018, 9). La respuesta del Gobierno nicaragüense se basa en que se trata de una acción injerencista por parte de San José.

Sin embargo, en el caso de la periodista costarricense-nicaragüense, Lucía Pineda, detenida desde el 21 de diciembre de 2018, la participación de la cancillería ha sido limitada a solicitudes diplomáticas. Por ello el abogado de la comunicadora, Julio Montenegro, solicitó el 6 de junio, a la vicencanciller Lorena Aguilar que Costa Rica interponga “...sus buenos oficios para que la Cancillería haga algún tipo de gestión para que Lucía pueda ser de las primeras personas que pueda salir (en caso de que Ortega libere a más presos políticos)”, sobre todo porque “...las condiciones que tiene de salud y que no ha sido atendida adecuadamente” (Bravo, 2009<sup>a</sup>, 7). El canciller Ventura expresó, según comunicado de prensa del MREC, que “Ningún periodista debería ser enviado a prisión por ejercer responsablemente su labor. Cada día en la cárcel de Lucía Pineda es una afrenta a los valores democráticos, a la libertad y los derechos humanos”; y agregó “Costa Rica, que siempre denunció los ataques a la libertad de expresión y en contra de los periodistas en Nicaragua, deplora y lamenta que continúe la privación de libertad de la señora Lucía Pineda y de otras personas que aún permanecen en prisión”. El 17 de abril, también en comunicado de prensa, la cancillería reiteró la solicitud de liberación de presos políticos, incluida Pineda; por lo que el ministro señaló que “No cejaremos en nuestros esfuerzos para ver a Lucía Pineda en libertad, junto a otros cientos de nicaragüenses que hoy guardan prisión por reclamar su derecho a expresarse y manifestarse”.

En el caso de Venezuela, la participación del país ha sido principalmente a través del Grupo Lima; aunque no ha habido claridad y transparencia en la posición costarricense, producto de declaraciones ambiguas o de cambio de argumentos. Aunque cabe señalar que en el caso de la 39<sup>a</sup> Sesión del Consejo de Derechos Humanos de ONU (Ginebra, setiembre 2018) la voz de Costa Rica se hizo escuchar en varias oportunidades sobre de tema venezolano, sobre todo impulsando el proyecto de resolución sobre ese país, que fue adoptado (23 a favor, 7 en contra y 17 abstenciones), siendo calificada la decisión como “un punto de inflexión para el pueblo venezolano y pone el foco en la crisis humanitaria y de derechos humanos en el país”, según expresó el director de *Human Rights Watch* en Ginebra.<sup>4</sup>

El 17 de julio Costa Rica suscribe la “Declaración sobre la violación de los derechos humanos y la ruptura del orden democrático en Venezuela”, adoptado en Bruselas, en la que se condenó la ruptura del orden constitucional y el Estado de derecho, desconociendo el resultado de las elecciones presidenciales de mayo, instando a un “verdadero diálogo nacional”, el aumento de las tensiones en la frontera colombo-venezolana, la urgencia de establecer un canal humanitario

---

<sup>4</sup>. Ver Human Rights Watch en <https://www.hrw.org/es/news/2018/09/27/venezuela-resolucion-historica-del-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu>

para atender a la población e implementar “...medidas a nivel político, económico y financiero para coadyuvar al restablecimiento del orden democrático en Venezuela”, entre otras.

Sin embargo, en setiembre se presentó la principal contradicción sobre el criterio oficial respecto al caso venezolano. El Grupo de Lima adoptó una declaración para llevar a dirigentes políticos, sobre todo al presidente Maduro, ante la Corte Penal Internacional, y el 26 de ese mes los cancilleres de Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Canadá presentaron una carta a la instancia judicial para que intervenga en Venezuela. En un primer momento, la canciller Campbell, 16 de octubre, expresó que el país apoyaría la petición.<sup>5</sup> Pero luego San José descartó sumarse a la demanda, argumentando que es el Consejo de Derechos Humanos el foro apropiado y que existe una demanda previa en esa instancia. Unas semanas después, en manifestaciones del mandatario se establece que el país apoya tal iniciativa. Hay que tener en cuenta que el 15 de mayo de 2018 había ocurrido algo similar, cuando la Casa Presidencial se abstuvo de apoyar una declaración conjunta de este grupo. En resumen, la ambigüedad ha caracterizado la posición del país en el Grupo de Lima, aunque parece resultado de falta de comunicación entre las distintas instancias vinculadas a PE y contradicciones a lo interno del Gobierno.

El periódico *La Nación* (Bravo 2019b) solicitó copia de los análisis que sirven de referencia para que Costa Rica no apoyara la denuncia contra Maduro en la Corte Penal Internacional; sin embargo, la cancillería se negó a suministrar la copia, alegando que eran confidenciales, aunque no existe decreto ejecutivo que los declarara secreto de Estado. Una vez más se trata de las contradicciones y ambigüedades del canciller (a lo que me refiero más adelante), pues el señor Ventura formó parte del grupo de expertos que aconsejó al Grupo de Lima proceder con la denuncia ante esa instancia internacional.

Ante la negativa costarricense Manuel Ventura calificó en la página de opinión del periódico *La Nación* (4 de octubre de 2018) y señaló que:

[hay] decisiones en la vida de un país que son errores cuya trascendencia va más allá del día a día y afectan comportamientos virtuosos sostenidos a lo largo de muchas décadas. Es el caso de que Costa Rica no se sumara a seis Estados americanos parte en el Tratado de Roma, a los cuales se unió, recientemente, Francia, para poner en conocimiento de la fiscalía de la Corte Penal Internacional los crímenes de lesa humanidad cometidos en los últimos años en Venezuela.

Costa Rica siempre ha estado a la cabeza de la evolución de la protección internacional de los derechos humanos, tanto en el ámbito universal como regional, y la tendencia en estos es la judicialización de los sistemas de protección, especialmente con la creación de la Corte Penal Internacional, donde se juzga a personas físicas y si se prueban sus delitos son sentenciadas a penas de prisión. Ese ha sido el caso de algunos hasta ahora, africanos y europeos, pero ninguno latinoamericano.

---

<sup>5</sup>. Posterior a esa declaración, el ministerio informó que remitió una nota verbal y un comunicado de prensa expresando el “apoyo” a la petitoria; pero sin ser parte de la demanda.

Sin duda en ese momento no pensaba asumir la conducción de la PE del país, pues una vez al frente de la cartera cambiaría radicalmente su posición, argumentando que recibe instrucciones del presidente. En contraste, ante la solicitud del medio de comunicación (Bravo 2019b) el canciller expresó que: “Independientemente de que Costa Rica se sume o no a la demanda que presentó un grupo de siete Estados contra Nicolás Maduro directamente, eso sigue caminando. Nosotros ni sumamos ni restamos en este momento, *hasta donde yo sé, no se me ha informado que se vaya a sumar (...), no sé si lo harán en el futuro o no*” (cursiva agregada).

Ese tipo de manifestaciones, que ha hecho en varias oportunidades, lo muestran como un ejecutor de las decisiones de Casa Presidencial y no como el conductor de las relaciones exteriores.

Por otra parte, de estas declaraciones cabe señalar dos aspectos, uno, que el jefe de la diplomacia considere que el país no es importante, pues “ni sumamos ni restamos” en un asunto que ha ocupado la mayor parte del tiempo de la cancillería. Y, dos, que, una vez más, el ministro no tenga idea de qué está pasando o puede pasar en asuntos de política exterior. Por ello, es válido cuestionarse ¿quién, realmente, toma las decisiones en materia de política exterior en la administración Alvarado?

Situación similar se presentó el 24 de febrero de 2019 cuando en Bogotá presidentes, vicepresidentes y cancilleres, con la presencia del autoproclamado presidente venezolano, Juan Gaidó, reunidos en el marco del Grupo de Lima acordaron apoyar el proceso de transición democrática en Venezuela, según consta en una declaración de 18 puntos, que Costa Rica - representada por el encargado de negocios ante el Gobierno colombiano- se negó a firmarla porque, según el presidente Alvarado el país no puede ni debe apoyar una intervención de orden militar. Un comunicado de prensa del MREC señaló que no se firmaba la declaración porque:

Costa Rica reafirma su defensa histórica de los principios de la paz, la democracia y los derechos humanos y en su condición de nación desarmada, mantiene su irrevocable compromiso con los mecanismos de solución pacífica de los conflictos, la diplomacia, las herramientas del derecho internacional y el multilateralismo para resolver la crisis en Venezuela.

Más allá de esa limitación sobre acciones de carácter militar, la cancillería reafirma el compromiso con todos los “...esfuerzos diplomáticos e instancias encaminadas a abrir los contactos entre las partes apoyando el restablecimiento pacífico del orden constitucional en Venezuela y el respeto de los derechos humanos”.

No obstante, en la declaración no había ninguna alusión a tal acción. El canciller Ventura declaró que él recibió la instrucción de no firmar directamente del mandatario, como también le había indicado no asistir a dicha reunión. Este tipo de manifestaciones sobre que lo que él hace es por instrucciones superiores, se repiten a menudo, como he mencionado en varias oportunidades.

En el marco de la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores EU-CELAC, la canciller Campbell se reunió con su contraparte europea, Federica Moguerini, Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea, acordando afianzar su relación estratégica, sobre todo en el marco de la Agenda 2030 y los ODS (OPI, 2018b, 12).

En resumen, la gestión de PE ha estado focalizada en los casos de Nicaragua y Venezuela, descuidando -en comparación con las dos administraciones anteriores (Chinchilla Miranda y Solís Rivera)- el espacio multilateral, que se ha limitado a la presencia en algunos foros regionales y subregionales, puesto que la acción en OEA y ONU también se ha centrado en la situación de esos dos países.

Mientras que, en cuanto a tópicos, como se señaló en el Plan de Gobierno y en las declaraciones del presidente Alvarado y la canciller Campbell, los esfuerzos de la acción exterior del Gobierno están en función de la sostenibilidad ambiental, los ODS y la tesis del Laboratorio Mundial de Descarbonización, por una parte, y la celebración del bicentenario de la independencia, por otra.

Pero desde la perspectiva de los distintos sectores políticos nacionales y la opinión pública, lo que ha atraído la atención no han sido los aspectos enumerados, sino la cuestión de los nombramientos de directores, asesores y personal diplomático, junto con el estilo de gestión de la canciller Campbell y el canciller Ventura, radicalmente distintos. En el primer caso se caracterizó por la presencia activa en los medios de comunicación, en el control interno del ministerio, en los espacios políticos, como la Asamblea Legislativa, y los foros internacionales, lo cual generó importantes anticuerpos -que sumados a su participación como diputada en el periodo anterior y el rol de vicepresidenta- dieron lugar a un espacio de acción cuestionado y que, al final, condujo a la renuncia. En el extremo opuesto aparece la gestión de Ventura, con un estilo de bajo perfil, de escasa presencia en el quehacer cotidiano de la cancillería y atribuyendo prácticamente todas las decisiones al presidente Alvarado. En ese sentido parece más un colaborador con escaso margen de maniobra, que la cabeza de una cartera que junto con el mandatario trazan la PE del país. A esto se suma las ya citadas contradicciones entre sus posiciones personales antes de asumir el cargo y las que externa ahora, sobre todo respecto a Venezuela.

Ese estilo se refleja en declaraciones como las que el 2 de abril reproduce el medio CRHoy,<sup>6</sup> cuando señaló que “[a]caba de leer esa información mientras almorzaba, no la conocía” y agregó que considera que puede ser una opinión porque “...en ningún momento el gobierno de Costa Rica tiene una política de persecución contra ningún Estado, pero si es firme en mantener su defensa y respeto a los derechos humanos, la democracia y las elecciones libres”.

En ese mismo medio, el 17 de enero, el canciller manifestó que, sobre el tema de la denuncia contra Maduro en la Corte Penal Internacional, él hizo “una gestión con el presidente, he conversado con él y él me va a dar su respuesta oportunamente”. Esto reafirma la hipótesis de que tampoco es el presidente Alvarado quien decide los temas de fondo de la política exterior.

Por otra parte, los nombramientos cuestionados no acabaron con la renuncia de la canciller Campbell, pues el MREC abortó (Madrigal, 2019, p. 5A), el nombramiento de dos cónsules (destinados a México y Ecuador) porque no cumplen con los requisitos. Se trata del exveceministro de Trabajo, Harold Villegas, y la exasistente del presidente Solís, Verónica Fernández, quienes ya estaban en los cursos de capacitación. CRHoy (Mora, 2019a) informó que

---

<sup>6</sup>. Ver CRHoy, “Canciller no tiene idea cómo abordar denuncia de régimen de Maduro y Celso Gamboa” disponible en <https://www.crhoy.com/nacionales/video-canciller-no-tiene-idea-como-abordar-denuncia-de-regimen-de-maduro-y-celso-gamboa/>

la Casa Amarilla, luego de cuatro días de silencio, argumenta que tales nombramientos “no existen”. Ya el canciller Ventura había sido advertido que tales designaciones eran cuestionables y Casa Presidencial se desligó de ese caso y atribuyó la responsabilidad al MREC (Mora, 2019b).

Hay un cuarto aspecto que enumero porque se fundamenta más en lo que se publica en redes sociales y se comenta en corrillos en el MREC, siendo esto evidencia documental, junto con las acciones de algunos grupos vinculados directa o indirectamente al quehacer de la cancillería. Por ejemplo, muros en Facebook como el de “Diplomáticos Unidos” dan seguimiento diario a las actividades de la cancillería y mantienen una posición crítica, como cuando advierten que el embajador nombrado el 2 de abril ante el Gobierno de Brasil no habla portugués.

La Asociación Costarricense de Diplomáticos de Carrera es un actor que mantiene un grado de vigilancia importante sobre las actividades del ministerio, por eso el 10 de mayo de 2018 hizo una propuesta sobre el Servicio Exterior a la administración Alvarado, al mismo tiempo que en su muro de Facebook cuestiona algunas de las decisiones. Por ejemplo, en un oficio de 18 de marzo de 2019 (ACDC-013-19), dirigido al canciller, esta asociación cuestiona la tardanza en comunicar los resultados de concursos para funcionarios diplomáticos destinados a ocupar puestos en misiones diplomáticas y que sin tal aviso se nombran representantes en algunas embajadas, sin necesariamente respetar los rangos de la carrera diplomática. Ante ello se demanda más “certeza jurídica y promover el diálogo”.

Sobre esta materia de redes sociales cabe transcribir un comentario hecho por el canciller Ventura en un muro en Facebook, el día 4 de junio de 2019,<sup>7</sup> como respuesta a un intercambio de comentarios de distintas personas sobre la gestión en el caso de Venezuela y en general de la cancillería, el ministro escribió:

...parece que ignoran todo el trabajo que se ha hecho incansablemente en el Grupo de Lima y en el de contacto de la Unión Europea para restablecer la democracia en Venezuela. Con gusto te lo comento. En cuanto a la visita del Canciller cubano, ese contacto, igual que lo ha hecho Canadá y los países [sic] europeos, para facilitar la solución del problema venezolano [sic]. La diplomacia es para tender puentes y no para aislarse. Pero todo como bien lo sabes no todo es público. En cuanto a tu amigo que me llama desventurado Canciller Ventura, siempre me ha tenido una inexplicable animadversión. Pero con gusto le doy cualquier explicación.

De este asunto, llama la atención que el canciller dedique tiempo a responder comentarios en redes sociales, pues se expone a cuestionamientos inconvenientes para el jefe de la diplomacia

---

<sup>7</sup>. Para la transcripción de este párrafo se cuenta con la autorización expresa del periodista Ricardo Lizano, en cuyo muro el señor Ventura hizo el comentario. El comentario inicial de esa ventana, por parte del señor Lizano, fue: “Extraña actuación del canciller de la República, Manuel Ventura, persona a la que siempre he admirado y cuya llegada a la Cancillería fui uno de los primeros en festejar. Después del convenio innecesario en mala educación con Cuba y de la negativa a respaldar la denuncia ante la Corte Penal Internacional contra el asesino de Nicolás Maduro, a quien siempre denuncié como juez de la CIDH, no cabe sino pensar que, en materia de relaciones internacionales, Carlos Alvarado y el PAC de Salom y compañía, tienen una agenda oculta que, cuando menos, se aleja de los principios que han caracterizado la política exterior de Costa Rica”.

costarricense o a responder con información que no debe ser de conocimiento público, por el carácter sensible de la PE.

Mientras que, a lo interno, cuando se asiste a una reunión o se realizan consultas sobre información, se percibe una mayor tensión e incertidumbre sobre la ruta a seguir, en comparación con administraciones anteriores.

Por ello cabe retomar las acciones del Plan de Gobierno para determinar la atención que han recibido (cuadro 3).

### Cuadro 3

#### Grado de cumplimiento de las acciones de política exterior del Plan de Gobierno de la Administración Alvarado Quesada

Acción	Cumplimiento
<b>Costa Rica como líder regional e internacional en sostenibilidad ambiental</b>	Solo se ha propuesto el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, que es un proyecto nacional, cuyo responsable es el MINAE y no el MREC.
<b>Generación de rutas estratégicas que guíen las relaciones exteriores, según decisiones tecnócratas e indicadores técnicos</b>	No se ha adoptado ninguna iniciativa, incluso en el Informe de gestión 2018-2019 no se alude a esta acción.
<b>Creación de una Agenda Multilateral 2018-2022</b>	No se ha adoptado ninguna iniciativa.
<b>Liderar la implementación del Corredor Seco Centroamericano mediante recursos del Fondo Verde</b>	Este es un proyecto que inició en 2009, fomentado por organizaciones regionales e internacionales, relacionado con asuntos agrícolas y ambientales, por lo que no es competencia del MREC y tampoco se ha realizado ninguna acción. No se menciona en el informe de cancillería.
<b>Coordinar y reforzar acciones de política exterior del MRREE respecto las rutas y estrategias comerciales de COMEX y PROCOMER y viceversa</b>	El distanciamiento entre MREC y COMEX ha sido manifiesto en el primer año, no ha habido coordinación entre las dos carteras. Tampoco se menciona en la memoria institucional. Hay alguna referencia a este punto en el marco de iniciativas multilaterales, pero no porque sea un proceso conducido por Costa Rica, sino por las acciones de entidades intergubernamentales. En la memoria institucional se menciona respecto al “Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” (denominado Acuerdo de Escazú), que fue puesto a la firma de los Estados el 27 de setiembre de 2018 en ONU.
<b>Aumento y diversificación de los tipos de cooperación internacional</b>	

Acción	Cumplimiento
<b>Profesionalización del Servicio Exterior</b>	Ha sido el punto más débil y de mayor incumplimiento en la administración Alvarado Quesada.
<b>Proyección de Costa Rica como líder y defensor de los Derechos Humanos de las personas migrantes</b>	Se ha limitado a las acciones en foros multilaterales y a la presentación de dos resoluciones en esos foros.
<b>Impulso al multilateralismo, la integración regional y el respeto al derecho internacional</b>	En materia de integración regional se ha participado en los foros centroamericanos, pero sin mayor protagonismo; y la memoria institucional señala que se han ratificado casi la totalidad de instrumentos internacionales.
<b>Impulso a la Unión Aduanera Centroamericana</b>	Este un proceso que corresponde a COMEX y sobre el cual la capacidad de maniobra de Costa Rica es limitada. No ha habido mayor avance. Con Panamá ha habido avances, en el marco de las reuniones bilaterales, pero sin que haya restablecido la comisión binacional.
<b>Fortalecimiento de la cooperación binacional fronteriza con Nicaragua y Panamá</b>	Con Nicaragua es evidente que los problemas siguen, sobre todo por la detención de pescadores artesanales en aguas costarricenses o en la Bahía de Salinas, que son aguas comunes.
<b>Fortalecer y profundizar sociedades estratégicas en materia de seguridad y cooperación para el desarrollo humano</b>	No hay información sobre alguna iniciativa en esta materia.

Fuente: PAC 2018 y elaboración propia.

Como se analiza en el siguiente apartado y se deduce de lo indicado en esta sección, las acciones e iniciativas de la cancillería en el primer año de gestión están centradas en los problemas internos, sobre todo de nombramientos, y en el ámbito externo en la atención de los casos de Nicaragua y Venezuela. A ello se suma las dificultades de la administración en materia de comunicación, de la cual el MREC ha sido un buen ejemplo.

### **Memoria institucional MREC 2018-2019: un breve análisis**

Una acotación de forma sobre el informe de gestión del primer año de la administración Alvarado Quesada. En contraste con el formato y contenido de la memoria institucional que ha acostumbrado la cancillería; por ejemplo, la del último año de la administración Solís Rivera (González 2018), la presentada en mayo de este año, responde más a un documento de uso interno o informe de trabajo (ver cuadro 4). Ahora bien, cabe destacar que no existe un formato establecido para los distintos ministerios sobre la estructura del informe anual, como tampoco para el MREC.

Asimismo, se debe indicar que ninguno de los dos informes citados está disponible en el portal electrónico del ministerio (a finales del mes de mayo de 2019), por lo que se obtuvieron a través de una fuente externa al MREC.

El informe advierte que el cambio en la jefatura del ministerio no repercutió en la PE, porque se trata de una “política de Estado de la institución” y “...mantuvo su fiel compromiso con la defensa de bienes globales y de los valores tradicionales de su política exterior, que le han dado prestigio y reconocimiento, centrada en la democracia, los derechos humanos, la paz, el multilateralismo, el desarme y el medio ambiente” (MREC, 2019, 5, cursiva agregada). Aunque como se indicó antes, hubo cambio en los temas y prioridades entre 2018 y el primer semestre de 2019.

Por otra parte, se expresa (MREC, 2019, 5) que se hicieron “vigorosas acciones políticas y diplomáticas” respecto a las crisis de Nicaragua y Venezuela, así como una activa participación en el Grupo de Lima y el Grupo Internacional de Contacto sobre Venezuela, al igual que en OEA y ONU en donde “...se hizo resonar nuestra voz a favor de la democracia, los derechos humanos, las libertades y la soluciones [sic] mediante el diálogo y le categórico rechazo a cualquier pretensión de uso de la fuerza o las opciones militares”. Ello se complementó con el impulso determinado en “...varios de los ejes centrales de su política exterior, como son el ambiente, los derechos humanos y el desarme” (MREC, 2019, 5); destacando las acciones de Costa Rica en materia de “...avances en temas que promueven la igualdad de género, los derechos de los pueblos indígenas, la protección del ambiente y la defensa de los derechos humanos de las minorías” (MREC, 2019, 6).

En materia de ambiente se menciona la presentación de la iniciativa costarricense “Coalición para Todas y Todos (For All Coalition)”, propuesta a la IV Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente el 14 de marzo de 2019.<sup>8</sup>

Relacionado con el asunto de nombramientos, sobre todo en las direcciones del ministerio, el informe señala:

[otro] de los importantes ejes que centraron la acción del Ministerio, han sido redoblar los esfuerzos por modernizar la Institución y dotar al país de un servicio exterior de excelencia. Por primera vez, los directores fueron nombrados tras la realización de un criterio de escrutinio profesional interno, y por primera vez en la historia de la Cancillería, todos los directores son funcionarios de la carrera diplomática y poseen el rango de Embajador. Ello permite sentar las bases para un proceso profundo de renovación, de modernización y de búsqueda de la excelencia de un Servicio Exterior como Costa Rica merece de cara a los nuevos tiempos (MREC, 2019, 12).

Como parte de ese esfuerzo se menciona (MREC, 2019, 13) que se trabaja en la reforma del Estatuto del Servicio Exterior, que permita obtener nuevas herramientas para cumplir con el mandato constitucional, según las instrucciones del presidente Alvarado.

---

<sup>8</sup>. Según el informe de gestión (MREC, 2019, 8) “El objetivo de la Coalición es promover posiciones y lenguaje comunes en materia de género y derechos humanos en el marco de los Acuerdos Ambientales Multilaterales más importantes”.

El informe ministerial señala que de las metas sectoriales enumeradas en el PND 2015-2018 se lograron 15 acuerdos y de las metas específicas del MREC se adoptaron 47 acuerdos, tanto multilateral (destacando el caso de CELAC-China) como bilaterales. Esos acuerdos se enumeran en la memoria de gestión, al igual que las reuniones bilaterales sostenidas por el presidente Alvarado y los cancilleres Campbell y Ventura (aunque resaltan las del actual ministro).

La memoria no hace un recuento detallado de las acciones que ha realizado la Cancillería en los casos de Nicaragua y Venezuela, aludiendo solo en términos generales a declaraciones. Esto impide hacer una valoración de los argumentos del MREC sobre acciones concretas durante el primer año de gestión.

## **Expectativas en PE para los próximos años**

La tarea pendiente para la administración Alvarado pasa por los planteamientos formulados en el Plan de Gobierno, los esbozos enumerados sobre los temas de la agenda de PE en el primer año de gestión y las acciones realizadas, que reseñé en la sección anterior; pero no se puede obviar, como lo advierte J. Altman (2018) que Costa Rica “...debe acometer retos en lo inmediato si pretende afianzar su posición en la escena internacional y aprovechar las oportunidades que se deriven de la nueva geopolítica global. Estos desafíos pueden ser clasificados en dos categorías: internos y externos”. Para ello se debe reconocer la situación doméstica, atender las demandas para construir, como lo proclama el mandatario, la Costa Rica del bicentenario, y por ende en el plano externo.

Al considerar las expectativas de la PE es necesario tener en cuenta algunas consideraciones que condicionan el escenario de gestión de la PE y la percepción sobre el quehacer del ministerio:

- Hay un distanciamiento entre el presidente Alvarado y la gestión de PE, esto pasa por varios aspectos: inexperiencia del PAC en asuntos de relaciones exteriores y sobre todo del quehacer de la diplomacia, lo cual se refleja en los planteamientos de PE en los planes de gobierno de 2014 y 2018;
- Ausencia de una agenda de política exterior por la actual administración al momento de asumir el Poder Ejecutivo;
- El que el MREC, y en general las relaciones exteriores, se hayan convertido en la “cenicienta” del Gobierno; la transversalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y los temas del pacto Alvarado Quesada – Piza Rocafort, “Gobierno Nacional: acuerdo por la esperanza, la equidad y el desarrollo”, que evidencian puntos específicos en materia de política exterior;<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>. Según el medio CRHoy (8 de marzo de 2018, disponible en <https://www.crhoy.com/nacionales/estos-son-los-acuerdos-que-firmaron-piza-y-alvarado/>) el acuerdo Alvarado-Piza contemplan 93 puntos, agrupados en 10 grandes temas: valores familiares, seguridad, infraestructura, reforma del Estado, ambiente, vivienda y demás. El punto X del documento se refiere a “Reforma del Estado y política internacional” y el numeral 6 de esa sección señala: “Posicionar a Costa Rica como líder en defensa internacional de los derechos humanos, la paz, el desarme y la resolución alterna de conflictos, el ambiente y el cambio climático. Liderar los esfuerzos por la democracia en la América Latina”; el 9 alude

sobre lo cual no hay evidencia sólida, pudiendo ser otras instancias en la Casa Presidencial que condicionan esas decisiones;

- La PE de la administración Alvarado Quesada ha sido errática, poco clara y con importantes contradicciones, incongruencias y ambigüedades, tanto en asuntos internos de la cancillería, como en declaraciones sobre cuestiones de la agenda exterior, lo cual permite señalar que hay un desconocimiento sobre lo que es formular e implementar la PE en el siglo XXI; pero sobre todo que las relaciones exteriores no son prioridad para el presidente Alvarado;
- Se evidencia un casi total abandono de las acciones propuestas en el Plan de Gobierno del PAC, porque de las 12 acciones enumeradas en el plan, tendientes a consolidar al país como “líder a nivel mundial y regional en materia de sostenibilidad ambiental y derechos humanos” (la única del capítulo de política exterior) poco se ha avanzado en ellas, como se enumeró antes;
- En todos los aspectos anteriores un factor determinante ha sido el cambio de jefatura en el MREC y la diferencia en el estilo de Campbell y de Ventura; no fue solo un cambio de personas, sino de discursos y de prioridades, además de la dinámica de la comunicación presidente-canciller; en esta materia Casa Presidencial no ha intentado construir consensos, no aparece evidencia empírica que este asunto -y en general la PE- ha sido tema de agenda de la vinculación entre Presidencia de la República y Asamblea Legislativa.
- Un factor de peso en la formulación y la gestión de las relaciones exteriores y la PE, sobre todo en esta administración, ha sido la relación entre MREC y Comex, esto pasa por la concepción de cada ministerio y sus prioridades, por una cuestión estructural, generándose una vinculación/desvinculación entre carteras, lo cual provoca entramamientos y desencuentros; una clara distinción con la gestión que tuvo lugar en la administración Solís Rivera, en donde hubo más coordinación entre ministros; lo cual tiene que ver con un gran desconocimiento entre lo que es la diplomacia en sus distintas dimensiones y manifestaciones, sobre todo diplomacia tradicional, económica, comercial y pública, entre otras; esto ha dificultado o dejado de lado temas que fueron prioridad en el Gobierno anterior, como OCDE, Corea del Sur, disputa comercial con México, relaciones con China, Alianza del Pacífico y las relaciones con SICA;
- Una posición hostil de la opinión pública a los temas de diplomacia y relaciones exteriores, en este ámbito ha habido la intervención de diputados y diputadas que incrementan esa hostilidad, y se enfatiza que los recursos presupuestarios para relaciones exteriores son un gasto y no una inversión como la que hay en otros ministerios; ello contribuye a fomentar la imagen negativa entre la opinión pública, causando un prejuicio sobre la posición de Costa Rica como actor internacional, ya de por sí deteriorada en el mundo diplomático, agravando lo indicado en el punto anterior;

---

a “Embajadas y representaciones diplomáticas al servicio de la cultura, la exportación, la promoción de inversiones y el turismo (diplomacia económica)” y el 10 a “Integrar más y mejor a los costarricenses en el exterior para apoyarlos y fomentar nuestro desarrollo científico, social, educativo, cultural y deportivo”.

- Existencia de un grupo dentro de la cancillería que busca influenciar la toma de decisiones y condicionar el margen de maniobra de funcionarios que no sean de carrera, y ante la limitación que existe para lograr el objetivo proceden a filtrar información a la prensa;
- Insistencia en Mideplan en que el MREC y las misiones diplomáticas deben ser evaluadas con los mismos criterios utilizados para otras carteras ministeriales y equipos que operan en el país, por lo que se establecen mediciones basadas en cantidad de acciones ejecutadas al año; desconociendo la naturaleza y dinámica de la acción diplomática y de que las misiones acreditadas alrededor del país constituyen los ojos, oídos y boca del Gobierno, y que algunas de las actividades ejecutadas deben ser sujeto de un importante grado de confidencialidad, así como que los resultados no se obtienen en un año calendario, sino a futuro:
- Imposición de planes de trabajo a los jefes de misión como mecanismo para hacer cumplir con las metas establecidas por Mideplan y transmitir a la opinión pública una imagen del cuerpo diplomático como una burocracia como la de cualquier ministerio o institución autónoma;
- El problema de la rotación, según la normativa vigente, de cargos técnicos en el Servicio Interior, que son asumidos por diplomáticos de carrera, cuando regresan al país, sin tener la experiencia y el conocimiento/habilidad (*expertise*) necesario para realizar una función eficaz, eficiente y efectiva; esta rotación se entiende en el caso de cargos de dirección que son de naturaleza política; y
- Ausencia de un debate nacional sobre PE y la posición de Costa Rica en el sistema internacional, a lo que se suma la pérdida de liderazgo del país en Centroamérica y América Latina, en esta materia incide el pobre rol de la academia y centros de pensamiento sobre las relaciones exteriores, incluidas instancias como la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR y la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA; pero tampoco los espacios de opinión en medios de comunicación han dedicado tiempo a un análisis profundo de la PE, como ocurría en administraciones anteriores, excepto para cuestionar nombramientos y estilos de gestión.

Lo que queda claro tras esta revisión, es que más allá de ser un periodo de incertidumbre y vaivenes, producto del cambio de administración gubernamental y de las dinámicas regionales e internacionales, persiste una tarea que se ha acumulado en los últimos años: la ausencia de una política exterior de Estado, o aun de Gobierno, que tenga líneas de acción de mediano y largo plazo, que responda a los principios y valores que han caracterizado a Costa Rica desde finales del siglo XIX, en lugar de ser una acción exterior de cada administración, y que en esta oportunidad se agravó por la ausencia de una agenda de PE definida y lineamientos claros por parte del mandatario. Un último aspecto por señalar es que el “desprecio” que, desde el inicio de la administración, se dio de la cancillería, por una parte, en cuanto a las prioridades del mandatario y, por otra, sobre la opinión de Epsy Campbell como canciller y las prioridades de ella, condujeron a que el MREC atravesase por uno de los momentos de menor apoyo entre la

opinión pública, grupos de interés y medios de comunicación. Al concluir el primer año del Gobierno Alvarado Quesada no parece que haya ningún esfuerzo para tratar de revertir esa imagen de la Casa Amarilla.

## Bibliografía

- Actis, Esteban & Creus, Nicolás. 2018. América Latina en la nueva bipolaridad emergente. *Nueva Sociedad*. Disponible en <http://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-nueva-bipolaridad-emergente/>
- Alfaro, Ximena. 2018, mayo 21. Costa Rica desconoce las elecciones presidenciales de Venezuela. *La Nación*, disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/costa-rica-desconoce-las-elecciones-presidenciales/>
- Altman, Josette. 2018. Los primeros pasos de la política exterior costarricense en el interconectado mundo del siglo XXI. *Anuario CIDOB*. Disponible en [https://www.cidob.org/es/52quiles52i/anuario\\_internacional\\_cidob/2017/los\\_primeros\\_pasos\\_de\\_la\\_politica\\_exterior\\_costarricense\\_en\\_el\\_interconectado\\_mundo\\_del\\_siglo\\_xxi](https://www.cidob.org/es/52quiles52i/anuario_internacional_cidob/2017/los_primeros_pasos_de_la_politica_exterior_costarricense_en_el_interconectado_mundo_del_siglo_xxi)
- Araya, Manuel. 1990. *Las bases históricas de la política exterior costarricense. Algunas consideraciones*. Heredia, CR: Escuela de Relaciones Internacionales.
- Bravo, Josué. 2019<sup>a</sup>, junio 9. Abogado busca apoyo del país para liberar a Lucia Pineda. *La Nación*. P. 7<sup>a</sup>.
- Bravo, Josué. 2019<sup>b</sup>, junio 4. Cancillería se niega a dar textos en que basó su decisión de no denunciar a Maduro. *La Nación*. P. 5<sup>a</sup>.
- Bravo, Josué. 2019<sup>c</sup>, abril 2. Funcionaria que fue nombrada a dedo en Cancillería ahora va de embajadora a Chile. *La Nación*. Disponible en <https://www.nacion.com/el-pais/politica/funcionaria-que-fue-nombrada-a-dedo-en-cancilleria/Y367SGH3HNEVNLCISCASOZOL3Y/story/>
- Burnay, Mattieu; Defraigne, Jean-Christophe; & Wouters, Jan. 2015. Introduction: China, the European Union and the developing world: 52quiles52i and comparing a triangular relationship region by region. In Wouters, Jan; Defraigne, Jean-Christophe; & Burnay, Matthieu (Eds.), *China, the European Union and the Developing World. A Triangular Relationship*. <https://doi-org.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/10.4337/9781783477340>
- Calduch, Rafael. 1991. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: Editorial CEURA. Disponible en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>
- Cascante, Carlos. 2018. La encrucijada de política exterior de Costa Rica: un análisis más allá de una renuncia. En Observatorio de la Política Internacional (OPI). *Boletín del Observatorio de la Política Internacional*. No. 67, setiembre-octubre. Escuela de Ciencias Políticas, UCR y Escuela de Relaciones Internacionales, UNA. Disponible en <https://opi.ucr.ac.cr/politica-exterior-cr>

- Cascante, Carlos; Fonseca, Raúl; Méndez, Marco; Morales, María; Chacón, Karen; & González, Luis. 2016. *Costa Rica y su política exterior 2015. ¿Hacia una política exterior de Estado?* Heredia, CR: Escuela de Relaciones Internacionales.
- Comisión Alianza para las Américas. 2008. *Replanteando las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Una alianza hemisférica para un mundo turbulento*. Washington DC: Institución Brookings.
- Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. 2018. *Acta de la sesión N.º 2 jueves 7 de junio de 2018*. San José, CR: Asamblea Legislativa.
- Cuadra, Elvira. 2018. El largo abril de Nicaragua. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/el-largo-abril-de-nicaragua/>
- Dunkerley, James. 1990. *Power in the Isthmus. A Political History of Modern Central America*. New York: Verso. 2<sup>nd</sup> edition.
- El Nuevo Diario. 2015, mayo 10. Centroamérica, una región atractiva para Rusia. *El Nuevo Diario*. Managua. Disponible en <https://www.elnuevodiario.com.ni/politica/359650-centroamerica-region-atractiva-rusia/>
- Facio, Gonzalo. 1980. Evolución de la política exterior de Costa Rica. *Revista Relaciones Internacionales*, 1: 9-19.
- Falk, Richard. 2016. *Power Shift: On the New Global Order*. London: Zed Books.
- Fontdeglória, Xavier. 2018, 15 de julio. China busca una alianza con la UE para contrarrestar el proteccionismo de Trump. *El País*, Madrid. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2018/07/13/actualidad/1531460896\\_593861.html](https://elpais.com/internacional/2018/07/13/actualidad/1531460896_593861.html)
- Gandásegui, Marco. 2016. Introducción. En Gandásegui, Marco (Coord.), *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. Buenos Aires: CLACSO: pp. 23-36.
- González, Manuel. 2018. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Memoria Institucional 2017-2018. San José, CR: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Gutiérrez, Dionisio. 2018. Centroamérica, la economía, la política y las élites en 2018. *E&N*. Disponible en <https://www.estrategiaynegocios.net/centroamericaymundo/1155785-330/53quiles53-guti%C3%A9rrez-centroam%C3%A9rica-la-econom%C3%ADa-la-pol%C3%ADtica-y-las-%C3%A9lites-en-2018>
- Haass, Richard. 2019. How a World Order Ends. An What Comes in Its Wake. *Foreign Affairs*, 98(1): 22-30.
- Hernández, Rubén. 2008. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, CR: Editorial Juricentro.
- Huhn, Sebastian & Warnecke-Berger, Hannes. 2017. The Enigma of Violent Realities in Central America: Towards a Historical Perspective. In Sebastian Huhn & Hannes Warnecke-Berger (Eds.), *Politics and History of Violence and Crime in Central America*. New York: Palgrave Macmillan. Pp. 1-22. DOI 10.1057/978-1-349-95067-6\_1

- Jiménez, Everardo. 2016. La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento. *Papel Político*, 21(1): 167-196. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.vtnc>
- Kesgin, Baris. 2011. Foreign Policy Analysis. In Ishiyama, John & Breuning, Marijke (Eds.), *21<sup>st</sup> Century Political Science: A Reference Handbook*. Los Angeles, CA: Sage Publications, pp. 336-343.
- Lind, Jennifer & Wohlforth, William. 2019. The Future of the Liberal Order Is Conservative. *Foreign Affairs*. 98(2): 70-80.
- Lowenthal, Abraham. 2006. De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, No. 206, noviembre-diciembre: 63-77. Disponible en [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Madrigal, Rebeca. 2019<sup>a</sup>, 18 de mayo. PAC calla sobre anomalías que se dan en Cancillería. *La Nación*. P. 8<sup>a</sup>. Madrigal, Rebeca. 2019, 15 de mayo. Cancillería aborta el nombramiento de dos cónsules. *La Nación*. San José. P. 5A.
- Madrigal, Rebeca. 2019b, 16 de mayo. Cancillería designa en consulados a partidarios del PAC, esposa de viceministro y exjercarca del INA. *La Nación*. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/cancilleria-designo-en-consulados-a-partidarios/SGWJ6HXOMJHD3FMDLKWNYV3QPU/story/>
- Mandelbaum, Michael. 2019. The New Containment. Handling Russia, China, and Iran. *Foreign Affairs*. 98(2):123-131.
- Méndez, María. 2018. The violence work of transnational gangs in Central America. *Third World Quarterly*, DOI: 10.1080/01436597.2018.1533786
- MIDEPLAN. 2018. *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario. 2019-2022*. San José, CR: MIDEPLAN.
- Miguel, Bernardo & Pellicer, Lluís. 2019, 17 de marzo. El nuevo miedo de Europa se llama China. *El País*, Madrid. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552647525\\_844818.html](https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552647525_844818.html)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC). 2019. *Informe de gestión 2018-2019. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Manuel Ventura Robles*. San José: Gobierno de la República, Administración Alvarado Quesada 2018.2022.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2003. *Manual de procedimientos de Cancillería para la coordinación de la asistencia humanitaria en casos de desastre*. San José, CR: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto/Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias/Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central.
- Mora, Carlos. 2018, diciembre 12. Seguidilla de errores marcaron 7 meses de Epsy Campbell en Cancillería. *CRHoy*. Disponible en <https://www.crhoy.com/nacionales/seguidilla-de-errores-marcaron-7-meses-de-epsy-campbell-en-cancilleria/>

- Mora, Carlos. 2019, mayo 16. Presidente admite conocer nombramientos cuestionados en Cancillería y los defiende. *CRHoy*. Disponible en <https://www.crhoy.com/nacionales/presidente-admite-conocer-nombramientos-cuestionados-en-cancilleria-y-los-defiende/>
- Mora, Carlos. 2019a, 14 de mayo. Dan marcha atrás a nombramientos diplomáticos de exasistente de Solís y exviceministro. *CRHoy*. Disponible en <https://www.crhoy.com/nacionales/dan-marcha-atras-a-nombramientos-de-exasistente-de-solis-y-exviceministro-en-embajadas/>
- Mora, Carlos. 2019b, 14 de mayo. Presidencia deja sola a Cancillería en medio de nueva ola de cuestionamientos. *CRHoy*. Disponible en <https://www.crhoy.com/nacionales/presidencia-deja-sola-a-cancilleria-en-medio-de-nueva-ola-de-cuestionamientos/>
- Murillo, Álvaro. 2018, junio 12. La política exterior de Alvarado: una obra en construcción. *Semanario Universidad*. Disponible en: <https://semanariouniversidad.com/bloque1/la-politica-exterior-de-alvarado-una-obra-en-construccion/>
- Murillo, Carlos. 2012. *Política exterior, hegemonía y Estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos*. Guadalajara: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.
- Murillo, Carlos. 2016. El crimen transnacional organizado como insurgencia no política: la experiencia de Centroamérica”. *Revista Desafíos*. 28(2): 177-211.
- Murillo, Carlos. 2018. *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*. Heredia, CR: Universidad Nacional, Costa Rica.
- Murillo, Carlos. 2019. *Seguridad a inicios del siglo XXI: retos y desafíos de un sistema internacional transformado*. Heredia, CR: Universidad Nacional, Costa Rica. (En diagramación).
- Observatorio de la Política Internacional (OPI). 2018<sup>a</sup>. *Boletín del Observatorio de la Política Internacional*. No. 65, mayo-junio. Escuela de Ciencias Políticas, UCR y Escuela de Relaciones Internacionales, UNA. Disponible en <https://opi.ucr.ac.cr/politica-exterior-cr>
- Observatorio de la Política Internacional (OPI). 2018b. *Boletín del Observatorio de la Política Internacional*. No. 66, julio-agosto. Escuela de Ciencias Políticas, UCR y Escuela de Relaciones Internacionales, UNA. Disponible en <https://opi.ucr.ac.cr/politica-exterior-cr>
- Observatorio de la Política Internacional (OPI). 2018c. *Boletín del Observatorio de la Política Internacional*. No. 67, setiembre-octubre. Escuela de Ciencias Políticas, UCR y Escuela de Relaciones Internacionales, UNA. Disponible en <https://opi.ucr.ac.cr/politica-exterior-cr>
- Observatorio de la Política Internacional (OPI). 2018d. *Boletín del Observatorio de la Política Internacional*. No. 68, noviembre-diciembre. Escuela de Ciencias Políticas, UCR y Escuela de Relaciones Internacionales, UNA. Disponible en <https://opi.ucr.ac.cr/politica-exterior-cr>

- Orozco, Manuel. 2006. Centroamérica: retos, conflictos y perspectivas en el siglo XXI. *Diálogo Interamericano*. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan026752.pdf>
- Orozco, Manuel. 2015. La gran crisis de Centroamérica. *Confidencial*. Disponible en <https://confidencial.com.ni/la-gran-crisis-de-centroamerica/>
- PAC. 2013. *Plan Rescate 2014-2018. Trabajo, progreso y alegría*. Disponible en <http://www.asamblea.go.cr/sd/PublishingImages/campana/campanapol/PARTIDO%20ACION%20CIUDADANAcompleto.pdf>
- PAC. 2017. *Crear y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso con el país*. Disponible en <https://pac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Creer-y-crear-la-Costa-Rica-del-siglo-XXI-interactivo-1.pdf>
- Palacio, Ana. 2017, 17 de marzo. La democracia frente a la desinformación. *La Nación*, San José, CR: p. 19A.
- Romano, Alfredo. 2011. *Relaciones exteriores, relaciones internacionales, política exterior y política internacional*. Disponible en: <http://www.derechointernacional.net/publico/doctrina/parte-general-/315-rizzo-romanoq-relaciones-exteriores-relaciones-internacionales-politica-exterior-y-politica-internacionalq.pdf>
- Sáez, Javier & Rivas, Federico. 2019, marzo 22. Sudamérica entierra a la Unasur de Chávez, Kirchner y Lula. *El País*. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2019/03/22/argentina/1553281368\\_627367.html](https://elpais.com/internacional/2019/03/22/argentina/1553281368_627367.html)
- Schmidt, Johannes. 2017. The internal and external constraints on foreign policy in India: exploring culture and ethnic sensitivities. *Third World Quarterly*, 38(8): 1894-1908. DOI: 10.1080/01436597.2017.1282311
- Solís, Luis 2015. Ejes estratégicos de la política exterior de la Administración Solís Rivera para América Latina. *Revista Relaciones Internacionales*, 88(1): 51-60.
- Sputnik. 2018, setiembre 21. El Salvador y Rusia estudian importantes convenios bilaterales. *Sputnik Mundo*. Disponible en <https://mundo.sputniknews.com/rusia/201809211082166054-relaciones-bilaterales-entre-rusia-y-salvador/>
- Stuenkel, Oliver. 2016. *Post-Western World: How Emerging Power Are Remaking Global Order*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Tokatlian, Juan. 2019. América Latina camina hacia la debilidad y la desintegración. *Nueva Sociedad*. Disponible en <http://nuso.org/articulo/america-latina-camina-hacia-la-debilidad-y-la-desintegracion/>
- Tovar, Juan. 2018. La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 120: 259-283. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.259

White, E. 2008. La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2007. En Estado de la Nación. *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Estado de la Nación. Disponible en: [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/014/Politica-exterior-White-2008.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/014/Politica-exterior-White-2008.pdf)

Wojczewski, Torsten. 2019. Identity and world order in India's post-Cold War foreign policy discourse. *Third World Quarterly*. 40(13): 1-19. DOI: 10.1080/01436597.2018.1552079

Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World*. New York: W.W. Norton & Company.