

APORTE ESPECIAL

Política exterior

Introducción

En sus dos últimas ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha analizado el desempeño del país en materia de política exterior procurando discernir si, en el año inmediatamente anterior, ésta fue medio para la promoción de los valores democráticos en el plano internacional y la búsqueda de mejores condiciones para el logro del desarrollo humano. En el 2002 se concluyó que la política exterior costarricense fue un factor activo y positivo para la promoción de los derechos humanos y la paz en el terreno internacional. Costa Rica impulsó fuertemente junto con un grupo de naciones, la adopción, por parte de la OEA, de la Carta Democrática Interamericana, un instrumento que puede ayudar a la estabilidad de las democracias del continente. Asimismo, frente a intentos de otros gobiernos por debilitar el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, Costa Rica lideró un proceso de reforma que culminó a inicios del 2002 con un acuerdo para su fortalecimiento institucional y financiero. En el ámbito centroamericano, pese que no se consiguió resolver el conflicto limítrofe con Nicaragua, la política exterior costarricense hacia la región cobró un nuevo dinamismo, luego de un relativo bajo perfil en los años inmediatamente anteriores (*Proyecto Estado de la Nación*, 2002).

En el Informe de 2003 la valoración fue menos positiva. Se resaltó el éxito logrado en el impulso a un

instrumento jurídico de alcance global para combatir la práctica de la tortura alrededor del mundo. Sin embargo, tanto en el tema de la promoción de la paz en el plano internacional como en lo que concierne a la defensa y promoción de los intereses nacionales el balance fue dispar. Por una parte se destacó la activa participación en negociaciones comerciales, el protagonismo en el proceso de integración centroamericana y la reducción de tensiones con Nicaragua (en este último aspecto se consignó el debate público en torno a los efectos jurídicos del acuerdo logrado). Por otra parte, hubo rezagos en la aspiración de que la representación diplomática de Costa Rica se realice principalmente a través de nombramientos no políticos y se señaló la escasa cultura de rendición de cuentas en la acción internacional del país. Finalmente, se anotó con preocupación la postura adoptada por el Gobierno de la República en el conflicto que en ese momento empezaba a desarrollarse entre Estados Unidos e Irak (*Programa Estado de la Nación*, 2003). Posteriormente, una vez que, al margen de la Carta de las Naciones Unidas, se declaró la guerra de Irak, Costa Rica mantuvo su posición de apoyar ese enfrentamiento, lo que dio lugar a protestas de la opinión pública y la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad. Estos fueron declarados con lugar por la Sala Constitucional en setiembre del 2004, por considerar que el acuerdo

emitido por el Poder Ejecutivo el 19 de marzo de 2003, relacionado con ese conflicto bélico, es contrario a la Constitución Política, lo que obliga a formular la petición de excluir a Costa Rica de la lista de países aliados a la coalición encabezada por Estados Unidos (*Sala Constitucional*, 2004). La Procuraduría General de la República, al ser consultada por el órgano constitucional, también emitió el criterio de que lo actuado por la Administración con respecto a la guerra en Irak habría ido a contrapelo de los mandatos constitucionales.

Para dar continuidad a este esfuerzo de análisis, en el año 2004 se puso en marcha un acuerdo entre el Programa Estado de la Nación y la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, cuyo propósito fue elaborar, a partir de la metodología seguida por el Informe, un estudio que cubriese el desempeño nacional en materia de política exterior en la última década y, a la vez, sirviera de base para un sistema de seguimiento permanente en este campo. Así, con el apoyo de un grupo de estudiantes avanzados dirigidos por un profesor guía, la Escuela dio los primeros pasos para documentar el sistema y, en conjunto con el equipo técnico del Programa, ampliar los indicadores de política exterior empleados en Informes anteriores. Esto implicó el desarrollo de una propuesta metodológica más compleja, el diseño y prueba de nuevas bases de datos y la evaluación de las

fuentes disponibles. Adicionalmente, gracias a la apertura y colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores se pudo avanzar en, aunque no concluir con, la sistematización y procesamiento de la información recabada. A la fecha de redacción de este Décimo Informe quedan pendientes, además, la depuración y verificación de las bases de datos. La presente sección es una síntesis de los avances obtenidos a través de esta iniciativa. En ella se resume el planteamiento metodológico de indicadores para el seguimiento de la política exterior y se exponen algunos hallazgos preliminares para años seleccionados del período 1994-2003. Esta información tiene como objetivo mostrar logros parciales y generar una retroalimentación sobre esta propuesta, de tal forma que en el Undécimo Informe se pueda realizar un amplio e inédito balance de la política exterior con una perspectiva de mediano plazo.

Propuesta de investigación sobre política exterior

De acuerdo con la aspiración planteada por el *Informe Estado de la Nación*, el objetivo general de la propuesta metodológica es dilucidar si la política exterior de Costa Rica “promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz) y es un instrumento efectivo y activo para la protección y promoción de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material”.

En el abordaje propuesto a partir de esta aspiración se ha desagregado en cuatro preguntas de investigación y estas, a su vez, en variables con sus respectivos indicadores, para dar seguimiento a los diferentes ámbitos de la política exterior (cuadro 5.23).

Algunos hallazgos preliminares

Reforma institucional en política exterior

En la última década hubo un importante cambio institucional en la gestión de la política exterior costarricense. Se

pasó de una rectoría asentada en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, a dos cabezas rectoras: en materia comercial, el Ministerio de Comercio Exterior es la entidad que, no sin fricciones en años recientes, ha asumido el liderazgo, en tanto que la Cancillería mantiene su competencia en los asuntos más tradicionales de la política exterior. En el tema del ambiente también destacan las incursiones del MINAE. Para los efectos del presente trabajo, el análisis se centró en el Ministerio de Relaciones Exteriores y su capacidad institucional, a partir de los indicadores de asignación presupuestaria -en especial del programa de Servicio Exterior- y de recursos humanos.

Entre 1993 y 2003 no hubo un fortalecimiento presupuestario del Ministerio de Relaciones Exteriores; de hecho, en el último año de ese período la Cancillería dispuso de menos recursos que diez años antes (cuadro 5.24).

Durante la década, el personal del Servicio Exterior destacado en el extranjero se redujo en una tercera parte. De 243 funcionarios nombrados en 1993, se pasó a 173 en el 2003. El descenso fue más marcado a partir de 1997 y se estabilizó en los niveles actuales del 2001 en adelante. En los años 2001 y 2003 la mayor parte de las regiones tuvo menos personal que en 1993-1995, aunque en Europa la disminución fue menor.

En el período también se produjeron cambios en el perfil profesional de los miembros del Servicio Exterior. Pese a que desde 1965 el legislador estableció un sistema de mérito en el Estatuto del Servicio Exterior, esa ley no fue ejecutada correctamente hasta que la sentencia 2535 de la Sala Constitucional, de 1997, obligó a la Administración a activar los concursos de oposición como mecanismo legalmente contemplado para el ingreso a la carrera diplomática, de cuyo cuerpo debe escogerse a los representantes de Costa Rica en el extranjero. A partir de ese voto, se ha registrado un mayor crecimiento del personal de carrera diplomática, en virtud de que se realizaron cinco concursos públicos entre 1997 y 2002

(Programa Estado de la Nación, 2003).

Asimismo, para cumplir con la jurisprudencia constitucional, en el período 1998-2002 se llevó a cabo un proceso de reestructuración tendiente a unificar el régimen laboral de la Cancillería y asegurar que todas las plazas profesionales internas correspondieran con el Estatuto del Servicio Exterior. En consecuencia, el personal de carrera diplomática, como porcentaje de los nombramientos del Servicio Exterior, creció de 7% en 1993 a 31% en 2003, y sigue en aumento¹ (cuadro 5.25). En términos absolutos, Europa es el área con mayor cantidad de funcionarios de carrera asignados, seguida por Norte y Suramérica. En el año 2003 se dio otra intervención de la Sala Constitucional (sentencia 11253), que obligó a la Administración a destituir al personal nombrado políticamente y sustituirlo por personal de carrera. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra en proceso de realizar dichos cambios².

Los cambios institucionales también han implicado una reorganización del Servicio Exterior en cuanto a su ubicación geográfica. Mientras en 1993 estuvieron abiertas 66 sedes diplomáticas y consulares, en los últimos años se llegó al número más bajo del período estudiado: 49 oficinas. La mayor cantidad de sedes consulares cerradas corresponde a Estados Unidos, y es el resultado de una decisión tomada en 1995. En el año 2000 se clausuraron cuatro sedes en Europa, pero en el último año se restableció el servicio en tres de ellas. En el Caribe la situación se mantuvo inalterada durante la década de estudio. En los casos de Asia y el Pacífico, se cerraron las sedes en Hong Kong y Corea, pero esta última fue reabierto un año después. Centroamérica y Suramérica fueron estables, sin cambio alguno, lo mismo que Medio Oriente, donde se sigue teniendo solo una sede (Israel).

Agenda de la política exterior

En el estudio de la agenda de política exterior se desarrollaron dos planos de análisis: el de la propuesta de política, que tuvo como fuente los

CUADRO 5.23

Matrices elaboradas para el balance de política exterior en la década

| Tema de investigación | Matriz | Años cubiertos | Principales variables | Fuente |
|--|---|-----------------------|---|--|
| Conducción de la política exterior costarricense ^{a/} | Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores | 1993-2003 | Presupuesto nominal y real, índice con base 1995, presupuesto del programa de Servicio Exterior | Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda |
| | Puestos del Servicio Exterior | 1993-2003 | Puestos en comisión y en carrera, por país, por región, por tipo de puesto | Departamento de Planillas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ley de Presupuesto Nacional |
| Agenda de política exterior ^{b/} | Matriz de la agenda oficial según discursos y memorias | 1990-2003 | Temas, subtemas, por administración y órgano emisor | Discursos presidenciales de toma de posesión, de informes anuales a la Asamblea Legislativa, y memorias anuales de la Cancillería. |
| | Votos de Costa Rica ante la Asamblea General de la ONU | 1996, 1999 y 2003 | Tipo de voto, según tema general y específico | Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, en su página de Internet |
| Iniciativas planteadas por Costa Rica ^{c/} | Matriz de candidaturas | 1992-2003 | Candidaturas según tipo de puesto, resultado, organizaciones | Memorias anuales, comunicados y registros administrativos de la Cancillería. |
| Hechos relevantes ^{d/} | Resúmenes con breve descripción de cada hecho relevante | 2003 | Actores, posiciones, instituciones, resultados y breve descripción | Cronología de política exterior, Escuela de Relaciones Internacionales, UNA |

a/ Indicadores sobre la gestión institucional de la política exterior costarricense.

b/ Identificación de los principales temas abordados por Costa Rica en su acción internacional en la última década, a partir del análisis de documentos e informes oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y COMEX, así como de la participación en foros y conferencias.

c/ Iniciativas planteadas por Costa Rica para promover los valores democráticos (organización de actividades internacionales, relaciones bilaterales en las que el país es promotor u organizador), temas en los que Costa Rica ostenta posiciones de liderazgo; registro de candidaturas de costarricenses ante foros e instituciones internacionales; registro de las posiciones asumidas por el país en diversos foros sobre defensa y promoción de derechos humanos y ante conflictos internacionales.

d/ Registro de hechos relevantes de la política exterior, en relación con las aspiraciones planteadas por el Programa Estado de la Nación.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5.24

Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y porcentaje del programa de política exterior. 1993-2003

| Año | Presupuesto total (miles de millones de colones) | Índice (base 100=1995) | Porcentaje del programa de política exterior respecto del presupuesto total |
|------|--|---------------------------|---|
| 1993 | 4.579,9 | 126 | 63 |
| 1994 | 4.765,7 | 131 | 73 |
| 1995 | 3.640,5 | 100 | 69 |
| 1996 | 3.684,0 | 101 | 74 |
| 1997 | 3.306,9 | 91 | 78 |
| 1998 | 4.660,4 | 128 | 77 |
| 1999 | 3.745,2 | 103 | 76 |
| 2000 | 3.583,3 | 98 | 75 |
| 2001 | 3.555,2 | 98 | 73 |
| 2002 | 4.482,8 | 123 | 75 |
| 2003 | 3.698,1 | 102 | 80 |

Fuente: CGR, 2003.

discursos presidenciales y las memorias anuales de la Cancillería, y el posicionamiento efectivo de Costa Rica ante diversos temas, que se valoró a partir de la revisión de los votos del país ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este apartado se presenta información sobre el segundo punto.

El análisis de los votos emitidos en tres años (1996, 1999 y 2003) del período estudiado muestra que el país ha estado particularmente activo en tres temas clave: promoción del desarrollo humano, paz y derechos humanos. En todos ellos Costa Rica vota positivamente las resoluciones y, en muchos casos, forma parte de un consenso unánime. En materia de derecho internacional se observa el mismo patrón de votación, aunque con un menor nivel de actividad (gráfico 5.14).

Por medio de la matriz de votaciones también es posible identificar posiciones del país en temas más específicos ya que los cuatro grandes temas se subdividen en decenas de subtemas, como migrantes, niñez, Palestina, Irak, cooperación internacional, operaciones de intervención, etc. Así, en las votaciones relacionadas con el tema de la paz, Costa Rica ha mantenido una posición constante en resoluciones sobre desarme, sin importar el gobierno de turno. Pero no ha ocurrido lo mismo en asuntos como Palestina, Siria o el derecho a la libre determinación, en los que el país ha tenido una postura muy inconstante (cuadro 5.26).

Actividades de promoción de valores democráticos

Una manera de desarrollar una política de acción, y no de reacción, consiste en tener representantes directos en los organismos internacionales, de donde se deriva la importancia de las candidaturas promovidas por el país ante esos foros. Las candidaturas pueden presentarse de dos formas: a nombre del país o a nombre de la persona que pretende alcanzar el cargo. En el período 1992-2003 se postularon 61 candidaturas del país y 64 de personas. Si se calcula un promedio general para los doce años en estudio, se

CUADRO 5.25

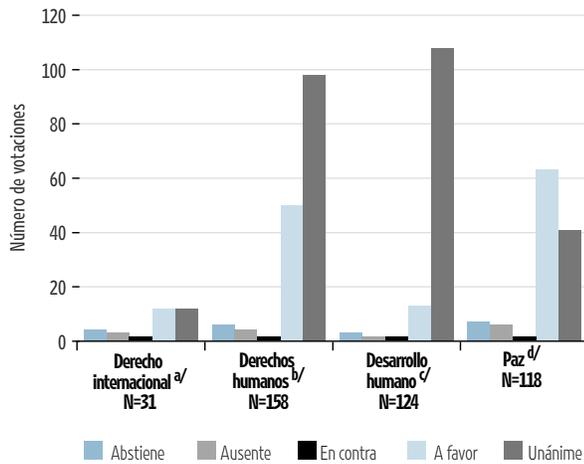
Personal total y de carrera en el Servicio Exterior, según región. 1993-2003

| Región | Tipo de personal | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 |
|--------------------|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Asia y el Pacífico | Personal carrera | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Total personal | 5 | 8 | 4 | 4 | 4 | 5 |
| Centroamérica | Personal carrera | 2 | 4 | 5 | 8 | 5 | 7 |
| | Total personal | 41 | 37 | 30 | 31 | 33 | 28 |
| Caribe | Personal carrera | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 5 |
| | Total personal | 12 | 11 | 9 | 9 | 9 | 8 |
| Europa | Personal carrera | 5 | 6 | 6 | 16 | 15 | 16 |
| | Total personal | 57 | 47 | 38 | 49 | 44 | 45 |
| Medio Oriente | Personal carrera | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 |
| | Total personal | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Norteamérica | Personal carrera | 3 | 3 | 2 | 5 | 5 | 12 |
| | Total personal | 72 | 65 | 39 | 52 | 50 | 49 |
| Suramérica | Personal carrera | 4 | 4 | 5 | 6 | 5 | 11 |
| | Total personal | 53 | 41 | 41 | 39 | 33 | 35 |
| Total | Personal de carrera | 17 | 19 | 20 | 40 | 34 | 54 |
| | Total personal | 243 | 212 | 164 | 187 | 176 | 173 |

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2004.

GRAFICO 5.14

Costa Rica: votaciones de la representación nacional en la Asamblea General de las Naciones Unidas, por tema, según tipo de voto. 1996, 1999 y 2003



a/ Derecho internacional: libre determinación, Palestina, Corte Penal Internacional.

b/ Derechos humanos: incluye temas como el *apartheid* en Sudáfrica, cooperación en el ámbito de los derechos humanos, crímenes contra los derechos humanos, problemática de la intolerancia, migración, mujer, niñez, refugiados, promoción de los derechos humanos, la situación de Palestina y terrorismo.

c/ Desarrollo humano: África como zona en desarrollo, asistencia para el desarrollo, cooperación para el desarrollo, desarrollo sostenible, drogas, medio ambiente y su protección, mujer, pobreza y salud mundial, entre otros.

d/ Paz: desarme, el conflicto entre Palestina e Israel, y entre este último y Siria.

Fuente: Segura, 2004.

CUADRO 5.26

Votaciones de Costa Rica en la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre temas relacionados con la paz. 1996, 1999 y 2003

| Subtema | Año | No vota ^{a/} | En contra | A favor | Unánime |
|--------------------------------|------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Desarme | 1996 | 1 | | 21 | 12 |
| | 1999 | | | 16 | 10 |
| | 2003 | 1 | | 18 | 8 |
| Palestina | 1996 | 1 | | 1 | |
| | 1999 | 1 | | | |
| | 2003 | 1 | | 2 | |
| Siria | 1996 | 1 | | | |
| | 1999 | | | 2 | |
| | 2003 | 1 | | 1 | |
| Siria y Palestina Jerusalén | 1999 | 2 | | | |
| | 1996 | 1 | | | |
| | 1999 | 1 | | | |
| | 2003 | | 1 | | |
| Cultura | 2003 | | | | 2 |
| Cooperación | 1996 | | | | 1 |
| | 1999 | | | 1 | |
| África | 1999 | | | | 1 |
| | 2003 | | | | 1 |
| Asentamientos israelíes | 1999 | 1 | | | |
| | 2003 | 1 | | | |
| Varios ^{b/} | 1996 | | | | |
| | 1999 | | | | |
| | 2003 | | | 1 | 6 |
| Total tema de paz | | 13 | 1 | 63 | 41 |

a/ No vota: incluye las opciones: "se abstiene" y "ausente".

b/ Varios: agrupa siete resoluciones en temas relacionados con Afganistán, Bosnia y Herzegovina, etc.

Fuente: Segura, 2004.

obtiene que Costa Rica presenta alrededor de diez postulaciones por año.

Durante el período, 1993 fue el año en que se promovió el mayor número de candidaturas, un total de 20, de las cuales 14 se ganaron, 3 fueron retiradas y 3

se perdieron. Con ello se obtuvo una tasa de éxito del 70%. En contraste, el año en que se presentaron menos candidaturas fue el 2002, con solo 3, de las cuales 1 se ganó, 1 se retiró y 1 se perdió. Entre 1992 y 2003 se contabilizaron 103

postulaciones ante diversos organismos internacionales, como la ONU, la OEA y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), así como ante diversos foros regionales (cuadro 5.27).

CUADRO 5.27

Candidaturas internacionales presentadas por Costa Rica, según organismo. 1992-2003

| Organismo | Resultado | | | | Total |
|--|-----------|----------|-----------|---------------|------------|
| | Ganó | Perdió | Retiro | No disponible | |
| Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) | 2 | | 3 | | 5 |
| Asociación de Estados del Caribe (AEC) | | | | 1 | 1 |
| Oficina Internacional de Exposiciones (BIE) | 1 | | | | 1 |
| Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) | 1 | | | | 1 |
| Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL) | 1 | | | | 1 |
| Organización de Estados Americanos (OEA) | 8 | | 2 | 7 | 17 |
| Organización de Naciones Unidas (ONU) | 48 | 4 | 8 | 14 | 74 |
| Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) | | 1 | | | 1 |
| Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) | 1 | | | | 1 |
| Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (INMARSAT) | | 1 | | | 1 |
| Total general | 62 | 6 | 13 | 22 | 103 |

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Vázquez, 2004.

Notas

1 A junio del 2004, de las 199 plazas ocupadas en el Servicio Exterior, 90 estaban ocupadas por funcionarios de carrera, 10 por funcionarios en año de prueba y 99 por funcionarios con nombramiento por la Comisión Calificadora del Servicio Exterior.

2 En agosto de 2004 se realizó un nuevo concurso de oposición, con el propósito de que para el primer trimestre del año 2005 todos los funcionarios del Servicio Exterior sean de carrera o estén en año de prueba, salvo la remota posibilidad de que exista inopia.

La coordinación de esta sección estuvo a cargo de Mayrand Ríos, Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Culléll.

Se prepararon para la sección los siguientes insumos: bases de datos en temas como presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, puestos del Servicio Exterior, agenda oficial según discursos y memorias, votos de Costa Rica ante la Asamblea General de la ONU, candidaturas y hechos relevantes.

Colaboraron como asistentes de investigación: Luis Diego Segura, José Pablo Vázquez, Daniel Quesada, Andrey Ledezma, David Guevara, Jasson

Rojas, Andrea Quesada y Wendy Fallas, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Un agradecimiento especial por la preparación de información y registros administrativos a: Roberto Tovar, Canciller de la República, Arnoldo Brenes y Miguel Díaz, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La edición técnica fue realizada por Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Culléll.

La revisión y corrección de cifras la efectuaron Ronald Alfaro y Elisa Sánchez.