

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MECANISMOS DE PROMOCIÓN COMERCIAL Y ATRACCIÓN DE
INVERSIONES EN EL EJERCICIO DE LA DIPLOMACIA COMERCIAL
Y ECONÓMICA DE COSTA RICA. ADMINISTRACIÓN SOLÍS
RIVERA (2014-2018)

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de
la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración
Pública para optar al grado y título de Maestría Profesional en
Diplomacia

NERY CAROLINA MATA ARGÜELLO

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
2022

DECLARATORIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia y otros medios, sin el permiso del autor.

DEDICATORIA

A mamá, por todos sus esfuerzos para que mis pies tocaran el camino del conocimiento y por inculcar en mí los valores más loables. Para que con ellos pudiera administrar todas las herramientas adquiridas con su cuidado y educación. Pero especialmente por su capacidad de amar a la mujer más testaruda que haya conocido.

A abuelita Blanca, quien siempre me apoyó para perseguir mis sueños sin importar cuales fueren. Por impregnar en mi esencia un estilo auténtico y transparente para dirigirme en la vida y por ser la persona a la que le refiero los mimos más cariñosos de mi vida.

En memoria de papá, quien al partir dejó una huella indeleble en mí.

AGRADECIMIENTOS

A la Santísima Trinidad, por permitirme utilizar los dones brindados para crear y así hacer realidad este documento.

A la Santísima Virgen María por su intercesión al tomar en sus manos este proyecto y presentarlo con el fin de que este sea para mayor gloria de Dios.

A mi tutor Don Carlos Murillo por poner al servicio de la academia y mi persona su carisma y sabiduría para dirigirme durante este proceso de investigación.

A mis dos lectores Don Carlos Cascante quien me enseñó herramientas para realizar esta investigación. Y a Don Dennis Céspedes por formar parte de mi proceso de formación, ser parte de este sueño, creer en mí y tomar tiempo de sus actividades para realizar lectura del presente proyecto.

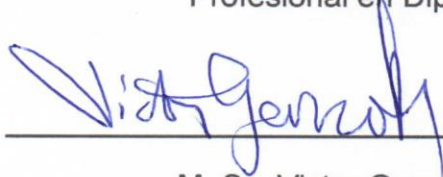
Al Señor Manuel Ventura y a los funcionarios que laboraron en su despacho durante su administración por apoyar la presente investigación facilitando los medios para obtener la información requerida.

A los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que con sus relatos y conocimientos enriquecieron este texto.

A los amigos de la Iglesia La Dolorosa por sus oraciones, apoyo y ánimo durante esta investigación.

A Doña Liliana Corrales y su esposo Don Jorge, colaboradores de la Iglesia La Dolorosa. Que con su tiempo me sustituyeron durante los Rosarios y Misas de los días domingo para que yo lograra enfocarme y finalizarlo.

"Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Diplomacia"



M. Sc. Victor Garro Martínez
**Representante de la Decana
Sistema de Estudios de Posgrado**



Dr. Carlos Gerardo Murillo Zamora
Profesor Guía



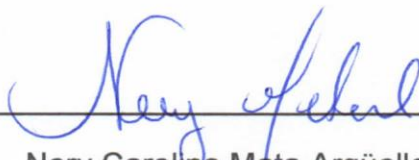
M.Sc. Carlos Humberto Cascante Segura
Lector



M. Ba Dennis Céspedes Araya
Lector



M. Sc. Adonai Arias Sánchez
**Coordinador
Maestría Profesional en Diplomacia**



Nery Carolina Mata Argüello
Sustentante

Tabla de Contenido

Portada	i
Declaratoria de Propiedad Intelectual	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Hoja de Aprobación	v
Tabla de Contenido	vi
Resumen	ix
Resumo	xi
Lista de cuadros	xiii
Lista de Tablas	xiv
Lista de Figuras	xv
Lista de Abreviaturas	xvi
INTRODUCCIÓN	1
Elementos metodológicos y teóricos	2
Justificación de la investigación	2
Problema de la investigación	7
Objetivos	8
Metodología de la investigación	10
Marco Referencial	11
CAPÍTULO I. DIPLOMACIA COMERCIAL Y ECONÓMICA:	16
DEFINICIONES Y SU OPERATIVIZACIÓN	
Relaciones internacionales, diplomacia y el comercio internacional	16
¿Diplomacia comercial o diplomacia económica?	19
Diplomacia económica	20
Actores gubernamentales y no gubernamentales y sus actividades	22
Dimensiones de la diplomacia económica	24
Proceso óptimo para el ejercicio de la diplomacia económica	24
Retos de la diplomacia Económica	27
Diplomacia comercial	29

Actividades y actores	31
Objetivo y efectividad de la diplomacia comercial	35
Beneficios y beneficiarios de la diplomacia comercial	38
Otros conceptos que tienden a confundirse con la diplomacia comercial y la diplomacia económica	40
CAPÍTULO II. PLATAFORMA EXISTENTE DE COMERCIO EXTERIOR, PROMOCIÓN COMERCIAL Y ATRACCIÓN DE INVERSIONES	42
Institucionalidad y actores de la política comercial de Costa Rica	43
Plataforma de promoción durante la administración Solís Rivera	46
La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica	47
Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	49
Instituto Costarricense de Turismo	51
Comité Marca País	53
Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	54
En la práctica	57
Esfuerzos durante la administración Solís Rivera para la institucionalización de diplomacia económica	59
Los convenios de cooperación interinstitucional suscritos por el MREC	63
Ventajas los convenios suscritos	67
CAPÍTULO III EJECUCIÓN DE LA PROMOCIÓN COMERCIAL Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES; ADMINISTRACIÓN SOLÍS RIVERA	70
Acciones de promoción comercial y atracción de inversiones desde COMEX, PROCOMER y CINDE	70
Acciones para la atracción de inversiones	71
Acciones de promoción comercial	72
El MREC y sus actividades de Promoción Comercial y Atracción de Inversiones	75
Acciones desde la Coordinación de Promoción	79
Áreas de interés comunicadas a las misiones diplomática	85
Sobre la rendición de cuentas por parte de las misiones diplomáticas	86
Actividades desde la plataforma diplomática	89

CAPÍTULO IV ¿CÓMO SE CALIFICARÍAN LAS ACCIONES REALIZADAS POR EL MREC	103
¿Las acciones de promoción realizadas por el MREC eran de Diplomacia Económica o de Diplomacia Comercial?	103
Desempeño del MREC en el ejercicio de la diplomacia comercial	107
Planificación e institucionalización	107
Operativización	110
Evaluación	114
Seguimiento	116
CAPÍTULO V ¿PUEDE SER MEJOR LA GESTIÓN DE PROMOCIÓN COMERCIAL EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES?	119
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
Conclusiones	119
Recomendaciones	124
Referencias bibliográficas	133

Resumen

A partir del año 2015 la Cancillería optó por reforzar los mecanismos de promoción comercial y atracción de inversiones. Lo anterior mediante el oficio DM-097-15. En este documento el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto designó una oficina de promoción, que dependería del Departamento Diplomático de la Dirección del Servicio Exterior. Esta oficina coordinaría las acciones interinstitucionales, y todas aquellas que ejerciera el ministerio y su servicio exterior para atender los objetivos planteados en el documento de instrucción.

Este oficio, en donde el ministro comunicó sus “aspiraciones” desencadenó una serie de actividades, que institucionalizaría como Él mismo nombro la “diplomacia económica” cuyos objetivos serían la generación de empleo, la promoción de exportaciones y la atracción de nuevas y mejores inversiones extranjeras.

Ahora bien, es importante diferenciar los conceptos de diplomacia comercial de la diplomacia económica. La diplomacia comercial tiene actividades específicas de promoción comercial y atracción de inversiones, trabajándose mayormente desde la dinámica bilateral y estudiando el valor agregado de las acciones realizadas para promocionar el país en el ámbito comercial y de inversiones. Mientras que la diplomacia económica engloba aristas económicas como la cooperación, entre otras desde las dimensiones regionales, bilaterales y multilaterales y su estudio se enfocará en los mecanismos de negociación sus instrumentos.

Costa Rica para satisfacer sus metas de política comercial cuenta con una plataforma sólida de herramientas entre ellas acuerdos comerciales e instrumentos de reconocimiento mutuo de inversiones. Así mismo, cuenta con mecanismos de promoción debidamente legitimados como la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo, el Instituto Costarricense de Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Este esquema de promoción durante el periodo en estudio, desde la institucionalidad externa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se

acrecentó. E inclusive con el apoyo de los acuerdos de coordinación interinstitucional logró ampliar su plataforma de promoción de 10 oficinas de promoción comercial a 40 oficinas al cierre de gobierno.

No obstante, para el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto esto no sucedió. Al modificar los mecanismos de planeación y de evaluación se redujo la visibilidad de todas las acciones realizadas por las misiones diplomáticas. Así mismo, estas enfrentaron desafíos como falta de recursos, mecanismos de comunicación ineficientes e ineficaces, curso de acción reactivo y no planificado.

Destacan dentro de las debilidades del Ministerio la falta de capacidades para establecer objetivos y acciones de promoción, así como indicadores de desempeño a pesar de que se capacitó a las misiones diplomáticas en esto. Para entonces construir variables e indicadores atinentes para evaluar, cuantitativa y cualitativamente. Parte de esta deficiencia son los mecanismos de evaluación establecidos y su formato que no orientan a un correcto llenado de sus casillas y demuestran ser insuficientes para reportar toda la información generada en el periodo.

Como parte de las medidas correctivas de las debilidades encontradas, se sugiere el establecimiento de una metodología única que integre, la planificación, la comunicación, operativización, evaluación y seguimiento de todas las acciones promoción comercial y de atracción de inversiones.

De igual forma, la consecución de diversas iniciativas de cambio en la cultura organización mediante mecanismos de sensibilización. Además de el cambio de los instrumentos de evaluación y de coordinación entre las misiones diplomáticas, la Cancillería de la República y las entidades gubernamentales competentes.

Descriptor: Diplomacia Comercial, Diplomacia Económica, Promoción comercial, Atracción de inversiones, Coordinación interinstitucional, Oficina de Promoción.

Resumo

No ano 2015, o Ministério das Relações Exteriores optou por reforçar os mecanismos de promoção comercial e atração de investimentos. O exposto através do ofício DM-097-15. Nesse documento, o Ministro das Relações Exteriores e Culto designou um escritório de promoção, que se reportaria ao Departamento Diplomático da Diretoria de Serviços Exteriores. Este gabinete coordenaria as ações interinstitucionais e todas aquelas realizadas pelo ministério e seu serviço de relações exteriores para cumprir os objetivos estabelecidos no documento de instrução.

Este ofício, em que o ministro comunicava suas "aspirações", desencadeou uma série de atividades, que institucionalizariam como ele mesmo denominou "diplomacia econômica" cujos objetivos seriam a geração de emprego, a promoção das exportações e a atração de novos e melhores investimentos estrangeiros.

Agora, é importante diferenciar os conceitos de diplomacia comercial de diplomacia econômica. A diplomacia comercial tem atividades específicas de promoção comercial e atração de investimentos, trabalhando principalmente a partir da dinâmica bilateral e estudando o valor agregado das ações realizadas para promover o país na esfera comercial e de investimentos. Enquanto a diplomacia econômica abrange arestas econômicas como a cooperação, entre outras das dimensões regional, bilateral e multilateral e seu estudo incidirá sobre os mecanismos de negociação e seus instrumentos.

Para cumprir suas metas de política comercial, a Costa Rica conta com uma sólida plataforma de ferramentas, incluindo acordos comerciais e instrumentos de reconhecimento mútuo de investimentos. Da mesma forma, tem mecanismos de promoção devidamente legitimados como o Promotor de Comércio Exterior da Costa Rica, a Coalizão Costarriquenha de Iniciativas para o Desenvolvimento, o Instituto Costarriquenho de Turismo e o Ministério de Relações Exteriores e Culto.

Este esquema de promoção durante o período em estudo, a partir da institucionalidade externa do Ministério das Relações Exteriores e Culto foi aumentada.

E mesmo com o apoio dos acordos de coordenação interinstitucional, conseguiu expandir a sua plataforma de promoção de 10 gabinetes de promoção comercial para 40 gabinetes no final do governo.

No entanto, no caso do Ministério das Relações Exteriores e Culto, isso não aconteceu. Ao modificar os mecanismos de planejamento e avaliação, reduziu-se a visibilidade de todas as ações realizadas pelas missões diplomáticas. Da mesma forma, enfrentaram desafios como falta de recursos, mecanismos de comunicação ineficientes e ineficazes, curso de ação reativo e não planejado.

Entre as fragilidades do Ministério, destacam-se a falta de capacidade para estabelecer objetivos e ações de promoção, bem como indicadores de desempenho, apesar das missões diplomáticas terem sido capacitadas para isso. Para então construir variáveis e indicadores relevantes para avaliar, quantitativa e qualitativamente. Parte dessa deficiência são os mecanismos de avaliação estabelecidos e seu formato que não orientam o preenchimento correto de suas caixas e se mostram insuficientes para relatar todas as informações geradas no período. Como parte das medidas corretivas das fragilidades encontradas, sugere-se estabelecer uma metodologia única que integre planejamento, comunicação, operacionalização, avaliação e monitoramento de toda as ações de promoção comercial e atração de investimentos.

Da mesma forma, a realização de diversas iniciativas para mudar a cultura organizacional por meio de mecanismos de conscientização. Além da alteração dos instrumentos de avaliação e coordenação entre as missões diplomáticas, a Chancelaria da República e as entidades governamentais competentes.

Descritores: Diplomacia Comercial, Diplomacia Econômica, Promoção Comercial, Atração de Investimentos, Coordenação Interinstitucional, Gabinete de Promoção.

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Actividades por área de trabajo de la diplomacia comercial	33
Cuadro 2. Estilos de ejercicio de la diplomacia comercial	37
Cuadro 3. Los diferentes roles de la nueva diplomacia	41
Cuadro 4. Actores de la política comercial exterior y política de promoción comercial de Costa Rica.	46
Cuadro 5. Mecanismos de institucionalización de la diplomacia económica	61
Cuadro 6. Principales datos de los convenios interinstitucionales firmados por el MREC	66
Cuadro 7. Objetivos estratégicos de política exterior período 2014 - 2017	75
Cuadro 8. Objetivos específicos de promoción período 2014 – 2017	78
Cuadro 9. Acciones desarrolladas por el área de promoción periodo 2014-2018	80
Cuadro 10. Países de interés por área de promoción periodo 2016-2017	85
Cuadro 11. Formato de informe cuatrimestral de promoción	88
Cuadro 12. Formato de informe semestral y anual de promoción	89
Cuadro 13. Enfoque, actividades y evaluación de la diplomacia económica y comercial	104

Lista de Tablas

Tabla 1. Relación entre embajadas, consulados y oficinas comerciales de PROCOMER.	68
Tabla 2. Capacidad de acercamiento y promoción de la plataforma diplomática en aquellos países que tienen TLC'S firmados con Costa Rica.	68
Tabla 3. Capacidad de acercamiento de la plataforma diplomática en aquellos países que tienen acuerdos bilaterales de protección a la inversión.	69
Tabla 4. Acciones de promoción entre el 2014 y 2017	74
Tabla 5. Documentos disponibles en la intranet por área de promoción	82
Tabla 6. Creadores de los documentos disponibles en la intranet	82
Tabla 7. Tipos de documentos en la INTRANET	83
Tabla 8. Acciones de promoción ejecutadas por las misiones diplomáticas en el 2014	83
Tabla 9. Acciones de promoción ejecutadas por las misiones diplomáticas en el 2015	93

Lista de Figuras

Figura 1. La diplomacia dentro de las teorías de las relaciones internacionales	17
Figura 2. Proceso óptimo para el ejercicio de la diplomacia económica	25
Figura 3. Retos de la diplomacia económica	27
Figura 4. Principales actividades de la diplomacia comercial	31
Figura 5. Clasificación de las principales actividades de la diplomacia comercial	32
Figura 6. Efectos del valor agregado y la diplomacia comercial en la prosperidad de las naciones	35
Figura 7. Beneficios de la diplomacia comercial	39
Figura 8. Sectores para la promoción del comercio	49
Figura 9. Sectores para la promoción de IED	50
Figura 10. Acciones de promoción realizadas por la Dirección de Mercadeo	52
Figura 11. Atributos Marca País	53
Figura 12. Organigrama de la Dirección General del Servicio Exterior	57
Figura 13. Procedimiento de coordinación entre el RREE y CINDE	59
Figura 14. Acciones de atracción de inversiones entre el 2014 y el 2017	71
Figura 15. Distribución de oficinas de promoción comercial al 2017	73
Figura 16. Ejemplo de reporte de acciones de promoción en el 2014	87
Figura 17. Plan de sensibilización sobre la diplomacia comercial en el MREC	126
Figura 18. Metodología propuesta para la coordinación de acciones promoción comercial y atracción de inversiones	127

Lista De Abreviaturas

CENPRO	Cetro de Promoción de Exportaciones
MINEX	Ministerio de Exportación
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PYME	Pequeña y mediana empresa
IED	Inversión extranjera directa
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
SIIBCI	Sistema Integrado de información Bilateral y de Cooperación Internacional
PPAT	Plan Prioritario Anual de Trabajo
PAT	Plan Anual de Trabajo



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Nery Carolina Mata Argüello, con cédula de identidad 1-1368-0997, en mi condición de autor del TFG titulado MECANISMOS DE PROMOCIÓN COMERCIAL Y ATRACCIÓN DE INVERSIONES EN EL EJERCICIO DE LA DIPLOMACIA COMERCIAL Y ECONÓMICA DE COSTA RICA. ADMINISTRACIÓN SOLÍS RIVERA (2014-2018)

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. **SI** **NO** *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

INTRODUCCIÓN

En el presente proyecto de investigación intentó conocer si la dinámica de “diplomacia económica” establecida durante la administración Solís Rivera fue la mejor a fin de cumplir los objetivos de: generar más y mejor empleo, la promoción de exportaciones y la atracción de nuevas y mejores inversiones extranjeras.

Para ello en este primer apartado se exponen los hechos que justificaron la investigación, el objeto de estudio, el objetivo general y los objetivos específicos que permitirán si la política de activar la diplomacia económica generó los resultados esperados. Así mismo, se hará una breve descripción de los estudios que se han realizado a nivel mundial, regional y nacional relacionados con el tema de estudio y su objeto.

En el primer capítulo se realizó un acercamiento teórico de las definiciones de diplomacia comercial y diplomacia económica. En este acercamiento se presentan las funciones, actores y mecanismos de evaluación de cada una de estas disciplinas diplomáticas. Además, se presentarán otros conceptos que por su tipo de operativa tienen a confundirse con los dos primeros.

El segundo capítulo presenta la plataforma de Comercio exterior disponible en el país. Los mecanismos de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones disponibles durante el periodo en estudio por las entidades rectoras en esta temática. Y aquellas disponibles en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para el mismo fin.

El tercer capítulo trata de forma directa las acciones ejecutadas por las entidades rectoras de la promoción comercial y atracción de inversiones. De igual forma aquellas realizadas por Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto por parte de la oficina de promoción creada y las misiones diplomáticas designadas en el exterior.

El cuarto capítulo realiza una evaluación de las acciones realizadas. Inicialmente definiendo si estas son propias de la diplomacia comercial o de la diplomacia económica. Y partir de la teoría a aplicar se realiza un estudio exhaustivo de cada uno de sus enfoques, objetivos y acciones para conocer si es posible determinar el impacto de las acciones.

Finalmente, en el último apartado del trabajo de investigación, se presentan las conclusiones a las que se llegó a partir de la información expuesta y el análisis de esta. Para así determinar recomendaciones que permitan desarrollar una óptima, planificación y ejecución de los mecanismos de promoción y atracción de inversiones. Es en este capítulo en donde se proponen planes de sensibilización, metodologías para operativizar de las acciones de promoción comercial y atracción de inversiones. Y otras propuestas necesarias para ejercer de forma óptima estas acciones.

Elementos Metodológicos y teóricos

Se expondrán algunas consideraciones iniciales, que permitirán entender los motivos por los cuales se estableció la investigación. Mismos que permitieron formular un objeto de estudio y las preguntas que permiten dar respuesta a este.

Así mismo presenta un marco referencial preliminar sobre el estado del tema en estudio, ubicando las principales investigaciones realizadas a nivel mundial, regional y especialmente a nivel nacional.

Justificación de la investigación

La administración Solís Rivera dispuso que las misiones diplomáticas costarricenses en el extranjero ejercieran “Diplomacia económica”. Dicho objetivo fue comunicado a los jefes de misión mediante el oficio DM-097-15 del 18 de febrero de 2015.

El propósito con el comunicado supra citado era llevar a cabo gestiones concretas relacionadas con la promoción del país en áreas específicas, entre ellas, comercio y la atracción de inversiones. Mismas que fuesen alineadas con los objetivos y metas específicos de las entidades gubernamentales responsables. Lo anterior tomando como base legal lo establecido en el Estatuto del Servicio Exterior de la República.

Por lo cual, en consulta con las entidades responsables de cada área, que para el caso atañen la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), se establecerían planes anuales de trabajo que serían sometidos a una rigurosa acción de seguimiento y evaluación. La idea con estos planes anuales era que las acciones determinadas fueran orientadas al “eficaz PROCESO DE PROMOCIÓN DE NEGOCIOS” [sic].

Para dar seguimiento a dichos planes de acción se comisionó al oficial responsable de promoción y enlace institucional del Departamento Diplomático de la Dirección General del Servicio Exterior. Este debía establecer los canales de comunicación y coordinación, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación. Que para el 2015 consistían en la solicitud de una hoja ruta y una matriz a modo de resumen ejecutivo. Documentos que se presentarían trimestralmente en donde se indicarían las actividades que se desplegaron en cada misión diplomática.

Con el oficio DGSE-1426-2016, se modifican las instrucciones giradas anteriormente. Ya que con la “Guía Anual de Trabajo 2016 de la Embajadas y Misiones de Costa Rica en el Exterior” enviada en noviembre del 2015, solo se requería rendir informe sobre el cumplimiento de los objetivos de promoción comercial.

La forma en la que se informaría sobre el cumplimiento de objetivos de promoción sería cuatrimestral mediante un formato que integre variables cualitativas, con una matriz en donde se especifique el nombre de la actividad realizada. Incluyendo la

descripción de la actividad y las observaciones pertinentes de la misma. Estos reportes serían integrados semestralmente en los informes de gestión de cada embajada para establecer sus indicadores cuantitativos.

Siendo que aún para el año 2018 se seguía manejando este mecanismo de reporte a inicios de la administración Alvarado Quesada, ya que debería formar parte de un ciclo integrado por diversas acciones. Que debía dar inicio con la coordinación y enlace con las entidades gubernamentales y el conocimiento de sus objetivos y metas por país o región. Acto seguido realizar un planeamiento interno en el ministerio de las actividades a realizar a fin de que logren la consecución de los objetivos. Para finalmente evaluar los avances de la aplicación del plan.

No obstante, durante el periodo en estudio y aún en los primeros años de la siguiente administración se manejaban los registros de la coordinación y enlace con las instituciones responsables mediante minutas. Minutas que no todas se registraban en un plan integral, bajo el supuesto de ser instrucciones giradas de forma confidencial y exclusiva a cada jefe de misión. Por lo tanto, siendo inexistente el paso de planificación que permitiría compilar los mercados de interés, las áreas estratégicas o las acciones conjuntas a seguir.

Así mismo, al evaluar los documentos a disposición en la intranet presentada en el oficio DGSE-1429-2016 los mismos se encontraban si bien actualizados bastante incompletos obviando todo el panorama en la dinámica comercial y de inversión. Por lo que se realizó una evaluación de la pertinencia y utilidad de estos.

Esta intranet se complementó en el año 2021 por el sistema “*Sistema Integrado de información Bilateral y de Cooperación Internacional (SIIBC)*”. Sistema desarrollado en conjunto con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, dentro del Marco del Acuerdo General de Cooperación Técnica. Su objetivo es poner a disposición de los funcionarios y jefes de misión de la cancillería de Costa Rica información sobre temas relevantes de la relación bilateral con los Estados.

Las materias tratadas en el SIIBCI son: política exterior, diplomacia económica y cooperación internacional. Mismo que será en teoría continuamente alimentada con contenidos evaluados por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y culto como relevantes en cada temática.

Sin embargo, al no contarse con una planeación estratégica desde los inicios de las políticas de promoción, los instrumentos de evaluación solo responden a la cantidad de actividades de promoción por área realizada. Pues los informes solo permiten que de forma cualitativa se indiquen gestiones al azar para la consecución de la promoción. Dicho instrumento no permite conocer la pertinencia, actualidad o complementariedad de las acciones de promoción.

Tampoco permiten conocer la fluidez del canal de comunicación con las entidades responsables de la política de promoción comercial y de atracción de inversión. Y no admiten conocer las agendas futuras según los esfuerzos realizados por cada embajada o consulado. O al menos si las acciones realizadas se apegan a la política de promoción trazada por las entidades rectoras.

Evidenciando que la implementación de las políticas de promoción comercial y atracción de inversiones desde sus inicios son incompletas y que la misma debe adecuarse a una dinámica actualizada. Esto según la coordinación a realizarse con las entidades rectoras en cada materia, respondiendo así a indicadores específicos.

Al tener políticas incorrectamente articuladas con un instrumento de seguimiento tan impreciso, se dificulta la correcta lectura de los esfuerzos que se realiza en la plataforma diplomática costarricense. Lo que posteriormente tampoco permite aportar a las entidades rectoras datos para realizar una estrategia de promoción adecuada a las necesidades comerciales y de inversión del país y aquellas oportunidades de negocio que se pudieran generar en los países receptores.

De acuerdo con las disposiciones emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto surgió la siguiente interrogante: ¿Existe un mecanismo de

políticas de Promoción Comercial y atracción de inversiones correctamente articulado a fin de que cumpla con el objetivo planteado en el oficio DM-097-15?

Para responder esta interrogante se necesitó encontrar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Las acciones de promoción comercial y atracción de inversiones que se realizan desde las embajadas y consulados se logran enmarcar dentro de la teoría de la diplomacia comercial o la diplomacia económica? ¿Cómo se plantean, comunican e implementan las acciones de promoción comercial desarrolladas en las embajadas y los consulados? ¿Los esfuerzos de coordinación e implementación de las políticas de promoción comercial son evaluados periódicamente con instrumentos cuantitativos y cualitativos? ¿Pueden realizarse mejoras en los mecanismos de promoción comercial y de inversión aplicados?

Lo anteriormente expuesto, dio pie a formular esta investigación para dar aporte al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, específicamente a la Dirección General de Servicio Exterior en su área encargada de la coordinación de la promoción. Esto ante las disposiciones emitidas a inicios del gobierno en el año 2015 por la administración Solís Rivera. En donde se intenta potenciar la promoción comercial mediante la diplomacia económica.

Las acciones derivadas de esta disposición fue el establecimiento de procedimientos de evaluación de las acciones que realizan las embajadas y consulados. Lo que recalzó la necesidad de profundizar en otras actividades para una correcta articulación de las políticas de promoción.

En primer lugar, se buscó definir si las acciones realizadas durante la administración Solís Rivera son propias de la diplomacia económica o diplomacia comercial, partiendo desde la definición de estas para luego dependiendo de su enfoque comenzar a clasificar cada esfuerzo.

Segundo se evaluaron los mecanismos utilizados en la implementación de la política de promoción comercial y de atracción de inversiones durante la administración Solís Rivera en embajadas y consulados. Para luego encontrar soluciones a

aquellas debilidades que se pudieran identificar dentro del diagnóstico a aplicar. Y con ello fortalecer la estructura de promoción en materia comercial y de atracción de inversiones.

Además, identificó el nivel de complementariedad entre la política de promoción comercial y de atracción de inversiones dictada por los entes rectores y las acciones coordinadas dentro de la plataforma diplomática a disposición.

Y con ello brindar pautas para maximizar las oportunidades de coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores Y Culto y los entes rectores de las materias en mención. Logrando proponer un mecanismo que logre evaluar aquellas variables que no se están calificando con el instrumento aplicado. Para que puedan recopilar más información y con ello generar propuestas conjuntas.

Beneficiando así no solo al Ministerio de Relaciones Exteriores Y Culto con la optimización de sus recursos y esfuerzos, sino que además conocer las necesidades interinstitucionales, para una mejor articulación de las acciones de promoción y atracción de inversiones. También para enfocar las acciones a más mercados a los cuales las empresas costarricenses puedan acceder, así como incentivar la generación de nuevas oportunidades mediante encadenamientos productivos o nuevas iniciativas de inversión.

Problema de investigación

La óptima promoción comercial y atracción de inversiones en las embajadas y consulados aplicando la diplomacia comercial y económica, para el cumplimiento de los objetivos trazados por la política exterior comercial de Costa Rica aplicando las premisas de la diplomacia comercial y económica, a partir de la experiencia de la Administración Solís Rivera.

Definiéndose como objeto de estudio: Los mecanismos de promoción comercial y atracción de inversiones en las embajadas y consulados de Costa Rica.

Siendo que para dar un óptimo desarrollo al problema de investigación tratado se debió plantear la siguiente interrogante: ¿Cómo puede mejorar la promoción comercial y la atracción de inversiones en las embajadas y consulados de Costa Rica, para el cumplimiento de los objetivos trazados por la política comercial, utilizando los instrumentos de la diplomacia comercial y económica, teniendo en cuenta la experiencia de la Administración Solís Rivera? Y derivando así otras preguntas secundarias:

- i. ¿Cómo se define la diplomacia comercial y económica, y cuáles son sus principales instrumentos y mecanismos?
- ii. ¿Qué políticas públicas ha formulado Costa Rica para el ejercicio de la diplomacia comercial y económica y ha planteado, desarrollado y ejecutado dentro de este marco las acciones de promoción comercial y atracción de inversiones?
- iii. ¿Cuál fue la dinámica procedimental, legal y de ejecución que siguió la administración Solís Rivera para la promoción comercial y atracción de inversiones?
- iv. ¿Cómo se calificaría el desempeño de las actividades de promoción comercial y atracción de inversiones en las embajadas y consulados durante la administración Solís Rivera?

Objetivos

El objetivo general de esta investigación es: analizar mediante estudio descriptivo la promoción comercial y acciones de atracción de inversiones realizadas en las embajadas y consulados, para la consecución óptima de los objetivos de la política comercial de Costa Rica durante la administración Solís Rivera aplicando diplomacia comercial y económica, a la vez brindando propuestas de mejora para la optimización de dicho mecanismo.

Proponiéndose presentar toda la información recabada para satisfacer este objetivo general, se cumplieron los siguientes objetivos específicos:

- i. Identificar las principales teorías en las que se definen los principales supuestos sobre diplomacia comercial y económica, considerando los distintos instrumentos y mecanismos.
- ii. Describir las políticas públicas para el ejercicio de la diplomacia comercial y económica, así como el planteamiento, desarrollo y ejecución de la promoción comercial y atracción de inversiones de Costa Rica.
- iii. Examinar la dinámica procedimental, legal y de ejecución de la promoción comercial y de atracción de inversiones durante la administración Solís Rivera.
- iv. Evaluar las actividades de promoción comercial y atracción de inversiones aplicado durante la administración Solís Rivera en las embajadas y consulados de Costa Rica.

Metodología de investigación

El primer capítulo está destinado a definir y explicar la operatividad de la diplomacia comercial y la diplomacia económica. Por lo que, se procedió con la revisión documental de diversos autores que tratan los temas. Lo anterior el fin de describir el concepto, operatividad, mecanismos y mejores prácticas para una efectiva ejecución de los conceptos en exposición. Lo que permitió diferenciar entre ambas disciplinas y concluir que la diplomacia comercial es una de las tantas actividades que ejecuta la diplomacia económica.

Para el segundo capítulo, se realizó una revisión documental relacionada con la plataforma de política comercial exterior disponible, sus actores y sus funciones. Así mismo se describió la naturaleza y funciones de los principales actores en las actividades de promoción comercial. Para luego, conocer la dinámica que se maneja dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y culto respecto al tema de promoción comercial y atracción de inversiones.

En el tercer apartado de este capítulo se narran los principales esfuerzos para institucionalizar la “diplomacia económica” dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Para ello se analizó el discurso de las entidades rectoras para determinar su contexto utilizando comunicados oficiales y notas de prensa. Y con datos oficiales al año 2016 se utilizaron herramientas cuantitativas para definir si la plataforma diplomática y la plataforma de comercio exterior tenían la capacidad de dar soporte a las actividades de promoción en estudio.

En el cuarto capítulo, se analizaron las memorias institucionales, los documentos oficiales, los informes anuales de las instituciones rectoras de comercio exterior, y del Ministerio de Relaciones Exteriores y culto. Lo anterior, para conocer cuales acciones habían sido ejecutadas y sus resultados en temas de promoción comercial y atracción de inversiones. Esto no solo desde las entidades rectoras, sino además desde la oficina de promoción del Ministerio de Relaciones Exteriores y las embajadas y consulados del país.

Para exponer la dinámica de promoción durante el periodo en estudio de las embajadas y consulados, se analizó el contenido de los informes anuales de gestión de estas misiones diplomáticas. Utilizando una herramienta comparativa cuantitativa dado el formato de los informes analizados. Esto pues en la primer mitad del gobierno Solís Rivera estos fueron altamente cualitativos y en su segunda mitad su dinámica de informe fue completamente cuantitativa.

Una vez descrita la institucionalidad disponible y la operatividad realizada durante el periodo en estudio para la promoción del comercio y la atracción de inversiones se evaluaron. Inicialmente se calificó si las acciones reportadas por las embajadas y consulados son enmarcadas dentro de la teoría de diplomacia comercial o diplomacia económica.

Para luego evaluar la pertinencia de los materiales disponibles, el grado de complementariedad con las entidades rectoras, el tipo de acciones ejecutadas, la efectividad de la evaluación planteada y las debilidades encontradas durante la

ejecución de las actividades. Esto, desde la perspectiva teórica en la que se enmarcan las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y culto.

Finalmente, en el capítulo quinto se presentan las conclusiones teóricas y prácticas de los análisis realizados. Y algunas recomendaciones, especialmente en el establecimiento de buenas prácticas para el ejercicio de la diplomacia comercial dentro del Ministerio de Relaciones exteriores y culto. Estas recomendaciones incluyen desde la planificación, ejecución y evaluación de lo actuado y por actuar en el tema. Así como la propuesta de nuevas líneas de investigación que podría dirigir la academia.

Marco referencial

Investigaciones desarrolladas fuera de Costa Rica y América han definido ampliamente los conceptos de diplomacia comercial y diplomacia económica. Incluso existen cátedras destinadas a analizar la relación entre la teoría que rige la disciplina diplomática y la práctica de esta dentro de los entornos políticos, económicos y comerciales.

Este es el caso de la Universidad de Windesheim en Países Bajos, quienes dentro del programa de Bachillerato en Administración Internacional tienen un curso llamado diplomacia comercial. Su profesor Huub Ruël ha generado múltiples investigaciones relacionadas con los temas tratados en esta investigación. Dentro de los cuales se puede citar, investigaciones en diplomacia electrónica comercial, fundamentos básicos de la diplomacia comercial y estudios de efectividad y eficacia de la diplomacia comercial en distintos países europeos.

Es de destacar que a partir de la búsqueda bibliográfica realizada para conceptualizar los términos de diplomacia económica y diplomacia comercial se encontraron diversos aportes académicos. Aportaciones basadas en supuestos teóricos de países y regiones que tienen economías emergentes como India, Brasil, Medio Oriente y África. Que contrastan con lo publicado en Europa, sin dejar de lado

los diversos estudios de efectividad y eficacia de las acciones de diplomacia ya sea económica o comercial en sus economías.

No está de más indicar que estos estudios llegan a converger entre definir la diplomacia comercial como la internacionalización y atracción de inversiones, contra una diplomacia económica encargada de la política exterior económica. Contrastando con muchos que indican que ambos son lo mismo siendo su mayor actividad la internacionalización de las empresas nacionales con diversificación de los productos y servicios a exportar. O incluso se llega a ver la diplomacia comercial como una disciplina únicamente practicada por actores privados, excluyendo por completo la acción del Estado.

Por otro lado, las investigaciones y aportes en el tema no solo se han centrado en definir y examinar las acciones de la diplomacia económica y comercial. Muchos organismos internacionales entre ellos las Naciones Unidas y la Comisión Económica Para América Latina, que ante los desafíos impuestos en el último decenio en la política exterior de los países latinoamericanos y por ende a sus servicios exteriores (Jara,1989) se ven en la necesidad de publicar un documento de trabajo. Documento que identifica la diplomacia económica y comercial como dos de los más grandes ejes de trabajo que deben ser abordados para ser definidos y describir cuales son las principales acciones para tomar.

En América los esfuerzos para definir los temas en esta investigación tratados se han realizado mayormente en México, especialmente en libros donde se habla de la teoría y práctica de la diplomacia. Mismos que tratan a la diplomacia económica y a la diplomacia comercial como dos distintos ejes de acción de la diplomacia que no llegan a converger, con actividades y actores debidamente categorizados.

A nivel nacional al momento de buscar documentos que logren conceptualizar la diplomacia comercial o económica, se encuentran investigaciones sobre la materia desarrolladas mayormente en la Universidad Nacional. Pero, estas no abordan directamente la definición y actividades de la diplomacia comercial y económica a

nivel teórico. Sino que tratan el tema dividiendo las acciones y coordinación entre la política y el comercio exterior.

Es hasta en el año 2016 que se realiza un primer acercamiento titulado “Relaciones Internacionales y Comercio Internacional: Mas que una correspondencia académica, un trato histórico” de Daniel López Zúñiga. Donde se comienza a dar forma a un concepto de diplomacia propiamente comercial y se prefigura esta como componente de la política exterior de un país. Siendo este trabajo el único identificado como un soporte teórico para la investigación realizada.

A nivel práctico las actividades de promoción comercial y atracción de inversiones han sido estudiadas separadas de la diplomacia, sectorizándose, por mercado, producto, país o acuerdo comercial. En este nivel práctico la Universidad de Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica y la misma Universidad Nacional tienen un variado y extenso registro en sus repositorios de investigación.

Existe de igual forma una guía nacional para los diplomáticos costarricenses que deben ejercer la diplomacia comercial desarrollada por PROCOMER en donde dan ciertos lineamientos para la ejecución de los objetivos país. Desde el ámbito privado el señor Fernando Ocampo, Viceministro de Comercio Exterior de Costa Rica en el periodo 2010-2014, desarrolló un libro llamado “Técnicas de Promoción Comercial” en donde compila los principales mecanismos que se pueden usar para la internacionalización de las empresas.

Sin embargo, se llega a destacar por su nivel de acercamiento al tema de estudio el trabajo realizado por Maridalia Tejeda Pérez, llamado: “Papel de las embajadas y consulados dominicanos, como agentes de promoción para la inversión y las exportaciones de la República Dominicana: Caso Colombia” para la Maestría en Gerencia de Comercio Internacional.

Tejeda Pérez (2015), determina que las acciones citadas en su trabajo son propias de la diplomacia comercial y la redefine llamándola como: “La diplomacia para la promoción de la inversión y las exportaciones”. Entendiéndose esta como un canal

para la ejecución de las políticas de internacionalización de la economía y la empresa, realizada a través de las representaciones diplomáticas de un país. Que, además protege y da a conocer la imagen de un país, promueve el comercio entre los países y la cooperación internacional.

Ahora bien, respecto al problema de estudio que atañe a esta investigación centrado en la aplicación de la diplomacia comercial y económica, para el cumplimiento de los objetivos trazados por la política exterior del país durante el gobierno de Don Luis Guillermo Solís. Existen algunos estudios de evaluación del periodo en investigación.

Estas investigaciones están separadas por periodos, analizándose inicialmente los años 2014, 2015, 2016, para luego analizar el periodo de transición comprendido entre el año 2017 al 2019.

Cabe destacar que estas investigaciones no están centradas propiamente en la diplomacia económica o comercial del país. Si no, que se encuentran enmarcadas en el análisis general de las relaciones exteriores de Costa Rica durante el periodo citado, en donde se destacó el nuevo pilar de política exterior definido por la misma Cancillería como diplomacia económica.

Resalta en estas investigaciones encontradas el abordaje brindado en el primer periodo analizado (2014-2016) en donde en compañía de la Universidad Nacional y el Programa Estado de la Nación, se aborda por primera vez en sus análisis la diplomacia económica, examinando la plataforma inicial disponible para la ejecución de la diplomacia comercial, los mercados importantes a partir de su participación en la economía costarricense y un pequeño análisis de las acciones desempeñadas por la administración para ejercer la promoción comercial y atracción de inversiones. Brindando unas cuantas conclusiones sobre futuras líneas de investigación en donde se destaca el impacto de las acciones de diplomacia económica en la economía costarricense y mejores prácticas a aplicar.

Es así como, desde un contexto global donde existe un universo de conocimiento respecto la diplomacia económica y comercial, se logra identificar que a nivel regional existen esfuerzos para definir y guiar a los servicios exteriores sobre como ejercer las mismas, mediante guías y diagnósticos. Sin embargo, a nivel nacional aún existe un gran vacío de investigaciones que logren definir la diplomacia económica y comercial, determinar si persiguen los mismos objetivos y si ejecutan las mismas acciones para cumplirlos. Y como Costa Rica define dentro de estos dos conceptos sus acciones y objetivos.

Así mismo, existen pocas investigaciones que hayan analizado a profundidad las acciones realizadas para conseguir los objetivos de política exterior en términos de diplomacia económica de Costa Rica durante el periodo en estudio. Estudios que pudieran orientar futuras líneas de investigación, así como aquellas falencias y fortalezas que tiene la plataforma de las embajadas y consulados para el óptimo ejercicio de la diplomacia económica o comercial.

Capítulo I

Diplomacia comercial y económica: definiciones y su operativización

La diplomacia ha intervenido en casi todas las disciplinas de la gobernanza, la economía no ha sido la excepción. La interconexión que actualmente experimentan los Estados en temas de comercio ha pautado la dinámica de la nueva economía. Dinámica que exige que la diplomacia participe en el plano económico como una herramienta fundamental para la obtención de información de los mercados.

Así mismo, los servicios diplomáticos no pueden obviar el uso de instrumentos económicos como mecanismos para la consecución de objetivos políticos.

Es así, como la diplomacia económica y la diplomacia comercial han mostrado un especial interés en aquellos países con economías emergentes, que intentan reforzar su presencia en los países receptores de sus diplomáticos.

Relaciones internacionales, diplomacia y el comercio internacional

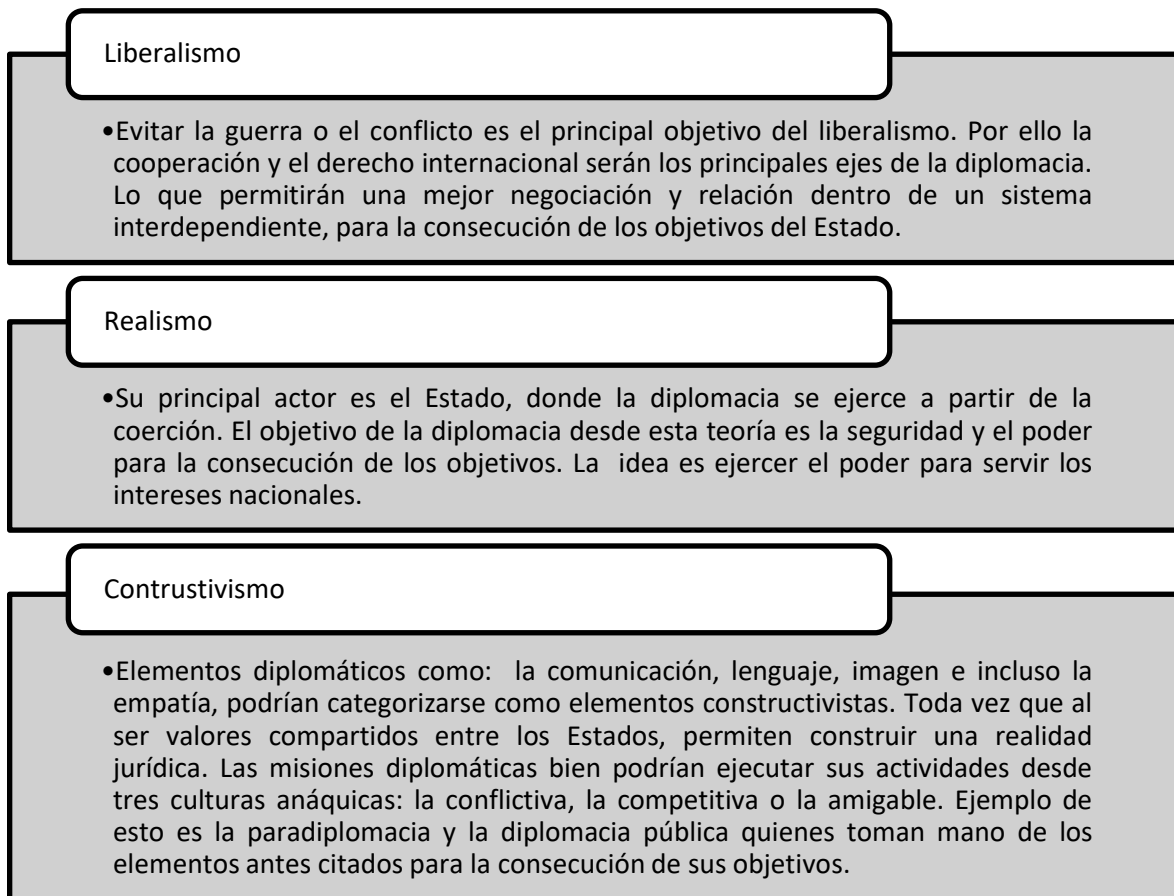
La diplomacia ha sido la principal herramienta constructora de la paz. E incluso esta ha influido en el reconocimiento o no de gobiernos. Lo que destaca su importancia dentro de las relaciones internacionales. Cuya principal función es: encargarse de los asuntos del Estado mediante mecanismos pacíficos, con su principal medio que es la negociación, para conciliar así la pluralidad de intereses en discusión.

No obstante, Lozano y González (2018) plantean que a pesar de ser tan importante la diplomacia para las relaciones internacionales, ésta teóricamente no ha podido ser explicada desde las principales teorías existentes dentro de la disciplina (p. 52).

Por lo que Lozano y González (2018) logran explicar teóricamente la diplomacia desde las teorías de las relaciones internacionales, conocidas como el liberalismo, constructivismo y el realismo. Veremos en la Figura 1. cómo funciona la diplomacia dependiendo de la teoría que se quiera usar para definirla.

Figura 1.

La diplomacia dentro de las teorías de las relaciones internacionales



Fuente: Elaboración propia, a partir de Lozano y González (2018)

Es así, como desde una dimensión teórica triple se puede acercar a un primer intento por definir la diplomacia dentro de las relaciones internacionales, tanto como instrumento o incluso como una disciplina propia. Teniendo claro la definición de diplomacia desde las relaciones internacionales. Entonces ¿Cómo llegan estos conceptos a relacionarse con el comercio?

Pues bien, las relaciones internacionales desde su origen han coexistido con la dicotomía entre el conflicto y la cooperación. Desde esta perspectiva el comercio se inserta en el *continuum* de las relaciones internacionales, a partir de la posibilidad de definir dos conceptos inherentes del comercio que son: los bienes mutuos (parte

del concepto de cooperación) y la propiedad privada (propio de la generación de conflictos) (López, 2016, P. 65).

Ante lo expuesto el nodo entre las relaciones internacionales, la diplomacia y los negocios internacionales surge desde el eje de cooperación, por cuanto el comercio internacional brinda recursos para la generación de desarrollo, lo que llamaría Spies (2018) “la diplomacia del desarrollo”.

Kissinger por su parte define la diplomacia como: un negocio en donde las partes son los Estados (2010. p.40), y en donde la interrelación estatal se hace más evidente en la actualidad ante un sistema político - económico interdependiente.

Y es que la diplomacia se ha inclinado últimamente a llevar agendas paralelas entre: la preservación de la paz, cooperación política, la seguridad y la distribución de los recursos para la generación de utilidades para el colectivo. Haciendo que estas áreas de trabajo más que ser excluyentes una de la otra, se hayan tendido a complementar.

Por lo tanto, el diplomático como representante de su país se enfrenta a nuevos desafíos en un entorno cada vez más competitivo, esto dada la naturaleza económica de las relaciones internacionales. Es decir, hay un cambio universal del enfoque de trabajo geopolítico a geoeconómico. Lo que hará que necesite redefinir su rol para ser un precursor de comercio bilateral. (Spies, 2018, p.291). Especialmente porque la diplomacia se ha convertido en un instrumento para el ejercicio de la buena gobernanza.

Lee y Hudson (2004) caracterizan esta nueva dinámica diplomática como: una combinación entre la economía y la política tanto en los niveles domésticos como internacionales, donde el principal atributo dentro de la economía mundial es la alianza público-privada y el interés público y se conceptualiza como parte de los intereses privados.

Y es así, como nuevos actores han tomado relevancia llámense: gobiernos, empresas transnacionales, emprendedores, entre otros. Pues al realizar intercambios comerciales y traslado de dinero por medios electrónicos han eclipsado así a banqueros e incluso a ministros de finanzas o de comercio (Petrovsky, 1998. p. 85). Lo que Sánchez (2012) define como una nueva diplomacia que gestiona las relaciones entre Estados y otros actores.

Ahora bien, asuntos de comercio, inversión, ciencia, agricultura, ambiente, transporte, lucha contra el crimen, entre otros han irrumpido en el mundo tradicional de la diplomacia. Lee y Hudson (2004) determinan la existencia de un desafío aún mayor dada la cantidad de actividades económicas como las citadas dentro de la diplomacia para conceptualizar aquellos procesos políticos autónomos como un atributo de los intereses políticos generales dentro del dominio de la política exterior.

Dando así, paso a la necesidad de reconocer el surgimiento de la diplomacia comercial y económica derivada de lo que Lee y Hudson llaman (2004) el compromiso ontológico de dos temas básicos que son: la abierta naturaleza de la interpretación de las relaciones internacionales y la interdependencia de las distintas esferas sociales.

Conceptos que requieren ser definidos para conocer su alcance, dada la interdependencia existente entre las relaciones internacionales y la gobernanza exitosa de un Estado. En la siguiente sección se definen estos conceptos a fin de comprenderlos mejor al conocer sus actividades, actores y mecanismos.

¿Diplomacia comercial o diplomacia económica?

Los conceptos de diplomacia comercial y diplomacia económica se han practicado definiéndose en tres distintas formas según su uso: i) Ambas tienen la misma función y operatividad, ii) una es un subproducto de la otra y iii) tienen definiciones distintas con el mismo nivel de importancia, es decir una no es subproducto de la

otra. Y es a partir de cualquiera de estos tres enfoques que algunos Gobiernos y Estados han planteado sus objetivos de gobernanza y de política exterior.

Por lo cual, para efectos de este trabajo es fundamental definir que es diplomacia económica y diplomacia comercial cuáles son sus actores, sus procesos fundamentales, características y otros para poder clasificar los esfuerzos costarricenses según la disciplina que corresponda.

Diplomacia económica

Pajtinka (2016) introduce un breve concepto de diplomacia económica como: un conjunto de actividades que realiza un Estado enfocadas a alcanzar sus intereses económicos en el extranjero por medios pacíficos. Todo esto como parte de las actividades de la política exterior de un estado (p. 32).

Esta conceptualización es amplia per se, aún queda pendiente identificar: ¿Qué actividades realiza? ¿Qué actores intervienen? Por lo que se hace necesario aclarar su concepto de forma integral, dado el extenso uso que se realiza de este dentro de la literatura diplomática.

Por ello Pajtinka (2016, p. 35) habla de dos grandes usos de la diplomacia económica que la llegan a definir mejor:

- i. Es la diplomacia que usa herramientas económicas para alcanzar cualquier objetivo del interés del Estado en sus relaciones internacionales. Así que la diplomacia económica es entendida como una forma de poder coercitivo. Cabe destacar que esta es según Berridge y James (Citados en Pajtinka, 2016) la definición original de la diplomacia económica y que sería teorizada como: “ el uso de recursos económicos, como medio de recompensa o sanción para alcanzar sus objetivos económicos.” Pero además se amplía su uso como una posibilidad de coerción económica contra un Estado para alcanzar cierto efecto político.

- ii. También es aquella diplomacia que se enfoca en alcanzar aquellos intereses económicos estatales en el extranjero. Es decir, su primer objetivo es la implementación de la política exterior de Estado en la esfera económica. Donde sus acciones pueden ir direccionadas a dar soporte al desarrollo económico mediante la promoción del comercio y el sector financiero.

Rana (2013) por su parte refuerza este concepto dual de la diplomacia económica, dejando claro que la política económica exterior de un Estado es parte integral de la diplomacia económica, y que solo llega a integrar los servicios diplomáticos y los servicios comerciales en los momentos culmen durante la aplicación de este tipo de diplomacia.

Por su parte Zuidema y Rüel (2012) delimitan el concepto de diplomacia económica como: “aquella que concierne a los temas de política económica y los tratados de libre comercio”. Diferenciando esta de la diplomacia comercial cuyo enfoque es el apoyo a las empresas en su proceso de internacionalización.

Sánchez amplía el concepto de la diplomacia económica como: “las acciones emprendidas por el conjunto de actores que conforman un Estado para lograr sus intereses económicos en los mercados mundiales” (2013, p. 348).

Pero además Sánchez (2013) habla que el estudio de la diplomacia económica analizará la coherencia o los conflictos que pudieran surgir entre los objetivos políticos y económicos en el marco de la política exterior de los Estados.

Morillas por otra parte complementa aún más el concepto de la diplomacia económica como: “... la utilización de la capacidad de influencia política de los Estados a favor de sus intereses económicos en los mercados internacionales.” (Morillas, 2000 p. 41) E invita a no obviar que, si bien su objetivo esencial es el obtener resultados económicos, ésta a largo plazo tendrá efectos políticos recalcando lo indicado por Berridge y James.

Por su parte Okano-Heigmans (citado en Turvey, 2014) ofrece una definición más enfocada en la funcionalidad: “El uso de mecanismos políticos como apalancamiento en las negociaciones con el objetivo de potenciar la prosperidad económica para aumentar el poder político y la estabilidad de la nación”. (Turvey,2014 p.8)

La definición de Bayne y Woolcock (2003, p. 3) es algo más práctica: “Es una serie de actividades relacionada a acciones económicas transfronterizas”.

Es Antonio García quien brinda una definición integral donde se toman en cuenta los actores, y sus actividades al indicar que:

La diplomacia económica es aquella que engloba el trabajo de los funcionarios ministeriales sectoriales responsables de organismos multilaterales de economía y comercio, y a los funcionarios que realizan el seguimiento de las políticas económicas y comerciales de otros países. (García, 2010 p. 24)

Turvey (2014) concluye que el concepto de diplomacia económica ha cambiado sustancialmente, actualmente ya no se ve simplemente como un esfuerzo comercial o financiero de los gobiernos estatales, pero que además incluye nuevos actores como los no estatales que abordan nuevos desafíos globales en el ámbito económico. Ahora bien, la diplomacia económica ya no se limita solo a los intereses económicos y comerciales, sino que además hay aspectos culturales e históricos que rigen las actividades a realizar.

Actores gubernamentales y no gubernamentales y sus actividades

Los que deben ejercer la diplomacia económica son todos aquellos que ostentan estatus diplomático, quienes serán los actores permanentes, cuyas funciones son:

- i. Promoción del comercio e inversiones: Mediante el acceso de información para el mejoramiento del clima comercial.
- ii. Apoyo político para los negocios domésticos: Especialmente cuando el país receptor se encuentra violentando el régimen legal nacional e internacional.

Como, por ejemplo: el uso de prácticas discriminatorias e injustas para los negocios nacionales en el país receptor.

- iii. Elaboración de legislación económica: Asumir un papel activo en la formación y estructuración de legislación económica nacional e internacional. El contar con presencia e información en otros Estados permitirá brindar no solo información sobre el contexto en el que se desempeñan, sino que además sobre las mejores prácticas para los temas a tratar. Así mismo para facilitar el contexto preliminar nacional para los momentos de negociación con otros Estados sobre las políticas económicas.
- iv. Realización de actividades que promuevan el intercambio de tecnología.
- v. Negociación y atracción de ayuda para el desarrollo es decir apoyo en el desarrollo de los mecanismos de cooperación.

No obstante, en esta rama de la diplomacia intervienen otros actores gubernamentales y no gubernamentales que no ostentan estatus diplomático y que son:

- i. Oficinas de promoción de comercio e inversión (Solo si estos no son parte de las misiones diplomáticas).
- ii. Actores no permanentes como: misiones especiales, directivos, empresarios y altos cargos del gobierno.

Por otro lado, también hay que tomar en cuenta los actores que no trabajan en el país receptor, e incluso fuera tanto del receptor como del representado. O aquellos que trabajan desde capital para dirigir las actividades a realizar.

Sánchez (2013) desde su visión generalista de la diplomacia económica en donde integra a todos los actores gubernamentales sin indicar si son de estatus diplomático o no, identifica 7 materias básicas de trabajo y son: i) Promoción del comercio y la inversión, ii) las finanzas, iii) la captación de tecnología y conocimiento, iv) la energía y la sostenibilidad global, v) la cooperación para el desarrollo, vi) la seguridad económica y vii) las estrategias de marca país.

Desde esta perspectiva de actividades Sánchez (2013) destaca que la diplomacia comercial solo englobará las áreas de promoción del comercio y la inversión y las estrategias de marca país. Acciones dirigidas especialmente a respaldar las exportaciones de los bienes y servicios producidos en el país que las desarrolla.

Dimensiones de la diplomacia económica

La clasificación básica de las dimensiones de trabajo de la diplomacia económica es:

- i. Bilateral: Entre dos Estados identificándose como: el visitante y el receptor.
- ii. Regional: El establecimiento de acuerdos comerciales, áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones o integraciones económicas plenas.
- iii. Multilateral: Donde se encuentran intrínsecas todas las acciones de diplomacia económica como parte de la diplomacia multilateral. Dicho de otro modo, son aquellas actividades que se ejercen en las estructuras internacionales e intergubernamentales, organizaciones y conferencias internacionales.

No obstante, es importante aclarar que la diplomacia económica según Saner (como se citó en Pérez Castejón y Fernández Vega, 2012) se trabajará principalmente por parte de los funcionarios de los ministerios encargados de las relaciones con los organismos multilaterales de economía y comercio. Con el objetivo de dar seguimiento las políticas económicas y comerciales del país. Es la dimensión Multilateral la que imperará en el ejercicio de la diplomacia económica.

Proceso óptimo para el ejercicio de la diplomacia económica

Sir Nicholas Bayne, diplomático de carrera de Gran Bretaña y actual profesor del London School of Economics (Como se citó en Rana, 2013), ha sugerido un flujo de acciones que corresponderían a un procedimiento que permitiría una correcta toma de decisiones al momento de ejercer diplomacia económica. En la figura 2. se puede ver de forma gráfica la consecución de estos pasos en orden de aplicación.

Figura 2.

Proceso óptimo para el ejercicio de la diplomacia económica



Fuente: Elaboración propia, a partir de Bayne (Citado en Rana, 2013)

El proceso por el que se ejerce la diplomacia económica comienza con la propuesta inicial que puede venir desde un organismo internacional o inclusive desde el conocimiento de alguno de los agentes diplomáticos o actores involucrados en la política económica exterior. Para luego identificar la institución o agencia encargada, pues esta desde su conocimiento planteará un proyecto de ejecución.

Una vez realizado la propuesta de trabajo, será sometido a consulta no solo para los actores nacionales, sino internacionales. Cuyo fin es conocer su factibilidad para que el mismo cuente con el apoyo de los jefes de cada área. La idea con esto es tener una posición fuerte para negociar en la esfera internacional.

Es así como luego de integrar las observaciones de los actores involucrados se someterá a consulta a los congresos respectivos, (En aquellos países en donde exista un mecanismo democrático de toma de decisiones) para brindarle la legitimidad correspondiente al instrumento a negociar o aplicar. Una vez legitimado el proceso se procede con la negociación que integrará los siguientes pasos:

prenegociación, preparación, negociación y seguimiento. Una vez negociado y aceptado por las partes se pasa al proceso de ratificación interna de las partes, para finalmente aplicarse. Lo que dará pie a un último proceso que es la alimentación de los datos derivados de la implementación, lo que mejorará futuros procesos de negociación e incluso mejoras dentro de la aplicación de este.

Cabe destacar que, para un exitoso proceso de ejercicio de la diplomacia económica, la política doméstica debe estar a tono con los objetivos de la política exterior (Gener, 2016).

Por ello para mejorar la eficiencia de las acciones emprendidas, la diplomacia económica investigará los procesos de negociación y toma de decisión de los actores implicados. (Sánchez, p. 349)

Pues la diplomacia económica no es un asunto que afecte exclusivamente a las relaciones económicas internacionales, sino que afecta de lleno en la política económica doméstica. Esto pues el país opera dentro de un sistema globalizado interdependiente en donde las decisiones nacionales de política económica afectan al conjunto del sistema económico mundial y viceversa.

Este análisis deberá contemplar la estructura organizativa en donde se gobiernan las diversas materias de la diplomacia económica, entendiéndose el poder central y su relación con los organismos dependientes como ministerios y demás organismos descentralizados pues esta dinámica expresará los mecanismos de toma de decisiones para el ejercicio de la diplomacia económica.

Así mismo analizará el nivel de respaldo de la opinión pública nacional, especialmente porque la aspiración ciudadana agudizará la presión doméstica sobre las decisiones en la esfera internacional.

Otro de los mecanismos a conocer y describir al estudiar el tema de negociaciones dentro de la diplomacia económica será sobre como los objetivos de la política nacional son afectados al legitimar acuerdos internacionales. Pues a partir de su

grado de afectación se deberá valorar la modificación o renegociación de los términos legitimados.

Así mismo se debe conocer y describir al estudiar la dinámica de la diplomacia económica los mecanismos de transferencia de poder. Esto especialmente en la articulación de fórmulas de cooperación público – privadas.

Y finalmente la arista entre objetivos económicos y los objetivos políticos en materia de política exterior. Pues estos deberán amoldarse para tener una estructura congruente a los objetivos de desarrollo que platee el Estado Nación.

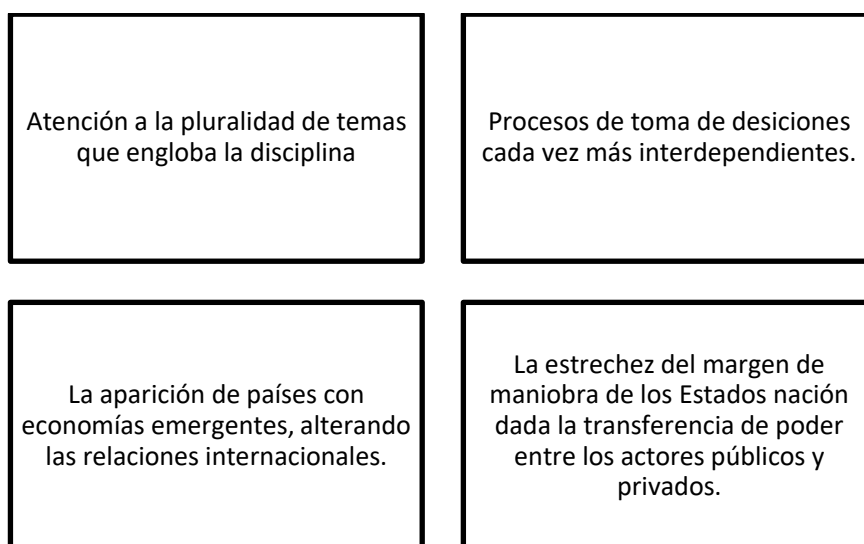
Retos de la diplomacia económica

Bayne y Woolcock (citados en Sánchez 2012) han señalado los principales retos que afronta el ejercicio de la diplomacia económica.

Estos retos pueden incluir la pluralidad de temas, la interdependencia o el margen de maniobra del estado en la figura 3. se pueden ver otros retos señalados por los autores.

Figura 3.

Retos de la diplomacia económica



Fuente: Elaboración propia a partir de Bayne y Woolcock (Citado en Sánchez 2012)

Estos mismos autores llegaron a determinar cuatro estrategias que permitirán afrontar con éxito estos retos:

- i. Hacer partícipes a los actores políticos institucionales en la toma de decisiones. Es decir que los responsables políticos, desde el Jefe de Estado y demás lideren la acción de la diplomacia económica. Sánchez (2012) habla de “hacer patria económica”;
- ii. Involucrar a todos los actores no institucionales como empresas u organismos no gubernamentales;
- iii. Posicionarse y utilizar los mecanismos regionales y multilaterales para aquellas economías con herramientas limitadas para ejercer la diplomacia económica;
- iv. Transparencia, publicidad e información serán los pilares fundamentales para una rendición de cuentas óptima que no vaya en detrimento de los principios de confidencialidad y discreción propios de la diplomacia;

Es entonces que para efectos del presente trabajo de investigación se entenderá la diplomacia económica como: el conjunto de actividades que realizan actores públicos que conforman un Estado, enfocadas a la consecución de objetivos de la política económica exterior de un país a nivel bilateral, regional y multilateral. Cuyos efectos serán con miras al desarrollo, aumento del poder político y la estabilidad de la nación.

Donde sus principales ejes de trabajo serán: promoción del comercio y la inversión, las finanzas, la captación de tecnología y conocimiento, la energía y la sostenibilidad global, la cooperación para el desarrollo, la seguridad económica y las estrategias de marca país.

Y su estudio deberá enfocarse en los procesos de negociación y la toma de decisiones de los actores implicados, pues su ejercicio incide la política económica doméstica y el sistema económico mundial.

Diplomacia comercial

La promoción comercial y la atracción de inversiones es una de las actividades de la diplomacia económica, más no el todo de la diplomacia económica. Justinek y Sedej (Citados en Visser, 2014) indican que la diplomacia comercial es un segmento de la diplomacia económica, su diferencia concurre en que la diplomacia comercial se enfoca en las exportaciones y el apoyo a las inversiones. Es decir, colocando y promoviendo exportaciones a través de los canales diplomáticos.

También es importante diferenciar la diplomacia comercial, con la promoción de exportaciones, Visser (2011) indica que desde la práctica estos términos pueden ser intercambiables, toda vez que se tienden a entrelazar cuando se habla de actividades de la diplomacia comercial pero, deben ser diferenciados de la siguiente forma: la promoción de las exportaciones y el comercio es un término relativo a la política comercial de un estado, mientras que la diplomacia comercial se debe relacionar con el apoyo a las empresas en las diversas actividades de internacionalización.

Al comienzo del estudio de la diplomacia comercial Seringhaus (Citado en Naray, 2008) la definió como todas aquellas políticas que actualizan o potencializan las exportaciones, desde la empresa, la industria e incluso la perspectiva nacional.

Berridge y James (2001) llegan a definir la diplomacia comercial como el trabajo de las misiones diplomáticas en el apoyo de los negocios y sectores financieros domésticos. Y son claros indicando que si bien la diplomacia económica es un término muy cercano a la diplomacia comercial son distintos. Cuya principal actividad es la de suplir información sobre las exportaciones y las oportunidades de inversión, organizando y ayudando como anfitriones de las misiones comerciales que llegan desde el país representado.

Lee define la diplomacia comercial como el trabajo de realizar una red de contactos de actores públicos o privados que manejan relaciones comerciales usando los procedimientos y los canales diplomáticos. (Lee 2004,p. 51)

Rüel, Lee y Visser (2013) indican que la diplomacia comercial integra la inteligencia comercial, cabildeo, defensa y representación en las negociaciones enfocadas a nivel comercial. Es una actividad multitarea que involucra a actores privados y públicos que negocian tratos comerciales que inciden en los intereses públicos.

Potter (Citado en Zuidema y Rüel, 2012) define la diplomacia comercial como la aplicación de herramientas diplomáticas para obtener ganancias comerciales específicas a partir de la promoción de las exportaciones, atraer la inversión extranjera, preservar la inversión nacional en los países receptores y potenciar los beneficios de la transferencia de tecnología.

Por su parte Naray define la diplomacia comercial como la actividad conducida por actores públicos con estatus diplomático, con miras de promover el comercio entre el país receptor y el país representado. Se trata de desarrollar una serie de actividades que permitan la promoción comercial y la facilitación. (Naray, 2008, p.2)

Visser (2011) realiza una definición integral, a partir de las definiciones ante citadas e indica que la diplomacia comercial puede ser definida como:

Una actividad conducida por representantes estatales que buscan generar ganancias comerciales utilizando el comercio y la inversión extranjera directa para el país representado, mediante la promoción de negocios, facilitación de actividades en el país receptor, basándose en el suministro de información sobre las oportunidades de exportación, manteniendo contacto con los actores involucrados y manteniendo las conexiones con las áreas relevantes. (Visser, 2011. p.14)

Regularmente se habla de la diplomacia comercial como aquella actividad enfocada mayormente a la promoción de exportaciones o la atracción de inversiones, pero esta área incluye también la promoción del turismo, por lo que no está de más que a la hora de hablar de diplomacia comercial se hable de atracción de huéspedes.

Actividades y actores

Naray (2008) distingue cinco tipos de actividades que son propias de la diplomacia comercial y son: Inteligencia comercial, remisión (referenciar), comunicación, defensa, coordinación y logística. Estas actividades están mejor descritas según sus actividades en la figura 4.

Figura 4.

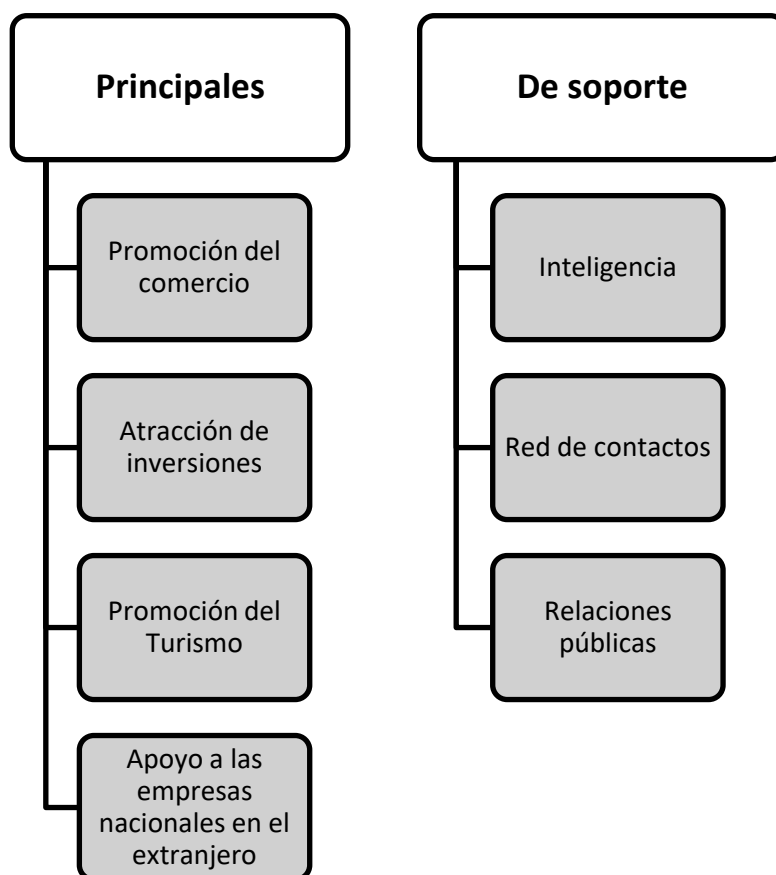
Principales actividades de la diplomacia comercial

<p>Inteligencia Comercial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a información única, confiable e imparcial para el acceso de mercados, a través de una red global de embajadas y otros canales gubernamentales y contactos.
<p>Imagen País</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esta actividad tiene que ver con la imagen del país y la marca país, ambas vitales para el reconocimiento del país. Y especialmente para los negocios de servicios que son intangibles. Pero también para aquellos productos de carácter étnico y para la atracción de inversión extranjera directa.
<p>Red de contactos y búsqueda socios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante la participación en ferias comerciales, demostraciones, promoción en tiendas, recepción de líderes de la sociedad local y simposios comerciales y técnicos, se intenta encontrar contactos que apoyen al proceso de promoción y desarrollo de nuevos negocios.
<p>Manejo de conflictos (Defensa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maneja conflictos comerciales mediante mecanismos pacíficos como conciliaciones comerciales a fin de evitar que lleguen a instancias judiciales o internacionales. Desde Comercios a comercios (B2B) hasta comercios y gobiernos (B2G).
<p>Coordinación y logística</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las oficinas diplomáticas apoyan y preparan las visitas de los gobernantes domésticos en los países receptores y proveen temas en negociaciones comerciales. Están presentes en la organización de misiones comerciales y visitas de negocios.

Fuente: Elaboración propia a partir de Naray (2008)

Estas actividades pueden ser categorizadas en dos grandes grupos: Actividades principales y en actividades de soporte. Su distribución sería según la figura 5.

Figura 5.
Clasificación de las principales actividades de la diplomacia comercial



Fuente: Elaboración propia, a partir de Kostecki and Naray (2007)

Las actividades extrafronterizas serán principalmente: difusión de la información del mercado, desarrollo y representación de las relaciones gubernamentales, promoción de los productos y servicios nacionales mediante ferias de comercio y finalmente cabildeo y organización de seminarios.

Zuidema y Rüel (2012) identifican, en resumen, que las principales acciones de la diplomacia comercial son: inteligencia comercial, asistencia a ferias, organización y

participación en ferias comerciales, desarrollo de contactos, asistencia en la solución de disputas comerciales y búsqueda de pares y negociación.

Naray (2008) tomó las principales actividades y las contrastó en una matriz como la del Cuadro 1. en donde se describe el actuar diario de los diplomáticos.

Cuadro 1.
Actividades por área de trabajo de la diplomacia comercial

Áreas de trabajo						
Actividad		Promoción comercial de bienes y servicios	Protección de los derechos de autor	Cooperación en ciencia y tecnología	Promoción de la imagen corporativa	Promoción de la Inversión extranjera Directa
	Inteligencia	Brindar información sobre mercadeo	Supervisar que no existan violaciones a los derechos de autor	Monitorear los principales avances	Estudios de imagen	Identificar principales inversores
	Comunicación	Conferencias de promoción del turismo	Presentaciones durante campañas de premiación	Preparación de artículos de prensa sobre avances científicos	Contribución en eventos de promoción	Sesiones informativas para potenciales inversores
	Referenciar	Presentar a potenciales exportadores	Buscar abogados con experiencia en propiedad intelectual	Facilitar el contacto con laboratorios de alta tecnología	Promocionar contratos en donde la imagen nacional cuenta	Acercar a CEO's con propuestas de inversión
	Defensa	Apoyar a aquellas empresas que tienen procedimientos de disputa	Presionar para que se respeten los derechos de autor en el país representado.	Promocionar los proyectos científicos conjuntos	Defender aquellas compañías nacionales en el país receptor	Proteger la inversión extranjera en el país receptor
	Coordinación	Organizar reuniones con compradores potenciales	Coordinar acciones legales	Presentar a las partes que puedan iniciar proyectos conjuntos	Coordinar campañas de "Hecho en"	Organizar la participación de ministros en foros de inversionistas privados
	Logística	Apoyar en todas las actividades misceláneas de las conferencias de promoción.	Crear y distribuir material sobre patentes y otros temas de propiedad intelectual	Cooperación en conferencias de promoción científica	Traducción de los materiales realizar por la unidad de comercio internacional	Uso de las instalaciones y las facilidades de la embajada por parte de los miembros promotores de inversión

Fuente: Naray (2008)

Los actores de la diplomacia comercial se mueven según Naray (2008) principalmente en dos grandes espectros que van desde:

- i. Alto nivel político: entiéndase jefes de estado, primer ministro, miembros del parlamento.
- ii. Bajo nivel político: Embajadores, diplomáticos especializados y demás técnicos de bajo nivel político.

Las actividades en capital son realizadas por actores domésticos que preparan a las empresas para realizar negocios fuera de las fronteras. Mientras que las actividades extra frontera son realizadas por actores que están en puestos extranjeros y se enfocan en el desarrollo de mercados y son estos los que generan mayor valor agregado.

El diplomático comercial puede ser conocido dentro de la misión diplomática como: ministro consejero comercial, *commercial attaché*, representante comercial, representante de negocios.

Es de destacar que muchas de las actividades de la diplomacia comercial pueden llegar a ser asignadas a otras instituciones no diplomáticas como, por ejemplo: Organizaciones de promoción comercial, cámaras de comercio, consultores que cooperan con diplomáticos comerciales o bajo su supervisión.

Por ello durante el ejercicio de la diplomacia comercial existen tres categorizaciones de interesados que Naray (2012) logra identificarlos por los ambientes en los que se desarrollan:

- i. Gobierno: Nivel político que se encuentra relacionado con las regulaciones y el poder.
- ii. Organizaciones sin fines de lucro: Organizaciones de apoyo a la empresa y programas comerciales interesados en las políticas implementadas en la promoción comercial.

- iii. Organizaciones con fines de lucro: Empresas privadas que están compitiendo en los mercados globales que inician desde los mercados nacionales.

Así podemos distinguir los actores que toman un papel protagónico en el ejercicio de la diplomacia comercial ejerciéndola, como aquellos que están interesados por que las acciones que toman los protagonistas puedan darles beneficios económicos.

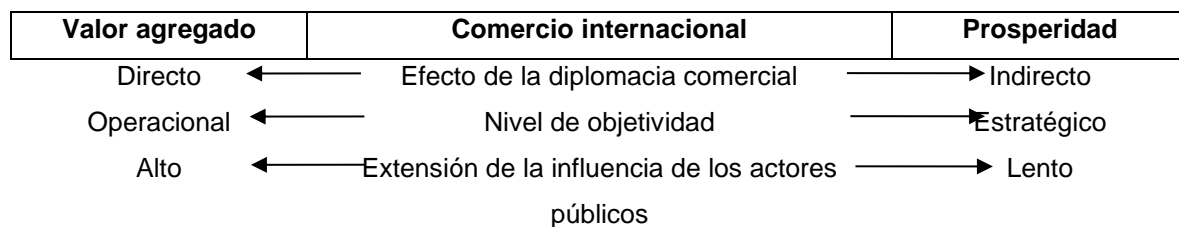
Objetivo y efectividad de la diplomacia comercial

El principal objetivo de la diplomacia comercial según Okano-Heijmans (Citados en Zuidema y Rüel, 2012) es: crear prosperidad y mejorar los efectos en el país representado.

Es decir, lo que persigue es crear empleos, incrementar los ingresos fiscales y el crecimiento económico. Estos efectos serán conocidos como el valor agregado generado por la diplomacia comercial.

Ese ligamen entre valor agregado y prosperidad Zuidema y Rüel (2012) lo han reflejado en la Figura 6.

Figura 6.
Efectos del valor agregado y la diplomacia comercial en la prosperidad de las naciones



Fuente: Zuidema y Rüel (2012)

Ahora bien, para que ese valor agregado pueda ser efectivo la intervención de la diplomacia comercial debe no solo ser de calidad, sino que además relevante.

Entendiéndose relevancia como la importancia y la aplicabilidad de la promoción comercial como herramienta de apoyo. Es decir, aquellos medios ofrecidos por los actores públicos con estatus diplomático a las empresas del país representado que desean ser exitosas en el país receptor.

La calidad por su parte será medida como el grado de discrepancia entre las expectativas de los usuarios sobre el servicio y sus percepciones del desempeño de los servicios diplomáticos.

Aun así, para medir la efectividad de la diplomacia comercial se deben incluir: las características de los países receptores y representados, la dinámica de la oficina extranjera, la preparación de diplomático comercial, el cliente de la firma que desea internacionalizarse y el ambiente de negocios global. Ya que todos estos factores incidirán en la toma de decisiones de las representaciones diplomáticas.

Existen diversos enfoques para medir la efectividad de la diplomacia comercial y son:

- i. **Según los recursos de información disponibles:** se valoran los recursos de información como antecedentes de los servicios brindados a las empresas exportadoras. Toda aquella información disponible dentro de las misiones diplomáticas, según pertinencia y su utilidad. Esta incluye: activos, capacidades, información general, conocimiento disponible para que las empresas puedan plantear estrategias y mecanismos que mejoren su eficiencia y eficacia en los mercados internacionales. Este enfoque permite conocer el grado de apoyo y su influencia en la diplomacia comercial.
- ii. **Recursos en la misión diplomática:** desde esta óptica el principal recurso a analizar es el diplomático encargado de la diplomacia comercial. Si bien es cierto también hay otros recursos a evaluar como: independencia de las agencias, descentralización, la posición dentro de la estructura organizativa,

el Ministerio responsable, autonomía, suficiencia financiera y la experiencia y el entrenamiento del diplomático comercial.

Kostecki y Naray (2007) identifican tres tipos de estilos que usan los diplomáticos para ejercer la diplomacia comercial:

Cuadro 2.
Estilos de ejercicio de la diplomacia comercial

	Promotor comercial	Servidor civil	Generalista
Enfoque	Los asuntos comerciales con entendidos como, temas propios los negocios	Los asuntos comerciales son vistos como parte integral de las relaciones internacionales	Los asuntos comerciales son percibidos desde una óptica diplomática y política amplia
Principal preocupación	Se enfoca en la satisfacción del cliente	Se enfoca en la satisfacción del Ministerio de Comercio	Se enfoca en la satisfacción del Ministerio de Relaciones exteriores
Nivel de actividad	Proactivo ya que conoce como empezar a realizar conexiones	Reactivo pues se enfoca en la implementación de las políticas e instrucciones del gobierno	Ad-hoc se basa en los temas diplomáticos adicionales
Fortaleza	Tiene amplio conocimiento y una visión que permite apoyar las actividades	Provee conexiones entre los negocios y los ministerios	Tiene una alto nivel de contactos ya que se enfoca en los asuntos comerciales como diplomáticos

Fuente: Elaboración propia a partir de Visser (2011)

Desde esta óptica el conocimiento y entrenamiento del diplomático es elemental para una efectiva diplomacia comercial.

- iii. **Preparación de las empresas:** desde este enfoque se intenta conocer que tan preparadas se encuentran las empresas para internacionalizarse. Pues es elemental que las empresas participen en la diplomacia comercial con

buena preparación. Pues de esta preparación dependerán los resultados satisfactorios.

iv. **Institucionalidad en el país receptor:** la institucionalidad puede ser un factor facilitador o por el contrario el mayor de los problemas para la diplomacia comercial. Esta puede ser formal o informal, tangible o intangible. Para medir que tan buen ambiente institucional existe en el país receptor Scott (Como se citó en Zuidema y Rüel, 2012) determinó tres pilares interrelacionados:

- Regulatorio: Se revisa todo el marco normativo que promueve ciertos comportamiento y regula otros.
- Cognitivo: Aquellas habilidades que hay en las personas del país receptor.
- Normativo: Son aquellos valores, creencias, normas y acepciones sobre la naturaleza humana y los comportamientos de los individuos dentro del país receptor.

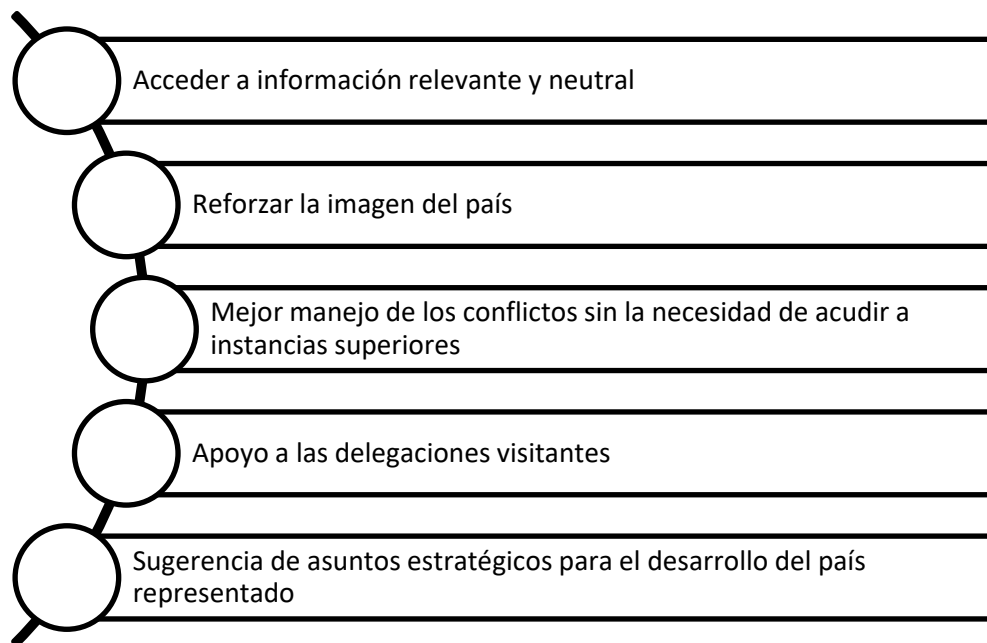
Esta institucionalidad puede ejercer presión ya sea para que las empresas a internacionalizarse se adapten o para que ese proceso sea más difícil. Afectando los objetivos de la diplomacia comercial.

Rüel (2013) define una diplomacia comercial exitosa como aquella que obtiene acceso a nuevos mercados y sirve a la economía doméstica. Y considera que la idea de que los negocios internacionales exitosos son solo una cuestión de una estrategia comercial clara y una buena gestión empresarial es ingenua y obsoleta. Pues las empresas exitosas deberán servirse de los recursos que brindan las acciones gubernamentales mediante iniciativas público – privadas para satisfacer sus intereses.

Beneficios y beneficiarios de la diplomacia comercial

Naray (2008) identifica los principales beneficios de aplicar la diplomacia comercial en la figura 7. como:

Figura 7.
Beneficios de la diplomacia comercial



Fuente: Elaboración propia a partir de Naray (2008)

Sus principales beneficiarios son: las empresas privadas, gobierno representado (especialmente en asuntos de imagen y su efecto es indirecto), país receptor pues le permite ser parte de un mecanismo de intercambio y de integración más directo y comprensible.

A partir de lo expuesto, y para efectos de este trabajo de investigación se definirá la diplomacia comercial como: El segmento de la diplomacia económica que desarrolla actividades enfocadas a obtener ganancias a partir de la promoción de exportaciones y atracción de inversiones a través de los canales diplomáticos.

Sus principales actividades son: inteligencia comercial, imagen país, red de contactos y búsqueda de socios, manejo de conflictos, coordinación y logística de visitas gubernamentales y misiones comerciales.

Y su estudio se enfocará en la calidad y relevancia del valor agregado generado durante su ejercicio a partir de distintos enfoques como: sus efectos, los recursos existentes, el entorno en el que se desarrolla y preparación de las empresas.

Otros conceptos que tienden a confundirse con la diplomacia comercial y la diplomacia económica

Otras actividades desempeñadas dentro de la diplomacia moderna tienden a confundirse al momento de definirse con la diplomacia comercial o la diplomacia económica. A pesar de no ser objeto de estudio de este trabajo investigativo se mencionarán. Ya que al tener puntos de acción muy similares no es conveniente inducir a error al lector de encasillar alguna actividad a describir o a calificar dentro de estas conceptualizaciones.

Una de las principales similitudes que tienen estas conceptualizaciones es la articulación de estrategias para tener influencia política, económica o social. Y que tienden a usar el diálogo dentro de los organismos internacionales para la regulación del sistema financiero y el comercio. Sin contar que además pretenden anticipar potenciales conflictos a fin de minimizar con ello riesgos políticos y económicos.

Estas para - diplomacias además procuran desarrollar foros multilaterales para mejorar y posicionar la imagen ya sea de un Estado, empresa u organización. Buscan crear un capital social que permita el diálogo con los actores que se vean afectados por el desarrollo económico y la globalización. Y procuran preservar la legitimidad y credibilidad ante la opinión pública.

Al tener fines muy similares Sánchez (2012) logra diferenciarlas por los actores que intervienen al momento de ejercerse. Clasificándolas a partir de sus roles y funciones, y diferenciarlas entre cuales son las que se encuentran ejercidas por Estados Nación y cuales por otros sectores. En el Cuadro 3 se podrán identificar estos criterios.

Cuadro 3.
Los diferentes roles de la nueva diplomacia

	Funciones	Roles
Estados Nación	Diplomacia Económica	Diplomáticos Económicos
	Diplomacia Comercial	Técnicos Comerciales
Otros Sectores	Diplomacia de los Negocios	Directores Relaciones Institucional
	Diplomacia Corporativa	Directores Relaciones Internacionales
	ONGS nivel transnacional / nacional	Directores Relaciones Internacionales ONGS nacionales Directores Relaciones Internacionales ONGS transnacionales

Fuente: Sánchez (2012)

Es entonces que se pueden definir estas para diplomacias según Sánchez (2012) como:

- i. Diplomacia corporativa: actividad de los ejecutivos de las empresas transnacionales encargados de las relaciones externas, tanto en la labor que realizan en la sede central como en las oficinas en el exterior.
- ii. Diplomacia de negocios: son aquellas acciones realizadas por las empresas ante las Administraciones Públicas y Organismos Internacionales para influir en legislaciones concretas, entre otros.
- iii. Diplomacia de la ONG multinacional como nacional: son redes conectadas en distintos países que tratan de condicionar las decisiones de gobiernos, organismos multilaterales o regionales y de empresas multinacionales.

Como se puede notar si bien es cierto comparte algunos actores privados con la diplomacia económica y comercial, su actuar, enfoque y objetivos son completamente distintos y nacen de la necesidad de contrarrestar los efectos globalizadores de la economía.

Capítulo II

Plataforma existente de Comercio Exterior, Promoción Comercial y Atracción de inversiones

La política comercial de Costa Rica ha pasado de ser desde la segunda mitad del siglo XIX dependiente del monocultivo (Escalante, p.17), a la sobrevivencia de la crisis de los 30. Para luego fluctuar con la política de industrialización de la agricultura en los años 40, y la sustitución de importaciones del siglo XX.

Por ello Costa Rica construyó inicialmente una plataforma que le permitiera a la producción nacional insertarse en los mercados internacionales. Manteniendo así una creciente política comercial que fue administrada desde 1966 hasta 1995 por Centro de Promoción de Exportaciones (CENPRO) y la Corporación de la Zona Franca de Exportación, en conjunto con el Ministerio de la Exportación (MINEX).

Plataforma que evolucionaría a partir del año 1996 al generarse la necesidad de establecer institucionalidad y mecanismos de política comercial y de atracción de inversiones más robustos. Creándose así el Ministerio de Comercio Exterior De Costa Rica (En adelante COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

Contrario a lo que sucede en otros países la política comercial exterior y su promoción no se encuentra completamente centralizada en el Ministerio de Relaciones Exteriores y culto (En Adelante MREC), sino que intervienen otros actores gubernamentales y privados para coadyuvar en la misión de promover el comercio y atraer las inversiones. Actores como: el Ministerio de Comercio Exterior, la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (En adelante CINDE) y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT).

Institucionalidad y actores de la política comercial de Costa Rica

El Ministerio de Comercio Exterior tiene como misión integrar con excelencia a Costa Rica en los mercados mundiales con una visión inclusiva, articulada y sostenible. Dictando y dirigiendo la política comercial externa y de inversión. Es importante aclarar que las políticas relacionadas con Centroamérica serán distintas a las de otros países pues su carácter integracionista la hace dirigirse a un mercado común.

Sus funciones son otorgar regímenes especiales, atender contingentes y salvaguardas, negociaciones bilaterales y multilaterales de comercio e inversión (Tratados De Libre Comercio, Acuerdos De Protección de Inversiones, así como los acuerdos multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (En adelante OMC)), representar a Costa Rica ante la OMC y participar en la definición de la política arancelaria. (Ley 7638, Art. 2 pr.2)

La política comercial y de inversión será dictada por el Poder Ejecutivo a partir de la discusión y observación de un Consejo Consultivo compuesto por: el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Presidencia de la República, la unión de cámaras, cámaras de consumidores, representantes de CINDE y el gerente general de PROCOMER (Ley 7638, Art. 3.)

No obstante, existen otros actores que pueden intervenir en el Consejo Consultivo como lo son los distintos partidos políticos con sus diputados y otros ministerios no estipulados en la legislación como, por ejemplo: el Ministerio de Hacienda.

Los resultados del accionar de este consejo serán planificados, aplicados y monitoreados por COMEX, cada una de las políticas comerciales estarán divididas por áreas geográficas que son: América del Norte, Centroamérica (incluirá a Panamá y a República Dominicana), América del Sur y Caribe, Europa, Asia y la OMC en conjunto con otros foros multilaterales.

Los temas que trabajan las áreas antes citadas son: monitoreo y acceso de bienes industriales, agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y contingentes arancelarios, reglas de origen, aduanas, facilitación del comercio, servicios e inversión, solución de controversias y asuntos institucionales, propiedad intelectual e innovación, compras del sector público, asuntos laborales y ambientales relacionados al comercio, competencia y defensa comercial.

Para el trabajo con OMC, será COMEX quien designará el representante costarricense, y será en este organismo donde se definirán las reglas que rigen al comercio mundial y las herramientas para la promoción; lo anterior como parte de un paquete de alrededor de 30 acuerdos aceptados al momento de ingreso del país en el mecanismo desde el año 1995 y signatario del GATT desde el año 1990.

COMEX así mismo elabora y negocia instrumentos como los acuerdos comerciales (Tratados de Libre Comercio), para impulsar el comercio tradicional e industrial. Durante el periodo en estudio Costa Rica suscribió un total de 14 acuerdos con los siguientes países o regiones: México, Canadá, DR-CAFTA, Centroamérica, Panamá, CARICOM, Chile, China, Perú, Singapur, AACUE, Asociación Europea de Libre Comercio, República Dominicana y Colombia. Estos pueden ser clasificados de primera, segunda, tercera o cuarta generación.

La clasificación por generación permitirá identificar el nivel de integración y la complejidad en la liberalización del comercio negociada, siendo la primera solo liberalización en el plano comercial y la última integración de aspectos más profundos de política interna como cooperación, protección al medio ambiente y la innovación en la protección y liberalización del comercio de servicios.

Para entonces se mantenía en proceso de negociación cuatro nuevos acuerdos: Centroamérica con Corea, Alianza del Pacífico, Acuerdo de Comercio de Bienes Ambientales y el Acuerdo Sobre Comercio de Servicios (TISA).

Sobre la política para la atracción y protección de inversiones Costa Rica mantenía un total de 14 acuerdos de protección de inversiones firmados con: Alemania,

Argentina, Canadá, Chile, Taiwán, Corea, España, Francia, Países Bajos, Paraguay, República Checa, Suiza, Venezuela y Qatar.

Mediante la misma ley que creó COMEX, se crea la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) cuyas funciones son: diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, apoyar técnica y financieramente a COMEX administrando los regímenes especiales de Exportación (Zonas Francas, Perfeccionamiento Activo, Zonas Económicas Especiales), promover los intereses comerciales del país en el exterior y defenderlos, administrar un sistema de ventanilla única de comercio exterior, dar seguimiento a estadísticas del comercio exterior y finalmente; diseñar y coordinar programas de apoyo a las PYMES con potencial exportador (Ley 7638, Art.).

Los programas de apoyo a las PYMES se basarán en brindar información, capacitación y promoción comercial para facilitar su acceso a mercados internacionales (programas que integrarán a entidades públicas y privadas sin fines de lucro relacionadas con inversiones y exportaciones como por ejemplo CINDE e ICT).

Esta institución es financiada por diversos medios gubernamentales y no gubernamentales y dirigida por una junta directiva integrada por: el Ministro de Comercio Exterior, tres personas designadas por el Consejo de Gobierno, presidentes de cámaras de comercio, industria, exportadores y agricultura y un representante de pequeñas y medianas empresas.

Es así como, se puede identificar que los mismos actores que definen la política comercial y de inversión de Costa Rica son los mismos actores que interactúan en los procesos de promoción del comercio en Costa Rica. Ilustrándose de forma más sencilla esta igualdad de actores el cuadro 4.

Cuadro 4.
Actores de la política comercial exterior y política de promoción comercial de Costa Rica.

Política de Comercio Exterior (COMEX) Consejo Consultivo	Política de Promoción Comercial de Costa Rica (PROCOMER) Junta Directiva
Ministro de Comercio Exterior	Ministro de Comercio Exterior
Ministro De Economía, Comercio E Industria	Tres representantes del Consejo de Gobierno (Consejo compuesto por todos los ministerios del país)
Ministro De Ganadería Y Agricultura	-
Cámaras de Comercio, Industria, Consumidores entre otras.	Representación de Cámaras de comercio, industria y consumidores entre otras.
Representantes de medianas y pequeñas empresas	Representantes de medianas y pequeñas empresas.
Representante de CINDE y PROCOMER	-
Ministerio de Relaciones Exteriores Y Culto	-

Fuente: Elaboración Propia, a partir de lo estipulado en la Ley 7638, 1995

Nótese que el MREC no es excluido normativa y operativamente de la planificación de la política comercial del país, antes bien la complementa y la conoce de primera mano. En el siguiente apartado sobre los mecanismos de promoción del país se conocerá que normativamente desde su concepción en 1965 este ministerio y sus funcionarios tampoco se encontrarán excluidos de los esfuerzos de la promoción comercial y de atracción de inversiones.

Plataforma de promoción durante la administración Solís Rivera

Como se ha comentado anteriormente la articulación de la política comercial y de inversiones no recae en un solo organismo, sino que se complementa entre grandes instituciones, entre ellas gubernamentales y no gubernamentales. De igual forma la plataforma de promoción comercial y de inversiones tampoco se encuentra monopolizada en una sola institución, sino que, está integrada por: PROCOMER, CINDE; ICT y el MREC.

La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica

La misión de PROCOMER es promover y facilitar el comercio exterior y la inversión, para cumplirla utiliza tres pilares estratégicos que son: fortalecimiento institucional, promoción del comercio exterior e impulsar la competitividad del país. Para ello cuenta con varias herramientas técnicas: agendas de negocios, misiones comerciales, ferias internacionales y orientación a inversionistas (La última en particular la realiza CINDE). Funcionando a nivel operativo de la siguiente forma:

- **Agendas de Negocios:** Son citas organizadas del tipo uno a uno, organizadas por parte de las oficinas comerciales que tiene PROCOMER en el exterior, agendas que se encuentran disponibles durante todo el año.
- **Misiones Comerciales:** Actividades en donde un grupo de exportadores de uno o varios sectores viaja a un determinado mercado, para mantener reuniones en una agenda pre-concertada con potenciales compradores. Organizadas por el departamento de Dirección de Exportaciones de PROCOMER, con la inversión de logística de los departamentos de comunicaciones, administrativo financiero, entre otros. (Johnson, comunicación personal, 21 de Abril del 2016).
- **Ferias Internacionales:** Costa Rica participa en varias actividades por medio de pabellones que cuentan con distintos exportadores nacionales, en donde los exportadores convergen en un mismo stand potenciando su presencia como oferta exportable integrada.
Existen dos modalidades: las especializadas y las ferias generales, sus distinciones son la especificidad de los productos a ser mostrados. En las primeras a un determinado mercado meta y las segundas es la integración general de la oferta exportable. En Costa Rica se organizan dos grandes actividades que son: Costa Rica Technology Insight, evento especializado para empresarios del sector TIC y audiovisual y el BTM (Buyers Trade Mission) la actividad de mayor promoción que se realiza en setiembre de cada año con diversos compradores internacionales.

- **Orientación a inversionistas:** respecto a esta actividad CINDE es quien tiene mayor cantidad de herramientas de trabajo, no obstante, PROCOMER tiene una alianza estratégica con CINDE para el desarrollo de instrumentos de información para potenciales inversionistas extranjeros. Dentro de ellos folletos, acceso a páginas de internet de interés, entre otros. PROCOMER lo que produce para el tema de inversiones son datos de competitividad del país que ayudan a orientar al inversionista para colocar sus valores.

Las acciones ejecutadas por PROCOMER serán planificadas, presentadas y aprobadas por la Junta Directiva (presidida por el Ministro de Comercio Exterior) un año antes de ser implementadas. Mismas que responderían a las necesidades del sector exportador (mercados, destinos potenciales para Costa Rica) . Su programación sería definida en conjunto con el sector empresarial a través de las cámaras empresariales. (Johnson, comunicación personal, 21 de Abril del 2016).

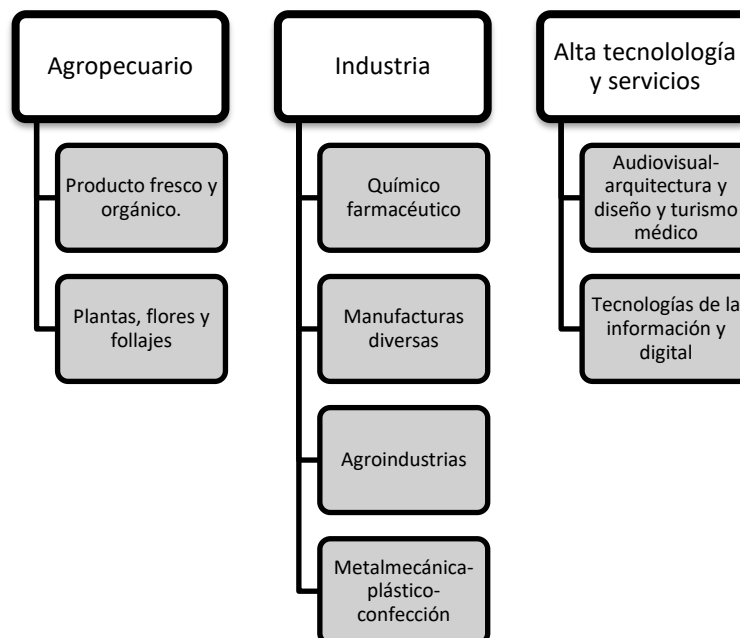
Y que se complementarían con instrumentos operativos de PROCOMER derivados de las líneas establecidas por la política de comercio exterior designadas por COMEX como: la Ventanilla única (VUSE 2.0), Unidad de Origen (originada por el Decreto N°36651-COMEX del 1° Junio de 2011, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°136 el 14 de julio del 2011), administración de regímenes especiales y Dirección de Encadenamientos productivos.

Estos departamentos operativos responderán a una agenda complementaria para la aplicación de acuerdos comerciales como, por ejemplo: el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC. O la política de cadenas de valor globales, impulsada por la OMC desde el año 2011.

La oferta exportable para ser promovida durante el periodo en estudio fue clasificada en 3 sectores por parte de la Promotora del Comercio a fin de integrar a estos en programas específicos en la Figura 8. se puede ver esta categorización de sectores.

Figura 8.

Sectores para la promoción del comercio



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PROCOMER (2016)

Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo

CINDE organización sin fines de lucro creada en 1982 y declarada de interés público en 1984, es quien tendrá la misión de atraer inversión extranjera directa y sustentará un clima de inversiones propicio para hacerlo. Lo anterior con esfuerzos conjuntos entre el sector privado, público y el acercamiento a las principales instituciones educativas.

Esta coalición fue catalogada como aleada del gobierno según el exministro de Comercio Exterior Alexander Mora (2014-2018), pues para el año 2016 CINDE atrajo más de 300 empresas multinacionales generando 90 mil empleos directos y 43 mil indirectos, representando el 16 % del total de empleo generado para ese año.(Casa Presidencial, 2017) Dentro de las principales actividades de atracción de inversión se puede citar:

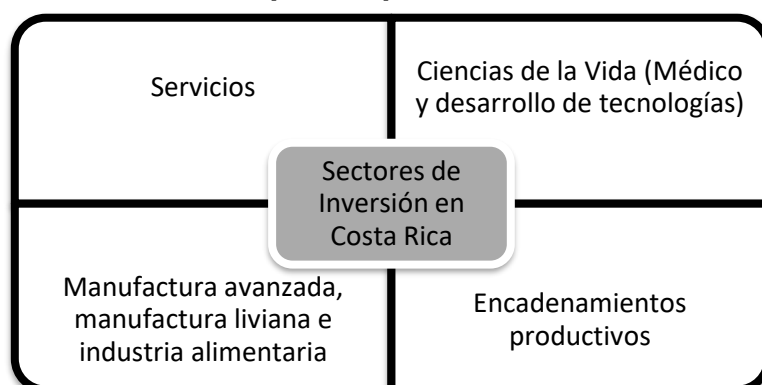
- i. Programas modulares de promoción de materiales e industrias;

- ii. Validaciones, revalidación y sugerencia de apertura de carreras pertinentes para la industria creciente del país;
- iii. Certificación y posicionamiento de capital humano;
- iv. Alianzas con la academia internacional para el estudio del clima de inversiones y nuevas tendencias económicas, así mismo la capacitación de empresas; (Por ejemplo, con: RICE University, Georgia Tech)
- v. Programas de capacitación;
- vi. Acciones para la mejora del clima de inversión. (Alianza público y privada)
- vii. Participación en ferias internacionales y realización de misiones de atracción y seguimiento de inversión internacionales;
- viii. Análisis de políticas, mercados y otros por parte del departamento de investigación;
- ix. Y acciones de difusión de la información: audiovisuales, plataforma virtual, manuales especializados y promoción en medios nacionales e internacionales.

En la figura 9. se verá cuáles fueron los sectores definidos como sectores estratégicos para la promoción de IED durante el periodo en estudio.

Figura 9.

Sectores para la promoción de IED



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de CINDE, 2015 p.14-30.

Instituto Costarricense de Turismo

Nace el 9 de agosto de 1955, mediante la Ley 1917, su antecesora fue la Junta Nacional de Turismo creada en 1931. Unas de las principales finalidades del Instituto es realizar en el exterior la propaganda necesaria para dar a conocer el país, a fin de atraer el turismo y promover la construcción y el mantenimiento de lugares de habitación y recreo para el uso de los turistas.

Para dirigir la política del Instituto y acordar las inversiones de los recursos existe una junta directiva, que desempeñará su cometido con absoluta independencia del Poder ejecutivo, esta junta se encuentra integrada por cinco miembros: El Ministro de Relaciones Exteriores, que será ex-oficio y cuatro personas de reconocida experiencia íntimamente relacionados con los problemas del turismo elegidas por el Consejo de Gobierno. (Ley 1917, art. 14)

El presidente ejecutivo será el funcionario de mayor jerarquía y deberá velar porque las decisiones tomadas por la Junta se ejecuten, de él dependerá la Gerencia General y de esta dependerá la Dirección de Mercadeo, de especial interés, pues cuando hablamos de turismo hablamos de comercio de servicios y atracción de inversionistas para el sector turístico.

La Dirección de Mercadeo es la encargada de aplicar las nuevas tendencias de mercadeo y promoción en el mercado turístico y su prioridad es la generación de corrientes turísticas tanto nacionales como internacionales hacia Costa Rica, permitiendo dar a conocer las riquezas naturales y culturales con que cuenta Costa Rica, permitiendo dar a conocer las riquezas naturales y culturales del país y captar la atención de los mercados meta.

En la figura 10. se describen las actividades de promoción que realiza la Dirección de Mercadeo, en sus dos distintos departamentos, integrados por 34 funcionarios.

Figura 10.

Acciones de promoción realizadas por la Dirección de Mercadeo

Dirección de Mercadeo	
<p>Departamento de Investigación y Evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicidad. • Patrocinios. • Apoyo de cámaras y asociaciones. • Material promocional (Producción y /o reproducción). • Actividades de evaluación. • Manuales de procedimientos e investigación de mercados y planeamiento. 	<p>Departamento de Promoción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones públicos internacionales. • Campañas cooperativas. • Sitio web. • Prensa internacional y viajes de familiarización. • Administración y bodegaje de material promocional y souvenir. • Licenciamiento de uso de la marca país. • Desarrollo de proyectos especiales. • Ferias y eventos internacionales. • Presentaciones promocionales del destino. • Expoferias turísticas.

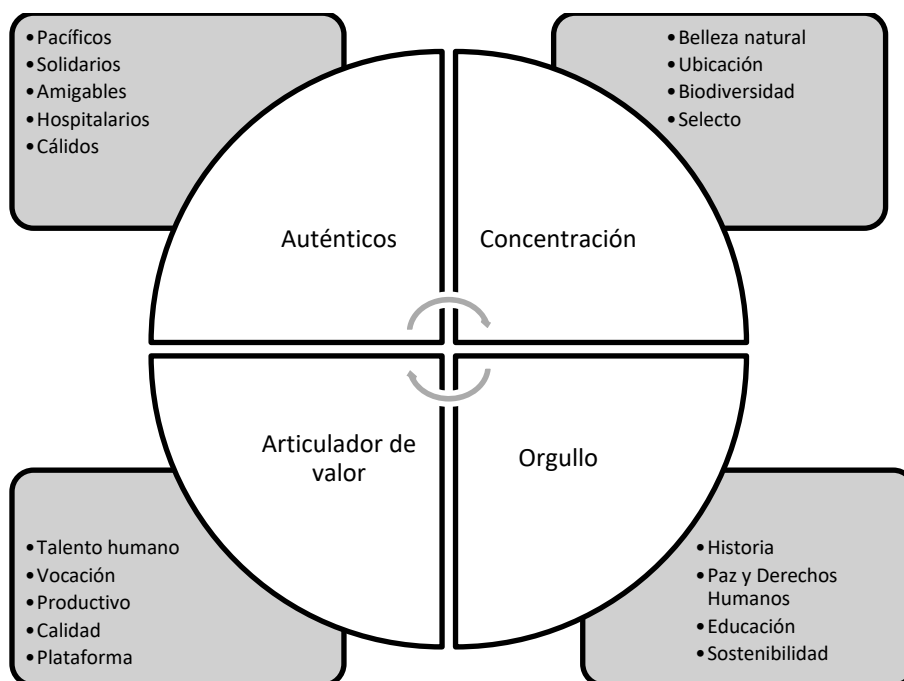
Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria Institucional 2014 (ICT, 2014. p.23)

Durante el periodo en estudio el ICT concentró sus esfuerzos en el desarrollo de acciones estratégicas como: atracción de líneas aéreas, posicionamiento del país a través de las acciones de relaciones públicas internacionales, campaña de imagen al consumidor, giras de grupos de prensa internacional, presentaciones de destino a agencias de viajes y mayoristas, coordinación de viajes de familiarización para la cadena de distribución, participación en ferias y eventos internacionales en conjunto con el sector privado, campañas cooperativas con mayoristas y aerolíneas, atracción de nuevos segmentos de mercado y expo-ferias turísticas.

Comité Marca País

No se puede hablar de promoción en Costa Rica y no hablar de su Marca País, esta es una estrategia para posicionar y capitalizar en el mercado internacional la imagen de un país. El proyecto marca país nace en el año 2008, al realizarse un estudio en 79 países sobre la percepción que se tiene de Costa Rica. Ya para el 2012 con la asesoría de una empresa especialista en el tema se elige *esencial* Costa Rica. La Marca País integra los atributos mostrados en la figura 11.

Figura 11.
Atributos Marca País



Fuente: Elaboración propia

En el 2013 se llega a operativizar el posicionamiento de la marca, al utilizarse en ferias internacionales de comercio y turismo, su presencia en las embajadas y misiones comerciales. Además, se crean materiales y guías de uso de la marca. De igual forma se creó el protocolo de licenciamiento y donde se crea el Comité

Interinstitucional de Marca País conformado por: PROCOMER, ICT, CINDE, COMEX y MREC.

El Reglamento de Licenciamiento de la Marca País para la Promoción Turística de Costa Rica, Número 38271-MP-TUR en su artículo 7, indica que el MREC y sus dependencias podrán utilizar la marca en forma institucional y permanente en virtud de sus labores de colaboración con el ICT en la promoción de Costa Rica siempre y cuando cumplan con los valores de excelencia, sostenibilidad, innovación, progreso social y origen.

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Partiendo desde un enfoque normativo, según el artículo primero de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Ley N° 3008 del 18 de julio de 1962) y el artículo siete del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores este será quien bajo la dirección de su Ministro formulará sistematizadamente toda la política exterior del país.

Para ello jurídicamente, se establece que la Dirección de Política Exterior, quien según el artículo 37, inciso a) del Reglamento supra citado, deberá realizar el estudio y trámite de los asuntos de carácter político, económico y de cooperación técnica.

Bajo la supervisión de dicha dirección también deben laborar las subdirecciones geográficas que tienen como tarea dar seguimiento a las acciones de carácter bilateral en lo político, económico, cultural y de cooperación, coordinando su acción con las demás dependencias de la Cancillería o del gobierno.

Pero también bajo la supervisión de esa misma dirección deberá laborar la Subdirección de Coordinación Económica y Comercial, subdirección de especial interés dado el objeto de estudio de la presente investigación. Las funciones que esta dirección deberá realizar y que están normadas por el artículo 43 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores son:

- i. Asesorar a sus superiores jerárquicos en materia económica multilateral y bilateral en la propuesta de planes y de los instrumentos adecuados para su ejecución.
- ii. Servir de órgano de enlace y coordinar entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las instituciones estatales relacionadas con los programas de integración y política económica y comercio exterior.
- iii. Atender directamente, en estrecha coordinación con otras divisiones y oficinas de la Cancillería los asuntos tratados en los organismos internacionales de carácter económico y comercial.
- iv. Participar en la elaboración de las directrices e instrucciones destinadas a las delegaciones y representaciones costarricenses en el exterior que asistan a negociaciones bilaterales o multilaterales, congresos, conferencias y foros de carácter económico, comercial o financiero, teniendo en cuenta la necesaria coordinación con los organismos nacionales correspondientes.
- v. Dirigir la recopilación de datos, la elaboración de información, la distribución de material informativo y el desarrollo de investigaciones y estudios que sirvan de base para la formulación de planes y cumplimiento de sus funciones.
- vi. Intervenir en la conclusión de tratados y otros instrumentos en el área de su competencia.
- vii. Intervenir en el estudio, la elaboración y la evaluación de los proyectos, programas, y directivas sectoriales preparados por otros órganos de la administración pública centralizada, que tengan importancia para la política exterior del país, con el fin de asegurar la necesaria coherencia en su ejecución.
- viii. El análisis, elaboración, evaluación y seguimiento permanente de las relaciones bilaterales y regionales con los países del área de su competencia, dándole prioridad a la coordinación de la instrumentación de los cursos de acción tanto en lo político como en lo económico, cultural y de cooperación establecidos en cada caso proponiendo los planteamientos adecuados.

Ahora bien, la labor de promoción comercial y de atracción de inversiones no solo se realiza normativamente desde capital, sino que se operativiza legalmente en las misiones diplomáticas y los consulados. En donde las acciones son ejercidas por funcionarios de carrera según el artículo 8 del Estatuto del Servicio Exterior de la República.

Estas Misiones diplomáticas legalmente tienen como función informar a la Cancillería acerca de los asuntos políticos y económicos, así como remitir toda ley, reglamento, decreto que puedan interesar al Gobierno de Costa Rica sobre temas de desarrollo económico y además fomentar los intercambios comerciales.

Pero no solamente es informar a capital sobre los asuntos económicos y políticos siendo que el Reglamento del Estatuto del Servicio Exterior en su artículo quinto atribuye las siguientes funciones al Servicio exterior en temas de comercio y economía:

- i. Realizar negociaciones internacionales para promover y proteger los intereses económicos.
- ii. Fomentar y promover actividades en materia comercial coordinando con el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio exterior por medio de la Dirección de Promoción del Ministerio de Relaciones Exteriores y culto.

Al servicio consular de igual manera se le instruye normativamente para que realice actividades en temas de comercio, incluso es más preciso sobre las actividades a realizar mediante el Reglamento del Estatuto del Servicio Exterior en su artículo 30 inciso i) que indica: Realizar labores de promoción turística, cultural, educativa, comercial y de inversiones siempre en coordinación con la Dirección de Promoción de este Ministerio.

Jurídicamente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto cuenta con herramientas para ejercer una óptima diplomacia económica y comercial desde competencias, funciones y hasta su estructura organizacional. No obstante, en la

práctica, su papel en la promoción del comercio y la atracción de inversiones no es protagónico.

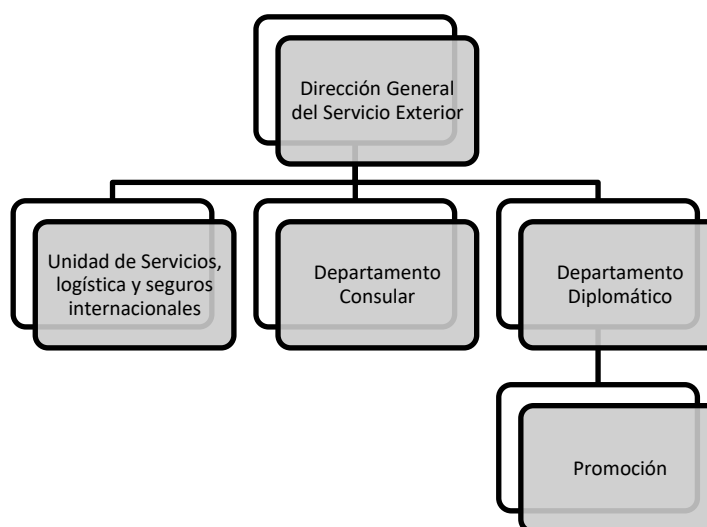
En la práctica

La falta de un papel protagónico en temas de promoción puede notarse incluso en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto existente en donde la Dirección de Política Exterior no es quien en conjunto con las subdirecciones regionales y con la Subdirección de Coordinación Económica y Comercial la que dirige los esfuerzos de diplomacia económica y comercial.

En cambio, será el Departamento Diplomático de la Dirección General de Servicio exterior quien, con un escritorio de promoción, con un funcionario coordinará las acciones de promoción, entre el servicio exterior y las entidades estatales correspondientes. Esto según la temática a tratar sea cultural, comercial, turística o educativa. En la figura 12. se puede ver mejor esta dependencia del escritorio de promoción al Departamento Diplomático.

Figura 12.

Organigrama de la Dirección General del Servicio Exterior



La Oficina de Coordinación Interinstitucional, llamada también Oficina de Promoción o el Escritorio de Promoción, durante el Gobierno Solís Rivera, no llega a tener rango de dirección, tampoco de subdirección, mucho menos de oficina oficial. Es a partir del 2015 que en las memorias institucionales se habla de una oficina de promoción ya que a partir de ese año se designa esta oficina para coordinar, gestionar y evaluar las acciones de promoción, pero esto no la hizo acreedora para formar la Subdirección de Coordinación Económica y Comercial.

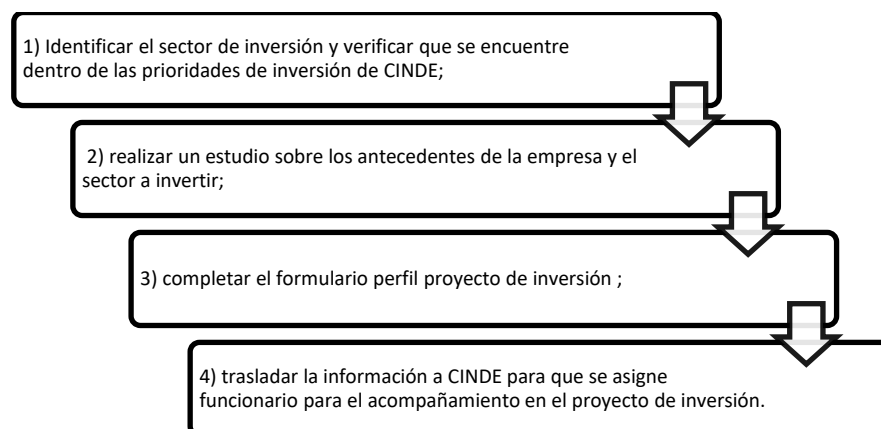
Ahora bien, en temas de promoción comercial y de atracción de inversiones la coordinación se dio con la Gerencia General de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) y con el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). Y las acciones que normalmente englobaba esta coordinación era brindar informe sobre las oportunidades existentes en los países receptores y permitir el desarrollo de inteligencia, promoción y desarrollo de acuerdos a PROCOMER y a COMEX. (Alarcón comunicación personal, 21 de Abril del 2016)

No obstante, en las memorias de Ministerio se habla de la creación de mecanismos para la comunicación fluida y constante, elaboración de guías de trabajo, materiales de promoción e inclusive de capacitaciones donde el alcance no fue mayor a 24 misiones comerciales.

En el caso de atracción de inversiones, las actividades de coordinación se centraban en realizar comunicación expresa a la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) mediante el procedimiento mostrado en la Figura 13.

Figura 13.

Procedimiento de coordinación entre el RREE y CINDE



Fuente: Elaboración propia

Con el ICT la coordinación se basó en comunicar las ferias turísticas a realizarse y coordinar la presencia de la misión comercial en estas. Todo esto mediante correos electrónicos o comunicados cortos entre la oficina de promoción y el ICT.

Es decir, el contar con la oficina de coordinación interinstitucional, no era garantía de conocer los lineamientos específicos para cada ciudad destino en el exterior en donde Costa Rica posee representación. Por lo que el campo de acción en dichas áreas era muy limitado para el desarrollo de los temas comerciales y de inversión por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Esfuerzos durante la administración Solís Rivera para la institucionalización de diplomacia económica

La administración Solís Rivera procuró que los objetivos del MREC tuvieran articulación no solo con sus pilares específicos de política exterior, sino que, además estuviera en estrecha relación con los pilares que establece el Ministerio de Planificación resaltando los siguientes: i) impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad y ii) combate de la pobreza y reducción de la desigualdad.

Partiendo de estos pilares el Ministro González Sáenz les comunica a las misiones diplomáticas en febrero del 2015 sus “aspiraciones” (González Sáenz, 2015. pr.2) a una parte del trabajo elaborado por las mismas, y específicamente para el área de promoción, explicando lo siguiente:

Hoy mas [sic] que nunca, ante la necesidad de generar más y mejores empleos de calidad, el servicio exterior de Costa Rica enfrenta un reto histórico, cual es gestar y propiciar mejores condiciones del quehacer económico y comercial, para que nuestras exportaciones aumenten y penetren nuevos mercados, para que empresas tengan mejor información para la toma de decisiones a la hora de invertir, o que más empresas emisoras de turismo coloquen a Costa Rica como destino preferencial. (González, 2015. Pr. 6)

Y solicita que además de lo establecido en el Plan Anual de Trabajo del 2015, se proceda a desarrollar, un creativo, dinámico y, sobre todo, eficaz PROCESO DE PROMOCIÓN DE NEGOCIOS [sic] (las mayúsculas son del original). (González, 2015) Enmarcando estas acciones como parte de lo que el Canciller en ese mismo comunicado llama diplomacia económica.

Así mismo, el Canciller instruye que se deje de lado las condiciones del país destino, en cuanto a la precalificación de interés dada por los entes especializados, o el tamaño de la economía. Y prácticamente ordena que se haga de forma imperativa la gestión de promoción constante, con inteligencia de mercados, estudios de oportunidades comerciales, compilación comparativa de los que hacen países con ofertas similares, entre otros.

Pero, además indica, que estos esfuerzos no se realicen de forma unilateral, sino que sean mediante una comunicación fluida con PROCOMER, CINDE, ICT, cámaras empresariales, sectores de interés, aerolíneas, modo de transporte intermodal, entre otros operadores de comercio exterior.

Ahora bien, al no existir Subdirección de Coordinación Económica y Comercial, instruye al enlace interinstitucional de la Dirección General del Servicio Exterior como el encargado de coordinar estas acciones de diplomacia comercial. Lo que luego, como anteriormente se ha mencionado se transformaría en la oficina de promoción o escritorio de promoción.

Y solicita que para Marzo del año 2015, las misiones procedan a remitir una matriz, tipo cuadro – resumen ejecutivo, de las actividades que se desplieguen en materia promoción comercial y atracción de inversiones. Y un informe trimestral de seguimiento de los logros en abril, agosto y diciembre.

Esta nota es el punto de partida para una serie de acciones que la Cancillería realizaría para institucionalizar la figura de la diplomacia económica, donde en los años 2015 y 2016 se centra la mayor cantidad de herramientas forjadas para dar respuesta a los objetivos planteados, en el Cuadro 5. se enumeran y describen estos mecanismos de institucionalización.

Cuadro 5.

Mecanismos de institucionalización de la diplomacia económica

Fecha	Actividad	Descripción
Febrero 2015	Conferencias, conversatorios, comunicados oficiales y notas de prensa	Participación en distintas actividades promocionando los principales ejes de promoción siendo estos, atracción de huéspedes, promoción comercial y atracción de inversiones.
Julio 2015	Apoyo de la academia	En conjunto con la Universidad Nacional, se trabaja para la identificación y redacción de tres nuevos objetivos estratégicos para la institución.
Setiembre 2015	Firma de Convenio de Interinstitucional para el Desarrollo de la Diplomacia Económica y la Promoción	Lo que busca es crear un marco conjunto de trabajo que incluyera: la gestión de objetivos comunes, acceso

Fecha	Actividad	Descripción
	Comercial Efectiva. Entre el MREC y PROCOMER	a recursos de información y capacitación entre las partes.
Febrero 2016	Firma Convenio Interinstitucional entre CINDE y MREC	Los ejes son: trabajo conjunto entre embajadas y la coalición, la generación de inteligencia de mercados e intercambio de información y la posibilidad de formación de los diplomáticos en temas de inversión. Este acuerdo tendrá una vigencia de 4 (cuatro) años, comenzando a partir del 2019.
Enero 2016	Establecimiento de un objetivo estratégico en temas de Diplomacia Económica	Este objetivo sería: "Promover la atracción de inversiones y el turismo a Costa Rica; así como el comercio, las exportaciones y la cultura costarricense en el exterior, mediante las estrategias y las acciones definidas por las entidades nacionales para la promoción de Costa Rica en el exterior, bajo el esquema de Marca País, incentivando el desarrollo nacional."
Agosto 2016	Creación de formato de informes parciales e informes cuatrimestrales, lanzamiento de INTRANET con información y definición de las entidades rectoras de cada tema.	Se crea un formato de reporte para las acciones de promoción, siendo este presentado y evaluado semestralmente, con avances trimestrales que expliquen lo realizado.
Octubre 2017	Lanzamiento del Programa Agenda Diplomática	Con este programa se procuraba compartir la oferta cultural, turística, comercial, científica y académica de Costa Rica, con el Cuerpo Diplomático acreditado en el país.

Fuente: Elaboración Propia.

Los convenios de cooperación interinstitucional suscritos por el MREC

Como se pudo observar en el cuadro 5 la Cancillería durante el Gobierno Solís Rivera dentro de sus esfuerzos para institucionalizar la diplomacia económica firma dos convenios de cooperación interinstitucional el primero con PROCOMER y el Segundo con CINDE.

Para comprender el contexto, motivación y acciones que se pretende realizar con la firma de los convenios se analiza el discurso de varias fuentes oficiales de PROCOMER, COMEX, CINDE y MREC y Casa Presidencial, con sus respectivos comunicados oficiales y algunas notas de prensa nacional sobre los convenios supra citados, a partir del análisis de estos sobresalen los siguientes aspectos:

- i. Participación débil de Cancillería dentro de la diplomacia económica, así como la descoordinada imagen país que se promociona en la actualidad: Dentro de los comunicados los jefes denotan la débil participación del Ministerio De Relaciones Exteriores en el marco de la diplomacia económica. Y lo demuestra el Señor González (2015) al decir:

"Esta iniciativa debe implementarse como un mecanismo que permita interconectar la red de misiones diplomáticas y oficinas consulares de Costa Rica y las Oficinas de Promoción Comercial en el exterior. Además, generar las condiciones necesarias para ejercitar una *verdadera diplomacia económica*, dinámica, inquieta, agresiva, innovadora y visionaria" (la cursiva no es del original)"

Esta descoordinación y poco uso de la plataforma diplomática se vuelve a evidenciar en las palabras del excanciller González al indicar: No podemos desaprovechar esos centros ya instalados para la promoción de nuestros intereses comerciales. (González, 2016)

También queda en evidencia dentro del discurso la coyuntura actual sobre la desarticulada imagen que promociona el país al no tener las acciones de promoción coordinadas con segundas instituciones, la carestía de recursos y la desatención de todos aquellos países que no tienen una oficina comercial de PROCOMER, así expresado por el Ministro Mora (2015):

"...haciendo pues obviamente una amplificación del mensaje de Costa Rica llevando no solo la promoción comercial, sino el mensaje de marca país de Costa Rica Esencial o *Essential Costa Rica* por el mundo de una manera integrada consolidada, y procurando optimizar los recursos disponibles que son escasos tanto para nosotros (COMEX) y cancillería."

- ii. Potenciamiento de la plataforma diplomática para la promoción del comercio e inversión: Utilizar los recursos y la capacidad de las embajadas para poder realizar una mejor gestión de promoción especialmente en aquellos países en donde no hay oficinas comerciales de PROCOMER o de CINDE. Tener una mayor cobertura de promoción en los mercados internacionales es una de las principales intenciones así lo expresó el Presidente de Junta Directiva de PROCOMER Alexander Mora:

"...para integrar las capacidades y los recursos de comercio exterior con los de Cancillería fortalecer la dinámica de diplomacia económica de nuestro servicio exterior y potenciar sobre todo la promoción de exportaciones e inversiones en aquellos destinos en los cuales no tenemos oficinas de promoción comercial" (Mora, marzo 2015)

De igual manera José Rossi destaca la importancia de la plataforma diplomática como un receptor de interesados en invertir en nuestro país al decir: "el Convenio se constituye en una plataforma de oportunidad muy importante para el desarrollo

de proyectos y esfuerzos conjuntos para aumentar la inversión extranjera y fortalecer la imagen del país en sectores de alto interés” (Rossi, febrero 2016)

- iii. Coordinación y cooperación: En todas las líneas discursivas se hace especial atención a la coordinación de las acciones y la cooperación en ámbitos logísticos y de capacitación. En el caso de MREC con una capacitación en aspectos diplomáticos, CINDE sobre oportunidades de inversión y en el caso de la PROCOMER aspectos comerciales.

“La Cancillería capacitará a los funcionarios de PROCOMER en el exterior, en temas como geopolítica, derecho internacional público, derecho de los tratados internacionales, derechos humanos, protocolo, medioambiente y desarme.” (MREC,2015)

Por su lado, PROCOMER formará a los diplomáticos en temas como el acceso e investigación de mercados, misiones comerciales, agendas de negocios, internacionalización de las empresas, regímenes especiales de exportación, entre otros” MREC 2015, Pr. 8-9

Mientras que, para el caso de trabajo conjunto, se pretende el aprovechamiento de la capacidades y conocimientos que todas las instituciones tienen y que pueden aportar una efectividad en la diplomacia económica un ejemplo de ellos es la siguiente frase del Ministro Mora:

"Con este convenio se lanza un modelo de trabajo coordinado que facilita el objetivo de hacer diplomacia económica de nuestra Cancillería, al tiempo que se maximiza el impacto de los recursos del sector de comercio exterior, se refuerzan las estrategias de política pública que el Ministerio de Comercio Exterior impulsa y se potencian las capacidades de promoción del comercio y la inversión de PROCOMER, aprovechando el conocimiento, las relaciones y la plataforma de las sedes diplomáticas de nuestro país en el exterior, junto

con la experiencia de PROCOMER en la promoción del comercio de bienes y servicios costarricenses, para seguir construyendo un país más competitivo y mejor posicionado en los mercados internacionales”. (Mora, 2015)

Estos convenios nacen con una serie de ejes de trabajo, y con una vigencia determinada, en el cuadro 6. se puede conocer los principales datos de cada uno de estos, así como sus ejes de trabajo.

Cuadro 6.
Principales datos de los convenios interinstitucionales firmados por el MREC

	PROCOMER	CINDE
Fecha de firma	17 de Agosto del 2015	26 de Febrero del 2016
Vigencia	4 años a partir del 2015	4 años a partir del 2019
Principal Objetivo	Establecer los lineamientos generales que regirán las actividades para el desarrollo proyectos conjunto en el área de diplomacia económica.	Trabajar en proyectos y acciones conjuntas para el desarrollo de la diplomacia económica y la promoción en mercados internacionales de Costa Rica como sede para la inversión extranjera
Ejes de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificación de la oferta exportable. - Aprovechar la capacidad instalada de las embajadas. - Ejecutar actividades de promoción de la Marca País. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar mecanismos modernos de Comunicación. - Capacitación de funcionarios en temas de promoción. - Brindar un marco para el mejoramiento institucional y legal. - Soporte en investigaciones sobre experiencias exitosas.

Fuente: Elaboración Propia

Ventajas los convenios suscritos

La primer ventaja que presentan los acuerdos suscritos es la plataforma diplomática que tiene el país para que se realicen las actividades de promoción contando con mayor poder de convocatoria, confianza y credibilidad por parte de los compradores internacionales y potenciales inversionistas.

Como segunda ventaja la posibilidad de evaluar a las misiones diplomáticas que ejercen las actividades de promoción, con variables claras y direccionadas para generar resultados dentro de la oferta exportable y la diversificación de mercados.

Y como tercer y ultima ventaja, este convenio permitirá que las embajadas y consulados cuenten con herramientas técnicas para el entendimiento de la dinámica comercial del país en diversas áreas, así como capacitación en temas técnico - comerciales. Aspectos que permitirán un ejercicio de la diplomacia económica de forma efectiva.

Es de pertinencia sobre este estudio y de reconocimiento sobre el convenio, presentar la viabilidad a partir de las herramientas de promoción de exportaciones e inversiones (refiérase a tratados de libre comercio y acuerdos de protección a la inversión como los dos principales, aunque también existen las zonas francas y las empresas de perfeccionamiento activo) que maneja la política comercial exterior de Costa Rica y su relación con el uso de las plataformas diplomáticas.

Para analizar el alcance que tendrían las plataformas comerciales se toma en cuenta un total de 195 países que Costa Rica acepta como Estados, la totalidad de los acuerdos comerciales vigentes y los acuerdos de protección de inversiones firmados, ubicándolos en cada uno de los países signatarios y la cantidad de oficinas de PROCOMER que los atiende, la presencia consular y de embajadas en dichos países al año 2016. Obteniéndose los siguientes resultados generales:

Tabla 1.
Relación entre embajadas, consulados y oficinas comerciales de PROCOMER.

	Embajadas	Países con Consulados	Total de Consulados	Oficinas Comerciales de PROCOMER
Sin	137	133	0	0
Con	58	62	102	10
Total general	195	195	102	10

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos de Cancillería, COMEX y PROCOMER. Año 2016.

A partir del ejercicio anterior se identifica un total de 195 Estados, en donde 58 de ellos cuentan con representación de embajadas, 102 consulados atienden un total de 62 países y que las actividades de promoción comercial estarán concentradas en 10 oficinas de promoción de PROCOMER fuera de las fronteras costarricenses.

Respecto a los Acuerdos comerciales, se evalúa la capacidad de acercamiento y promoción de la plataforma diplomática para atender áreas de libre comercio que nacen a partir de la firma de tratados de libre comercio obteniéndose los siguientes resultados:

Tabla 2.
Capacidad de acercamiento y promoción de la plataforma diplomática en aquellos países que tienen TLC'S firmados con Costa Rica.

	Embajadas	Consulados	Oficinas PROCOMER
Sin	137	33	0
Con	58	69	10
Total general	195	102	10

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos de Cancillería, COMEX y PROCOMER. Año 2016.

Del total de 58 países con acuerdos comerciales, hay 58 embajadas que podrían atender las actividades de promoción comercial y que podrían apoyar un total de 69

consulados alrededor del mundo y solamente atienden un total de 10 oficinas comerciales ubicadas estratégicamente por área geográfica.

Respecto a los acuerdos bilaterales de protección a la inversión se obtiene que la cobertura de oficinas, embajadas y consulados para el desarrollo de diplomacia comercial son:

Tabla 3.
Capacidad de acercamiento de la plataforma diplomática en aquellos países que tienen acuerdos bilaterales de protección a la inversión.

	Embajadas	Consulados	Oficinas PROCOMER
Sin	181	68	8
Con	14	34	2
Total general	195	102	10

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos de Cancillería, COMEX y PROCOMER. Año 2016.

Del total de acuerdos firmados que son 14, todos los países con acuerdo tienen al menos una embajada para ser atendidos y un total de 34 consulados para orientar acciones de promoción en ellos y que en la actualidad solamente pueden realizar las mismas dos oficinas comerciales.

A partir de los datos anteriores se puede ver que Costa Rica cuenta con una sólida plataforma para el establecimiento de política comercial exterior, pero además de una sólida institucionalidad de promoción que se puede articular perfectamente se la diplomática disponible.

Con el objeto de promocionar la oferta exportable del país con aquellos países con los que menos se han consolidado las herramientas de facilitación y promoción del comercio e inversión del país. Y brindando una garantizada ventaja para la diversificación de los mercados de exportación con los que ya tiene intercambio el país.

Capítulo III

Ejecución de la Promoción Comercial y la Atracción de Inversiones; Administración Solís Rivera

La política de promoción como ya se ha presentado no es responsabilidad legal solo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En ella intervienen otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Sus esfuerzos se articulan para cumplir los objetivos del país. Y en el caso del MREC, se hace más visible en el año 2016 después de firmar el acuerdo interinstitucional con PROCOMER en el 2015.

Aunado a esto, el Gobierno Solís Rivera en temas de política exterior tuvo una serie de cambios, estos incluyeron los objetivos de política exterior, dinámica institucional e inclusive nuevas formas de rendición de cuentas. Lo que a la postre también afectó los mecanismos de promoción.

Por lo anterior MREC, a inicios de administración trabajó con una visión conjunta con los entes rectores desde la dimensión nacional e internacional. Lo anterior con el objeto de visibilizar más el nombre del país, comunicarse mejor con las entidades rectores y preparar a su recurso humano para ejercer tal menester. Por lo que se presentará como se desempeñaron en el área de promoción las entidades rectoras y el MREC durante el periodo en estudio. Así mismo, si se mantuvo la visión inicial o si esta fue modificada.

Acciones de promoción comercial y atracción de inversiones desde COMEX, PROCOMER y CINDE

Durante el Gobierno Solís Rivera, los esfuerzos de atracción de inversiones se centraron en la coordinación entre dependencias gubernamentales y no gubernamentales. El objetivo de estas era insertarse en nuevos sectores y subsectores y explorar a profundidad nuevos mercados geográficos.

Acciones para la atracción de inversiones

En temas de inversión el liderazgo lo mantuvieron COMEX con la colaboración de CINDE con la realización de diversas actividades internacionales. Mismas que tenían como fin dar a conocer a Costa Rica como potencial destino de inversión. Una de las principales actividades fueron las misiones-país. En el Figura 14 se muestran las principales acciones derivadas de las misiones - país durante el periodo en estudio.

Figura 14.
Acciones de atracción de inversiones entre el 2014 y el 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de COMEX, periodos 2014-2017

De las misiones de atracción se despliegan diversas acciones, entre ellas reuniones bilaterales que son aquellas entre Estado e inversionistas, reunión con grupos de inversionistas de interés en donde se presenta el país como potencial receptor de inversión. Y con entidades gubernamentales del país visitado para generar

condiciones de reconocimiento. E inclusive en caso de ser necesario hasta acuerdos con organismos multilaterales para mejorar la gobernabilidad y con ello la eficiencia del país.

Estas misiones de atracción se coordinan según el interés denotado entre COMEX y lo estudiado por CINDE. Durante el periodo en estudio se realizaron un total de 22 misiones de atracción.

Parte de las acciones de atracción de inversión derivadas del actuar durante el periodo de estudio está la realización de estudios conjuntos para la implementación de Zonas Económicas Especiales. Este estudio nace a partir de la coordinación del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y el MREC. Otro de los estudios elaborados fue con la Comisión Económica Para América Latina para evaluar los motivos de la migración de inversiones del país.

Acciones de promoción comercial

Las acciones de promoción comercial tuvieron como principales coordinadores PROCOMER y COMEX. Y estas fueron realizadas con miras al aprovechamiento de la plataforma de comercio exterior existente. Estas acciones tuvieron un repunte a partir del año 2016, donde la dinámica tradicional de Oficinas de Promoción Comercial mutó de ser solo dependencias gubernamentales, a otros esquemas.

Es decir, al ingresar a operar el convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y PROCOMER la dinámica de promoción se expandió para trabajar en tres grandes ejes:

- i. Modelo tradicional de atención de mercados con presencia de una Oficina de Promoción Comercial de PROCOMER;
- ii. Modelo de atención basado en alianzas estratégicas con cámaras empresariales en los países centroamericanos y;

- iii. Modelo de atención mediante convenio con Cancillería, con el que se utiliza la red de embajadas ubicadas en aquellos países en donde no existen oficinas de promoción comercial.

En la Figura 15. se puede ver la amplitud que alcanzó la plataforma de promoción después de la firma de los convenios interinstitucionales y la aplicación de los nuevos modelos de administración de oficinas de promoción comercial.

Figura 15.
Distribución de oficinas de promoción comercial al 2017



Fuente: Memoria Institucional 2016-2017. COMEX

Durante el Gobierno Solís Rivera, se trabajó la promoción del comercio de mercancías con apertura de oficinas de promoción comercial, ferias internacionales, misiones comerciales, influenciadores, agendas de negocios, avances de negocios y la BTM. En la Tabla 4 se puede ver el rendimiento de estas actividades durante el periodo del 2014 al 2017.

Tabla 4.
Acciones de promoción entre el 2014 y 2017

Actividad	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Apertura de Oficina de Promoción Comercial	1 Reino Unido	Sin Registro	27 nuevas oficinas
Ferias Internacionales	13	21	26
Misiones Comerciales	14	16	18
Influenciadores	4 talleres	8	Sin Registro
Agendas de Negocios	157	142	200
Clientes Nuevos	114	194	Sin Registro
Avance de negocios	\$ 326,5 millones	\$181,5 Millones	Sin Registro
BTM	197 Compradores de 34 países	198 Compradores de 34 países	343 Compradores para 5200 citas de negocios

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de COMEX, periodos 2014-2017

En el 2016 se estandarizó la estrategia de *e-commerce* a fin de que se ampliara la cantidad de empresas que pudieran ofrecer sus productos en plataformas de compra virtuales como *Amazon*, *Aliexpress*, entre otros.

Otra de las actividades para la promoción de las exportaciones desarrollada, fue la de utilizar mecanismos de coordinación de encadenamientos productivos. En esta área se realizaron actividades como reuniones con empresas en el exterior, la coordinación de visitas de empresas extranjeras interesadas por migrar algunos de sus procesos al país y estudios de mercado.

Una vez conocidas las actividades realizadas por parte de las entidades rectoras de la promoción comercial y atracción de inversiones. Cabe conocer lo realizado en el MREC, a fin de poderlas ponderar ya sea como complementarias, duplicarías o innovadoras de la política de promoción comercial y atracción de inversiones.

El MREC y sus actividades de Promoción Comercial y Atracción de Inversiones

La política exterior y toda su institucionalidad experimentó cambios durante la administración Solís Rivera, especialmente en temas de objetivos estratégicos. En el Cuadro 7. se puede notar que en la primera mitad de gobierno se tuvo como prioridad la promoción del país. Esta prioridad integraba el comercio exterior, la atracción de inversiones, la cultura y la atracción de turistas, sin obviar la coordinación con COMEX y PROCOMER.

Cuadro 7.

Objetivos estratégicos de política exterior período 2014 - 2017

Objetivos Estratégicos de Política Exterior 2014-2015	Objetivos Estratégicos de Política Exterior 2016-2017
Fortalecer el desempeño de las Misiones Diplomáticas y Consulares de Costa Rica en el exterior, mediante la ampliación de la capacidades profesionales de sus funcionarios (as), con el fin de contribuir en la promoción y difusión de la política exterior costarricense, así como en el fomento de las exportaciones nacionales, la inversión extranjera, el turismo y la cultura, en coordinación con COMEX y PROCOMER, para impulsar el crecimiento económico del país.	Fortalecer el diálogo, la concertación política y las alianzas estratégicas en los ámbitos bilaterales, regionales y multilaterales, defendiendo los intereses nacionales e impulsando las prioridades de política exterior.
Posicionar a Costa Rica como una potencia internacional en derechos humanos, ambiente y paz, obteniendo puestos estratégicos en organismos y foros internacionales y propiciando el diálogo y la concertación, para destacar como interlocutor en la promoción de los valores nacionales.	Posicionar el rol dual de Costa Rica en los ámbitos bilateral y multilateral, como oferente y receptor de cooperación técnica (Sur-Sur y triangular), así como receptor de cooperación internacional para el desarrollo, atendiendo el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Cooperación Internacional 2014-22 y las brechas estructurales que identifique el país

Objetivos Estratégicos de Política Exterior 2014-2015	Objetivos Estratégicos de Política Exterior 2016-2017
Intensificar las relaciones diplomáticas bilaterales y multilaterales con los países que Costa Rica mantiene estas relaciones, especialmente con los de Centroamérica y el Caribe, así como con los de la región Asia Pacífico, integrando bloques regionales de naciones, para estimular el desarrollo económico y social de nuestro país.	Promover la atracción de inversiones y el turismo a Costa Rica; así como el comercio, las exportaciones y la cultura costarricense en el exterior, mediante las estrategias y las acciones definidas por las entidades nacionales para la promoción de Costa Rica en el exterior, bajo el esquema de Marca País, incentivando el desarrollo nacional.
Fortalecer los vínculos de cooperación de Costa Rica en el ámbito internacional, como un socio activo de Centroamérica, SICA y la región Asia Pacífico, atendiendo nuevas oportunidades de colaboración, provenientes de distintas regiones del mundo, y enfatizando en las áreas estratégicas que contribuyan al desarrollo nacional, como ambiente y cambio climático, combate al crimen organizado, educación y defensa de nuestra soberanía.	
Perfeccionar el empleo de las normas y procedimientos del protocolo oficial y ceremonial del Estado, en la atención de las relaciones diplomáticas con otros Estados y organismos internacionales, para distinguir a Costa Rica en el ámbito mundial.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del MREC

Pero, para la segunda mitad de gobierno la promoción pierde prioridad y se posiciona como tercer objetivo estratégico. Además, se integran dentro de este objetivo a todas las entidades rectoras de promoción del país. Distinto a la primera mitad donde solo se habla de COMEX y PROCOMER. Incluyendo además como novedad el esquema de Marca País, para dirigir el accionar de las misiones diplomáticas en temas de promoción.

Estos objetivos estratégicos nacen de la necesidad de aplicar un nuevo mecanismo de evaluación para las misiones diplomáticas. Pues en el informe de auditoría número DFOE-PG-IF-01-2013, del 31 de enero de 2013; la Contraloría General de la república le solicita a la Cancillería un mecanismo cuantitativo de evaluación. Esto para generar un mecanismo fácil y cuantificable que permitiera conocer la eficiencia y eficacia de las acciones en las misiones diplomáticas.

Es así, como la Dirección General de Servicio Exterior, la Dirección de Política Exterior y la Dirección General de Cooperación Internacional, la Unidad de Planeamiento y Desarrollo Institucional para dar cumplimiento a lo solicitado proceden a trabajar en un nuevo mecanismo. Y con el acompañamiento de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, unen esfuerzos para crear el nuevo instrumento de evaluación y capacitar a las misiones diplomáticas sobre su planteamiento y uso.

Estos esfuerzos incluían el establecimiento de nuevos objetivos estratégicos para cada una de las áreas a trabajar dentro de la política exterior de Costa Rica. Fue en la jornada del 27 de Agosto del 2015 donde se definieron tres objetivos estratégicos, que definirían el actuar de la Cancillería en la segunda mitad del Gobierno Solís Rivera en temas de política exterior.

Al cambiar los objetivos estratégicos, los objetivos específicos de promoción también cambiarían. Como se puede notar en el cuadro 8. en la primer mitad de gobierno se determinaron entre cinco y tres objetivos para promoción. Mientras que en la segunda mitad de gobierno solamente un objetivo fue el que dirigió los esfuerzos de promoción en las misiones diplomáticas.

Cuadro 8.
Objetivos específicos de promoción período 2014 – 2017

Objetivos Específicos de promoción 2014-2015	Objetivos Específicos de Promoción 2015-2016	Objetivos Específicos de Promoción 2016-2017
Encargarse de manera decisiva de impulsar y administrar los esfuerzos de la promoción de Costa Rica en todas las áreas que su quehacer cotidiano lo permita.	Promover la identidad cultural costarricense en el Estado receptor.	Promover la atracción de inversiones y el turismo a Costa Rica; así como el comercio, las exportaciones y la cultura costarricense en el exterior, mediante las estrategias y las acciones definidas por las entidades nacionales para la promoción de Costa Rica en el exterior, bajo el esquema de Marca País, incentivando el desarrollo nacional.
Impulsar el desarrollo turístico en concordancia con el mensaje y naturaleza de la marca país.	Promover la oferta turística de Costa Rica en el Estado Receptor.	
Impulsar la atracción de inversiones sostenibles teniendo en cuenta el mensaje y naturaleza de la marca país.	Promover las exportaciones de Costa Rica en el Estado Receptor.	
Promover la identidad cultural costarricense haciendo uso del mensaje y naturaleza de la marca país.	Promover la atracción de inversión extranjera directa en alta tecnología, particularmente en dispositivos médicos, manufactura avanzada y servicios corporativos.	
Facilitar los esfuerzos de intercambio comercial en la medida de lo posible, teniendo presente los		

Objetivos Específicos de promoción 2014-2015	Objetivos Específicos de Promoción 2015-2016	Objetivos Específicos de Promoción 2016-2017
lineamientos de las autoridades nacionales competentes en la materia y sin contradicción del mensaje y naturaleza de la marca país.		

Fuente: Elaboración Propia, a partir de memorias del MREC.

Ahora bien, este cambio de objetivos específicos si bien facilitaría el mecanismo de evaluación dejaría de lado, la segmentación de los mercados meta como si se realizó durante el periodo 2015-2016. También obviaría la posibilidad de trabajar en otras áreas de promoción adicionales a la cultura, comercio y atracción de turismo e inversiones.

Una vez definida la ruta de promoción como parte de la política exterior de Costa Rica durante el periodo en estudio. Resulta necesario conocer las acciones realizadas desde la oficina de promoción por brindar no solo herramientas a las misiones consulares, sino que además una plataforma sólida de comunicación con las instituciones rectoras en las materias que atañen a este estudio.

Acciones desde la Coordinación de Promoción

Es importante recordar que las acciones de promoción por parte de las misiones diplomáticas hasta el año 2015, fueron motivadas por el artículo 5 del Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior. Y que, los menesteres de promoción eran coordinados por el área de comunicación institucional de la Dirección del Servicio Exterior.

Es partir del año 2015 con oficio DM-097-15 donde se motivan mayores actividades de promoción y se activa nuevamente un área responsable de promoción y comunicación en la Dirección de Servicio Exterior. El funcionario a cargo de esta área sería el Director Alterno quien tendría el recargo de las funciones que se derivarían de la coordinación de los temas de promoción.

Teniendo claro el responsable y cuál es su legitimación para trabajar como enlace entre las entidades rectoras en temas de promoción, la cancillería y las misiones diplomáticas. Este en ejercicio del recargo procedió a realizar diversas acciones. Mismas que están indicadas por periodo de reporte y tipo de coordinación o área de trabajo visibles en el cuadro 9. Estas acciones estaban orientadas a establecer una plataforma propicia para el desarrollo de la diplomacia económica.

Entre ellas se destacan esfuerzos por el fortalecimiento de la comunicación entre las entidades rectoras, capacitaciones conjuntas, coordinación para el envío de material promocional, coordinación de propuestas técnicas por áreas de promoción, convenios interinstitucionales, seguimiento de actividades entre otros.

Cuadro 9.

Acciones desarrolladas por el área de promoción periodo 2014-2018

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017 – Mayo 2018
Coordinación con COMEX	- Fortalecimiento de comunicación con el Despacho del Ministro para conocer área estratégicas de trabajo.	-No se tienen registros	- No se tienen registros	- No se tienen registros
Coordinación con PROCOMER	- Se elaboró el Manual de Promoción para el Diplomático. -Realización de Capacitaciones para 25 misiones diplomáticas. -Establecimiento de interés de un protocolo conjunto de trabajo. -Formulación de Esquema de Gastos compartido.	- Firma de convenio interinstitucional para la promoción comercial. - Firma de acuerdo de gastos compartidos. - Jornadas de capacitación en total 6 para 17 embajadas.	- Inicio de operaciones de 40 oficinas comerciales de PROCOMER en coordinación con las misiones diplomáticas. - Firma de Acuerdo de gastos compartidos en una embajada en Europa. - Trabajo conjunto para invitar compradores a	- Aplicación del convenio interinstitucional. - Establecimiento de metas conjuntas. - Atracción de empresas para el Buyers Trade Mission. - Elaboración de una propuesta técnica por parte de PROCOMER para ser seguida

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017 – Mayo 2018
			la Buyers Trade Mission.	por las misiones diplomáticas.
Coordinación con CINDE	- Identificación de países y destinos de interés para la atracción de inversiones.	- Firma de convenio interinstitucional para la atracción de inversiones.	- No se tienen registros.	- Coordinación de una propuesta técnica para el año 2019.
Coordinación con ICT	- Coordinación de participación de Costa Rica en ferias internacionales. - Dotación de material promocional a las misiones diplomáticas.	- No se tienen registros	- No se tienen registros.	- No se tienen registros.
Marca País	- Diseño de Material promocional para misiones diplomáticas.	- No se tienen registros	- Capacitaciones con 43 a misiones diplomáticas sobre el uso de la Marca País.	- No se tienen registros.
Material de promoción	Coordinación por institución rectora	- Distribución de material variado a todas las misiones comerciales.	- No se tienen registros.	- No se tienen registros.
Definición de métricas de evaluación	- Se trabaja con el sistema del 2006.	- Se definen nuevas métricas de valoración.	- Se utilizan las definidas en 2015.	- No se tienen registros.

Fuente: Elaboración propia; a partir de Memorias Institucionales del MREC.

Además de estas acciones, se desarrolló una intranet en donde se compartía información y herramientas para las actividades de promoción del país. Dentro de ellas estudios de posibilidades de inversión, presentaciones, fotografías y *brochures*. En total al 2016 se suman 63 los documentos disponibles. La clasificación de esos documentos por área de promoción se presenta en el tabla 5.

Tabla 5.
Documentos disponibles en la intranet por área de promoción

Área de Promoción	Cantidad de documentos
Marca País	26
Inversión	9
País	6
Comercio de mercancías	5
Turismo	4
Servicios	3
Nombramientos	2
Varios	2
Armas nucleares	1
Consular	1
Cooperación	1
Cultural	1
Economía	1
No indica	1
Total	63

Fuente: Elaboración propia a partir de Circular DGSE- 1429-2016

Respecto a quienes han sido los que han elaborado estos documentos en el tabla 6. se puede notar que muchos de ellos fueron elaborados por las entidades rectoras a las áreas de promoción.

Tabla 6.
Creadores de los documentos disponibles en la intranet

Entidad	Cantidad
Marca País	29
Cancillería	10
PROCOMER	6
CINDE	5
ICT	3
No indica	2
MREC-ICE	1
ICT-Cancillería	1
MREC-PROCOMER	1
Estado de la Nación	1

Entidad	Cantidad
OECD	1
CINDE- CANCILLERIA	1
MREC-CINDE	1
MREC-CCPC	1
Total	63

Fuente: Elaboración propia a partir de Circular DGSE- 1429-2016

Ahora bien, es importante recalcar que tipo de documentos son los disponibles en esta intranet en la Tabla 7. se presentan estos documentos por tipo.

Tabla 7.

Tipos de documentos en la internet

Tipo de documento	Cantidad de documentos
Presentación	19
Fotografía	14
Informe	10
Convenio	4
Logotipo	4
Brochure	3
Pancarta	2
Plantilla	2
Manual	2
Discurso	1
Colorimetría	1
Documento	1
Grand Total	63

Fuente: Elaboración propia a partir de Circular DGSE- 1429-2016

Es importante mencionar que para el periodo 2014 – 2015 las acciones de promoción en el exterior contaban con una visión común entre las instituciones involucradas y que era:

- i) Posicionar al país bajo una óptica de mayor visibilidad;
- ii) establecer canales efectivos y eficientes de comunicación y coordinación interinstitucional que contribuyeran a que las acciones encaminadas y que

cumplieran con los objetivos y generaran el impacto correspondiente en el público meta;

- iii) y preparar constante y continuamente al recurso humano involucrado en la gestión de promoción, con una visión de país única.

Lo anterior trabajando en una dualidad de dimensiones. Siendo que a nivel nacional se trabajaría la comunicación con las instituciones rectoras. Y a nivel internacional mediante las misiones diplomáticas generando acciones de impacto, y alineándolas bajo una misma estrategia. Para el primer semestre del año 2018, ya se habían concretado las siguientes acciones en temas de promoción:

- i) 17 Reuniones de coordinación con las entidades rectoras de promoción, para coordinar las acciones de promoción y comunicar las oportunidades encontradas por las misiones diplomáticas.
- ii) 102 gestiones de promoción desde llamadas, correos y participaciones para canalizar lo actuado desde las misiones diplomáticas hacia las entidades rectoras.
- iii) 11 circulares comunicando temas de promoción a las misiones comerciales.

El Director adjunto que cierra el periodo de gobierno, en su informe de labores logra determinar los siguientes desafíos que enfrenta la Dirección de Servicio Exterior para ejercer una correcta diplomacia económica:

- i) El planteamiento de acciones no contempla las fechas de elaboración, los impactos esperados y tampoco cuentan con anteproyectos de gastos;
- ii) Una mayor comunicación bidireccional entre las misiones diplomáticas y la Cancillería para dar un correcto seguimiento de las acciones de promoción;
- iii) Solicitar apoyo a las entidades rectoras sobre sus objetivos y cuales indicadores se podrían utilizar para medir su cumplimiento;
- iv) La falta de una Unidad de Promoción en la Cancillería que se encargué únicamente de las funciones de promoción;

- v) Y la carestía de un funcionario que se encargue de tiempo completo a las acciones de promoción comercial.

Áreas de interés comunicadas a las misiones diplomáticas

A partir de la coordinación ejecutada por parte del área de promoción y las entidades rectoras de la promoción en Costa Rica se logró comunicar a las misiones diplomáticas que países eran de interés para el año 2016 y 2017. En el cuadro 10 se puede ver por sector estos países de interés para ejecutar promoción.

Nótese que ya no solo se habla de atracción de inversiones con CINDE, sino que además con el ICT, para inmobiliarias turísticas como atracción de inversión en hoteles y otros servicios orientados al servicio de los huéspedes internacionales.

Cuadro 10.

Países de interés por área de promoción periodo 2016-2017

Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)
Atracción del turismo: Alemania Canadá España Estados Unidos Francia Reino Unido	Alemania Argentina Bolivia Catar Colombia Corea Ecuador El Salvador	Alemania Brasil Canadá Corea Japón México Reino Unido
Atracción de líneas aéreas: Alemania Países Bajos	Francia Guatemala Honduras Italia Japón	
Atracción de Inversiones inmobiliarias en turismo: Argentina	Londres	

Fuente: Circulares DGSE-1429-2016 y DGSE-2054-2016

Cabe resaltar, que comunican estos nichos en las circulares DGSE-1426-2016 y DGSE-2054-2016 con la salvedad de que estos pueden cambiar en cualquier momento. Lo anterior respondiendo a las necesidades del país y su comercio.

Sobre la rendición de cuentas por parte de las misiones diplomáticas

Parte de lo que motivó el cambio de objetivos estratégicos de política exterior y los específicos de promoción como ya se ha mencionado, fue la necesidad de actualizar el mecanismo de evaluación que se tenía desde el 2006 en la cancillería. Este mecanismo se utilizó para evaluar la ejecución de la política exterior en la primer mitad de la administración Solís Rivera.

El proceso de evaluación partía de la solicitud a los embajadores de un plan anual de trabajo y dos informes semestrales relativos al cumplimiento de esos planes. El informe DFOE-PG-IF-01-2013 de la Contraloría General de la República indica que estos planes no se evaluaban completamente. Inclusive no se les asignaba valores numéricos cuantificables, que permitieran llegar a una calificación numérica. Lo que no admitía comparar una misión diplomática con otra.

Además de no poderse cuantificar las acciones de ejecución del servicio exterior, la cancillería no tenía la capacidad para evaluar todos los informes. Por lo que solo se tomaba una muestra entre 14 y 16 misiones diplomáticas y se evaluaban. Otra de las debilidades en el área de evaluación era la imposibilidad de mantener registros organizados y completos de todas las evaluaciones.

Teniendo este contexto claro, las acciones de promoción de los años 2014 y 2015 tienen el formato previo a la reforma realizada en la Dirección del Servicio Exterior. Este formato constaba de: un área para indicar el objetivo estratégico, otra para indicar las acciones concretas, variables, indicadores responsables, área de evaluación y puntuación. Y un anexo al cuadro donde se indican todas las actividades realizadas en el I y II semestre que constatan el cumplimiento de las metas planeadas.

Este formato fue una de las primeras formas para dar respuesta a la auditoría realizada por la Contraloría General de la República. Sin embargo, a pesar de indicar un área para variables e indicadores los mismos no tienen un área para contabilizar los totales, sino que se mide si la acción planteada para un objetivo se realizó o no y se le asigna la puntuación que se le dio a esa acción.

Este formato de informe no tiene un área en donde se puedan indicar las observaciones desde la oficina de promoción. Tampoco da la oportunidad a las misiones diplomáticas para alimentar sobre los retos que enfrentaron al desarrollar las actividades de promoción en sus respectivos países receptores. Un ejemplo de este tipo de formato de reporte para la primer mitad de gobierno se puede ver en la figura 16. Es importante mencionar que la fuente se indica Embajada B, en aras de mantener la confidencialidad del reporte del que fue tomado.

Figura 16.

Ejemplo de reporte de acciones de promoción en el 2014

Objetivos Específicos de Promoción	Acciones concretas	3.33%	Variable (s)	Indicador (es)	Responsables	Verificación de cumplimiento y acciones correctivas	Puntuación
	Propiciar un encuentro con la Cámara de Comercio para promocionar en forma progresiva a Costa Rica como destino ideal para la inversión extranjera directa.		Contacto con la Cámara de Comercio Reunión con la Cámara de Comercio		Embajador y Ministro Consejero	Se reformuló el objetivo acorde con instrucción del IGS.	3.33% IGS
24. Impulsar la atracción de inversiones sostenibles teniendo en cuenta el mensaje y naturaleza de la marca país.	<p>Informe Anual de Gestión: Pese a la coyuntura que vive el país sede la cual hace que no sea el momento más oportuno para la promoción del comercio exterior en sus tres vertientes: atracción de inversión, importaciones y exportaciones, se dispuso que en el marco de la agenda que esta Misión le organizó al Lic. Marcial Chaverri, Director de Procomer para el Cono Sur, se planearía un encuentro con la Cámara de Comercio.</p> <p>Así, el jueves 04 de diciembre, el Embajador Cordero, junto con el Lic. Marcial Chaverri, y la Ministro Consejero Adriana Bagnarello, se reunieron con el Sr. Osvaldo Escaserra, Gerente General, el Sr. Victor Dosoretz, Presidente de la Comisión asesora interna de Importaciones y Exportaciones, Sr. Gabriel Molteni, Jefe de Economía, y la Sra. Vanesa Ferreyra, encuentro que fue propicio para promover al país integralmente. Especial atención mereció la importancia de dar a conocer las potencialidades de Costa Rica como sede la Inversión Extranjera. Se habló de un posible acuerdo que podría ser suscrito, cuya conveniencia será analizada en el 2015. Por lo pronto, se abrió un importante canal de comunicación con una de las entidades gremiales empresarias que componen el Grupo de los Seis (G6) (el conjunto de grupos empresariales más fuertes del país)</p>						

Fuente: Informe Anual de Gestión. Plan Anual de trabajo 2014. Embajada B.

Con las lecciones aprendidas en el 2014 y 2015, se procedió a generar un nuevo mecanismo de evaluación llamado Plan Prioritario Anual de Trabajo (PPAT). Este instrumento se remitió para su aplicación el 18 de noviembre del año 2015 con el objetivo de que se empezase a aplicar a partir del año 2016.

Lo que, en consecuencia, modificó la forma de reportar las acciones de promoción en las Misiones diplomáticas, este nuevo instrumento incluiría reportes cualitativos cuatrimestrales que debían ser presentados los días 30 de abril, 31 de agosto y 31 de diciembre de cada año. En donde en no más de tres páginas se describían las gestiones encaminadas a la ejecución de las acciones planteadas y otras relevantes que el jefe de misión considerara para la promoción. Y el formato sería el presentado en el cuadro 11.

Cuadro 11.
Formato de informe cuatrimestral de promoción

Nombre de la actividad desplegada	Descripción de la actividad	Observaciones

Fuente: DGSE-1429-2016

Por otra parte, los informes parciales se enviarían en un formato libre de no más de una página o en un correo electrónico en donde se indicará: el evento, sus resultados, actividades y gestiones específicas. Además de estos dos avances, se generará un tercer documento al finalizar el año realizando una rendición de cuentas de todo el año a partir del cumplimiento de lo planteado en el PPAT de cada misión diplomática. Este reporte responderá al formato presentado en el cuadro 12.

Cuadro 12.
Formato de informe semestral y anual de promoción

Objetivos Estratégicos Institucionales para las Embajadas o Misiones Diplomáticas de Costa Rica en el exterior.					
Embajada de Costa Rica en _____					
Objetivos Específicos	Acciones	Indicadores	Riesgos y Acciones Correctivas	Responsables	Evaluación

Fuente: Informes anuales de gestión MREC

En el siguiente apartado se presentará el análisis de los informes anuales de promoción de los años 2014, 2015 y 2016. Tomando en cuenta el formato de la primer mitad del Gobierno Solís Rivera para los años 2014 y 2015, y el formato de la segunda mitad el año 2016. Es importante recalcar que para efectos del presente estudio fue un reto obtener los oficios, memorias y hasta los informes anuales. Se tuvo que acudir al despacho de señor ministro para poder obtener los informes analizados y estos no fueron remitidos de forma completa.

De igual manera el registro y custodia de los informes es una de las principales debilidades del área de promoción, por lo que es probable que la negación de los datos y de los documentos responda a esta debilidad. Pues es a partir del año 2017 donde se crea un mecanismo informático en donde las misiones diplomáticas pueden ingresar sus informes y mantener un registro de ellos sin necesidad de depender del papel para generarlos y almacenarlos.

Actividades desde la plataforma diplomática

La misiones diplomáticas y consulares en el exterior serán las áreas encargadas de operativizar todo lo planeado desde COMEX en política comercial exterior. Lo indicado por PROCOMER a partir de sus estudios de mercado. Y lo analizado por CINDE para proceder a acercarse a diversas empresas para atraerlas al país a invertir. Es decir, son la primera línea de acción en temas de promoción dentro del MREC.

Para presentar los resultados de sus acciones se analizaron un total de 115 informes anuales de promoción. Correspondientes a 35 misiones diplomáticas del 2014, 39 misiones diplomáticas del 2015 y 41 misiones diplomáticas del 2016. Cabe resaltar que los informes del 2014 y 2015 cumplen con el formato establecido desde el 2006. Mientras que para el año 2016, se toma en cuenta el formato publicado en el 2015.

Para el año 2014 un total de 35 misiones diplomáticas reportaron sus acciones de promoción. Estas acciones de promoción son solamente aquellas que tienen que ver con mecanismos de promoción comercial y atracción de inversiones. Cabe destacar que desde el área de promoción comercial muchas de estas misiones, trabajaron actividades de defensa comercial. De su actuar se lograron identificar 15 principales actividades ejecutadas como parte de las acciones de promoción comercial. En la tabla 8 se logra mencionan la actividades ejecutadas durante el 2014 y la cantidad de misiones comerciales que las reportaron.

Tabla 8.

Acciones de promoción ejecutadas por las misiones diplomáticas en el 2014

Actividad	Cantidad de Misiones diplomáticas
Seguimiento de resultados	2
Búsqueda de compradores para la BTM	3
Coordinación con el MAG	3
Asistencia de la academia	4
Actividades de defensa comercial	5
Coordinación con Aerolíneas	8
Coordinación con COMEX	11
Coordinación con CINDE	11
Ferias Comerciales	12
Visitas a cámaras comerciales	13
Misiones Comerciales	16
Identificación de oportunidades de exportación	18
Coordinación con PROCOMER	21

Actividad	Cantidad de Misiones diplomáticas
Coordinación ICT	23

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consignados en los informes de anuales del promoción del MREC del 2014

De estas actividades 16 misiones diplomáticas, repitieron acciones para más de un área de promoción. Es decir, en una actividad se promocionó más de un aspecto del país ya sea inversión, comercio, cultura o turismo. O dicho de mejor manera para varios objetivos estratégicos (recordemos que para ese año se plantearon 5) se planteó una misma actividad. Por ejemplo, en uno de los países receptores en una feria para promocionar el café del país se reportó como acción de: promoción comercial, divulgación de información para atracción de huéspedes (turismo) y distribución de material que presentaba las oportunidades de inversión.

Para este año solamente dos misiones diplomáticas realizaron seguimiento de sus acciones de promoción. Es decir, una vez realizada la actividad de promoción, se comunicaron con los receptores para conocer los avances y retos para establecer relaciones con Costa Rica en los aspectos promocionados.

Una importante intervención para mencionar es que, durante el 2014 se realizaron actividades de defensa comercial, ya sea coordinando controversias comerciales o trabajando para el establecimiento de mecanismos de reconocimiento mutuo en temas agrícolas. E incluso actividades de atención de instituciones para comerciales como por ejemplo entidades rectoras agrícolas del país receptor para dirigir consultas sobre productos exportados.

En este año resaltaron algunas misiones diplomáticas por la gran cantidad de actividades de atracción de inversión y promoción comercial. E incluso por coordinar con la academia para conocer oportunidades de exportación. También muchas de ellas coordinaron directamente con las oficinas de promoción comercial cercanas a sus sedes o las que tenían un representante allí.

De las acciones de promoción solamente 9 misiones diplomáticas ponderan de igual importancia las acciones de promoción comercial y de atracción de inversiones con las de atracción de turismo y promoción cultural. Mientras que 2 misiones ponderan de alta importancia las acciones de atracción de inversiones y 9 misiones las acciones de promoción comercial. Esto sobre el total de metas planteadas por cada misión.

En este año resalta una misión comercial en Asia. Que no solo realizó promoción comercial y de atracción de inversiones, sino que, además, trabajó temas de reconocimiento mutuo de exigencias para aduaneras y de acceso a mercados. Elaboró una ruta de inversión sostenible y que, además se apoyó en la academia para conocer el mercado. Sin embargo, al no tener la capacidad de generar indicadores obtuvo una nota insatisfactoria. Cabe destacar, que el cónsul destacado en esta representación diplomática fue colaborador de PROCOMER y de COMEX lo que lo hace acreedor de un conocimiento técnico importante.

Ahora bien, muchas de las misiones diplomáticas a fin de justificar su trabajo, mencionan como meta, la atención de cierta cantidad de consultas que llegan a su misión diplomática. En el caso de una de ellas incluso habla de atención 24/7 de consultas para inversionistas, personas que desean viajar entre otras.

De las metas planeadas para promocionar el comercio 15 misiones diplomáticas lograron completar satisfactoriamente sus metas. Y 13 misiones diplomáticas completaron satisfactoriamente sus metas de atracción de inversiones. Es decir, no todas las misiones diplomáticas lograron cumplir sus metas para comercio e inversión. Muchas de ellas reportaron retos que les dificultaron cumplir sus metas para el año 2014:

- i. El país no es invitado a participar en actividades, por lo que cumplir con algunas metas es imposible;
- ii. La coordinación con las entidades gubernamentales es deficiente, al punto que se contactan y no responden;

- iii. Algunas de las misiones no reciben recomendaciones o instrucciones giradas desde PROCOMER o COMEX;
- iv. Falta de recursos humanos, financieros y materiales para realizar acciones de promoción;
- v. Imposibilidad para definir acciones que puedan ser cuantificables;
- vi. Al existir cambios en los representantes diplomáticos no hay seguimiento de lo trabajado anteriormente y por ende no se conoce la ruta a seguir;
- vii. Falta de materiales promocionales desde PROCOMER y COMEX;
- viii. Se envían invitaciones para participar a actividades a las entidades rectoras y no se recibe respuesta.

Ahora bien, para el año 2015, se identifican las mismas 15 actividades de promoción, pero además se incluyen actividades como participación en capacitaciones, divulgación de información y estudios de mercado. Es decir, se amplían las acciones a un total de 18 actividades de promoción comercial y atracción de inversiones como se puede ver en la tabla 9.

Tabla 9.

Acciones de promoción ejecutadas por las misiones diplomáticas en el 2015

Actividad	Cantidad de Misiones diplomáticas
Coordinación con el MAG	3
Actividades de defensa	5
Coordinación con Aerolíneas	7
Estudios de mercado	7
Capacitaciones	8
Asistencia desde la academia	8
Acciones BTM	9
Coordinación con COMEX	12
Coordinación con el ICT	12
Visitas a cámaras de comercio	17
Coordinación con CINDE	18
Misiones Comerciales	20
Ferias Comerciales	21

Actividad	Cantidad de Misiones diplomáticas
Identificación de oportunidades de exportación	27
Divulgación de información	30
Coordinación con PROCOMER	31

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consignados en los informes de anuales del promoción del MREC del 2014

Estas actividades estaban regidas por el siguiente lineamiento:

Las misiones diplomáticas y consulares en el exterior son la primera línea de acción en la promoción de Costa Rica. Las metas deben encaminarse a generar impacto en la ciudadanía del país receptor y por ello es necesario alinear las acciones con la visión de las entidades responsables de cada sector (cultura, turismo, comercio e inversiones). La comunicación permanente de las oficinas en el exterior con la Dirección General del Servicio Exterior y con las entidades responsables en cada sector es imprescindible para aunar esfuerzos y consolidar una gestión de promoción nacional.

La promoción turística, comercial, cultural y de atracción de inversiones de Costa Rica en el exterior, debe alinearse con las prioridades y estrategias del Instituto Costarricense de Turismo, la Promotora de Comercio Exterior, el Ministerio de Cultura y la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo, entidades rectoras respectivamente de las materias. Al respecto las acciones concretas que se realicen deben ser coordinadas con esas instituciones y ejecutadas con los recursos existentes (asignados mediante gastos de oficina). (Plan Anual Operativo, 2015)

Para el año 2015, de 39 solo 6 misiones diplomáticas no lograron completar sus objetivos de promoción comercial y de atracción de inversiones. El resto logró completar sus acciones de promoción comercial y de inversiones de forma satisfactoria. Durante este año las acciones comerciales fueron más que las acciones de promoción de cultura, de atracción de turismo y hasta de atracción de

inversiones. En algunos casos estas acciones comerciales y de inversión llegaron a representar el 40% de lo planteado para las metas de promoción en general.

Ya para el 2015 el número de misiones diplomáticas que daban seguimiento a sus acciones de promoción subió de 2 a 4. Mostrando el inicio de una conciencia por la importancia de dar seguimiento a las acciones realizadas para dar continuidad. Pero aún se seguía hablando de acciones repetidas para un mismo objetivo de promoción 10 misiones hicieron uso de este mecanismo para dar por cumplidos objetivos de promoción ya fueren culturales, junto con comerciales o de atracción de inversiones.

El 2015 es uno de los años con mayor cumplimiento de acciones propuestas en temas comerciales pues de un total de 39 misiones diplomáticas que reportaron acciones de promoción 28 logran cumplir a cabalidad sus objetivos planteados.

Pero también uno de los años con más actividades innovadoras. Resalta una de las representaciones diplomáticas que realizara las 18 actividades identificadas para este año y que incluso llega a firmar un acuerdo para compartir gastos de promoción entre PROCOMER y la embajada. Mucho de esto tiene que ver porque su embajadora fue exministra de comercio exterior y cuenta con la preparación técnica para desarrollar actividades propias del quehacer comercial.

También destaca una representación centroamericana, en donde su embajador no solo encuentra un nicho de mercado, sino que además revisa las condiciones de acceso al mismo. Y determina las principales dificultades de acceso. Lo que informa en su reporte anual. Resultando uno de los primeros acercamientos de las embajadas a reconocer y reportar nichos de mercados que incluso ya cuentan con registros en el país receptor.

U otra que para atraer inversiones identifica un instrumento fiscal, como una de las principales barreras para atraer inversión y que comienza a coordinar con el Ministerio de Hacienda, para conocerlo y trabajarlo con las entidades gubernamentales para que este pase de ser una barrera a una oportunidad que refuerce la plataforma de atracción de inversiones. Sin embargo, el Ministerio de

Hacienda nunca compartió el instrumento que hablaba sobre la doble imposición por lo cual la misión no pudo dar seguimiento a la acción.

También en Suramérica una de las misiones se propuso realizar un boletín informativo sobre comercio y atracción de inversiones que distribuyó entre cámara y otras instituciones de interés por un determinado periodo de tiempo y con cierta regularidad.

Es importante recalcar que el mecanismo utilizado de evaluación es bastante parcial, pues al no contar con una medición numérica exacta, deja en virtud del evaluador definir la ponderación de cada objetivo. De igual forma hace realizar un reporte consolidado de actividades que al parecer las misiones diplomáticas aún no saben discernir si son de inversión o de turismo, por ejemplo, la intención de inversión de una persona en la parte turística. Y que por encontrarse definido como el ICT el que lo propone lo remite a esta instancia.

Lo que más adelante veremos que es muy probable que el planteamiento como diplomacia económica tiende a generar confusión. Lo que en algunos momentos no permite a las misiones clasificar sus esfuerzos de forma correcta.

Algunos de las observaciones a tomar en cuenta como retos o necesidades de las misiones diplomáticas para poder ejercer una correcta ejecución de la promoción comercial y de atracción de inversiones para el 2015 fueron:

- i. Problemas en el registro y custodia de las acciones de promoción dentro de las misiones diplomáticas. El registro de lo realizado normalmente no se mantenía documentado.
- ii. Presupuestos insuficientes.
- iii. Falta de recursos e interés por parte de los inversionistas del país receptor.
- iv. Altos costos operativos de la empresas costarricenses para llegar al estado receptor.
- v. Las misiones completan de forma incorrecta los formularios de evaluación, sin seguir el formato y el orden indicado.

- vi. Se solicita material de apoyo a PROCOMER y no se recibe.
- vii. Al contactar la empresas referidas a COMEX y CINDE, las mismas reportan que COMEX le solicita que dejen la coordinación con la misión diplomática y se continúe con ellos, pues indican que Cancillería no tiene injerencia en sus temas.
- viii. Problemas para coordinar acciones entre COMEX, PROCOMER y CINDE.
- ix. Los resultados de las gestiones de promoción se comunicaron en algunos casos a otras instancias que no eran las encargadas de promoción en el MREC.
- x. El poco tiempo de antelación con el que se invitan a las entidades rectoras a las nuevas actividades identificadas para promocionar el país, hace imposible la participación de estas.
- xi. Pocos o nulos instrumentos para obtener información relevante para la promoción comercial.

Los reportes de los años 2014 y 2015 son extensos lo que no permiten un correcto seguimiento de acciones realizadas. Incluso su formato lo hace engorroso, aburrido y hasta confuso para evaluar. Se encuentran errores de redacción, errores ortográficos, entre otros. Así mismo sus objetivos se plantean sin tener claro a que área de promoción pertenecen. En muchos casos no se toma en cuenta el entorno en el que se desarrollan las actividades, lo que a la postre dificulta el cumplimiento de las metas.

En el 2016, la forma de reporte cambia a partir del planteamiento de un único objetivo de promoción que en pocas palabras ordenaba: Ejecutar acciones que promuevan a Costa Rica en el exterior en las áreas de comercio, inversión, turismo y cultura.

Este ya no integrará las acciones realizadas sino simplemente los objetivos trazados y la cantidad de actividades realizadas por ese objetivo. Para el año 2016 la gran mayoría de misiones diplomáticas se encaminaron solamente a dos actividades:

- i. Realizar presentaciones para promover Costa Rica en los sectores de comercio, atracción de inversiones, cultura y turismo bajo la imagen de Marca país;
- ii. Lograr la participación de empresarios en la BTM 2016.

Para el año 2016, casi todas las misiones comerciales cumplieron sus metas de promoción, dado la simplicidad de estas, el instrumento de igual manera facilita el cumplimiento en poco tiempo. En promedio para el primer objetivo las misiones diplomáticas plantearon como mínimo 4 presentaciones de promoción, mientras para la búsqueda de empresarios compradores para la BTM 2016 se plantearon como mínimo atraer a dos empresarios.

En total reportaron 42 misiones diplomáticas en donde 20 lograron sobrepasar las metas con holgada cantidad de gestiones, mientras que un total de 22 misiones cumplieron con su mínimo de gestiones planteadas a inicio de año. Sin embargo, a pesar del alto cumplimiento se encontraron retos para poder cumplir sus actividades entre ellas la falta de trabajo conjunto con PROCOMER, o la realización de acercamientos superficiales sin impacto en algunas misiones diplomáticas.

Del anterior párrafo es importante destacar, que las misiones reportaron gestiones para llegar al objetivo, distinto al cumplimiento del objetivo per se. Por ejemplo, para el objetivo: lograr la participación de al menos X cantidad de empresarios en la BTM 2016, reportan que enviaron X cantidad de invitaciones, no la cantidad efectiva de empresarios que participaron. E incluso el área de promoción les aconseja realizar esto y cambiar el objetivo al reportar el I semestre. Entonces tenemos misiones que si logran cumplir el objetivo inicial de llevar X cantidad de empresarios a la BTM mientras que otras solo reportan que lo intentaron.

El instrumento de evaluación si bien es cierto es ejecutivo, y permite dar una mejor lectura a las acciones de promoción, algunas misiones diplomáticas lo consideran insuficiente y en algunos rubros como retos, hablan del entorno para la promoción

denotando la falta de un área para que esto sea expresado, en otros casos salen completamente del objetivo general y plantean sus propios objetivos generales.

Es de recalcar que, al revisar estos informes, se nota que la metas establecidas son mínimas, y que las embajadas siguen reportando en su instrumento cualitativo la misma clase y cantidad de gestiones de promoción que en el 2014 y 2015. Lo que hace cuestionar si en efecto este nuevo instrumento de medición es suficiente para dar un correcto seguimiento de los logros y retos en materia de promoción comercial y atracción de inversiones.

En decir, de 18 actividades principales que se trabajaban en la primer mitad del Gobierno Solís Rivera , al final se simplificaron para su reporte a dos grandes objetivos. Uno abierto a presentaciones que no discriminan por su área de promoción y otro a la búsqueda de compradores para la BTM. Pero el hecho de no tenerlos ampliados en el informe anual no significa que no se estuvieran realizando. Y que estos se ven reflejados en los informes cuatrimestrales o en los informes anuales. Como consecuencia registrando un cumplimiento de hasta un 400% más de lo planeado en el año 2016.

Pues al tener tres instrumentos distintos, la parte engorrosa de lectura de 3 páginas completas de acciones solo se traslada a otro periodo y no se visibiliza correctamente como un todo en un año de reporte. Ya que hace entrever que las misiones hacen más de lo que se le pide año con año, lo que no es correcto porque ya estas acciones se estaban ejecutando en años anteriores. Esto no asegura un seguimiento correcto de los retos o de los logros de estas gestiones reportadas.

Parte de esto responde a la deficiente preparación que tienen las misiones diplomáticas para definir objetivos que respondan a la realidad de su país receptor en temas de comercio e inversión. Y del intento desde Cancillería por homologar los objetivos de todas las misiones diplomáticas a solo dos objetivos, que a la postre no toman en cuenta el entorno en el que se desarrollan las actividades de promoción.

Es decir, se encontraron misiones que, por ser de alto interés para el país en temas políticos, de cooperación y comercial tienen una holgada cantidad de actividades de promoción (Hasta 30 gestiones y 20 actividades de promoción), además de que tienen más de una representación diplomática en el país receptor. Y que además reciben mayor atención por parte de las entidades rectoras, que si le plantean un objetivo deficiente lo cumplirá con facilidad sin conocer si realmente genera ese valor agregado que se busca.

Mientras que en otros casos son representaciones muy jóvenes que están en el proceso de conocimiento del mercado, y que sus acciones y actividades serán completamente distintas. Lo que también pareciera mostrar que unas misiones trabajan más que otras, desmeritando a otras que trabajan igual pero que por su realidad en su país receptor las gestiones deben ser destinadas y tratadas de distinta forma.

De los retos encontrados dentro de lo reportado en el 2016, se encuentran problemas de consecución de objetivos por cambios de funcionarios de las misiones diplomáticas. Poco tiempo para la planificación de las visitas y de las acciones de promoción y la aprobación de presupuestos. Y acercamientos de carácter informal a las entidades rectoras de gobierno en los países receptores que no permiten concretar acciones de promoción.

Durante los tres años independientemente del formato de evaluación, se denota en las misiones diplomáticas la dificultad para establecer objetivos concretos de promoción que se adapten a las necesidades por país receptor, así mismo como una cultura de acción reactiva, más que de planificación.

De igual manera una considerable dificultad para establecer indicadores, pues en muchos de ellos se veían observaciones por parte del área de promoción que al evaluar el primer semestre solicitaba una modificación de indicadores para que fueran cuantificables, y que no se conseguía para fin de año. Lo que a la postre hizo

que muchas misiones que tenían gran cantidad de actividades relevantes tuvieran notas deficientes o calificadas como insatisfactorias o inconclusas.

Resulta curioso notar que a pesar de tener una extensa plataforma de comercio exterior que ofrecen herramientas para facilitar el comercio y la inversión en muy pocos informes se habla de acciones enmarcadas dentro de esta plataforma. Con exactitud en 3 años solo en dos informes fueron mencionados. Y en uno de estos se mencionó mal. Pues el país que reporta forma parte de un instrumento regional y no bilateral como fue citado. Lo anterior incluso posterior a la modificación de los objetivos estratégicos, que se basan en los mecanismos marca país.

Como aporte positivo en los tres años se logra identificar que las misiones tenían claros los nichos, propuestos por PROCOMER y CINDE como de interés y que trabajaron para poder llegar a esas áreas. Muchos consiguieron adelantos importantes en temas de inversión como la coordinación de visitas de empresas al país en áreas relevantes de inversión. Otros inclusive invitaron a la academia a desarrollar estudios de mercado para productos agrícolas de interés para ser posicionados en el país receptor.

Así mismo, el intento de una coordinación activa con la oficina de promoción y las entidades rectoras por parte de las misiones diplomáticas. E incluso la coordinación de muchas de las actividades antes mencionadas por las entidades rectoras para el periodo en estudio en donde la embajadas reportan haber tenido participación. En procesos de invitación al país, organización y presencia.

También es importante recalcar que las misiones lograron formar una amplia red de contactos, con entidades gubernamentales, cámaras de comercio, empresas y otros actores relevantes del comercio y la inversión a partir de su cotidianeidad al ejercer sus funciones consulares o de representación. Lo que demuestra la creación de una capacidad para reconocer oportunidades más allá del ámbito político. Para ejercer un cabildeo propicio para la promoción comercial y de inversiones.

En el siguiente capítulo se evaluará toda la dinámica de promoción generada durante el periodo en estudio, desde el MREC. Don de se definirán sus principales aciertos, pero, además, sus áreas de mejora. Desde una óptica, operativa, legal, procedimental e institucional.

Capítulo IV

Evaluación de las acciones de promoción comercial y atracción de inversiones realizadas por el MREC

Se ha planteado que es diplomacia económica, también como entender la diplomacia comercial, cuáles son sus actores, actividades, enfoques de estudio, entre otros. Por lo que resulta importante conocer si las acciones de promoción comercial y atracción de inversiones realizadas por el MREC se enmarcan en la teoría de diplomacia económica o de diplomacia comercial.

Una vez conociendo a que disciplina diplomática pertenecen se aplicarán los mecanismos de evaluación de esta. Lo anterior para conocer si estas acciones responden positivamente a la plataforma de comercio exterior de Costa Rica, y de los mecanismos de promoción establecidos legal, operativa e institucionalmente por parte de las entidades rectoras en materia.

Todo lo anterior, para evaluar si estas estuvieron debidamente encaminadas a cumplir los objetivos planteados durante la administración Solís Rivera. Cuyo norte era dinamizar el comercio, acrecentar la empleabilidad y posicionar al país como una economía en desarrollo. Y así, determinar si su planteamiento es el idóneo o por el contrario requiere de alguna intervención para poder surtir los efectos deseados.

¿Las acciones de promoción realizadas por el MREC eran de Diplomacia Económica o de Diplomacia Comercial?

En este apartado se expondrá si las acciones realizadas desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto desde sus plataformas diplomáticas pueden realmente ser enmarcadas en la teoría de la diplomacia económica. Esto pues, desde el año 2015 cuando se plantea la política exterior de promoción de comercio y atracción de inversiones, se ha insistido en la necesidad de realizar un efectivo y eficaz proceso de diplomacia económica. Esto según lo determinado en los distintos

instrumentos legales que justifican el actuar de las misiones diplomáticas en estas áreas durante el periodo en estudio.

Para ello se deben retomar las definiciones planteadas en esta investigación en el capítulo I. Y para una mejor comprensión de estas se presentarán en el cuadro 13, esquematizadas por enfoque, actividades y mecanismos de evaluación

Cuadro 13.

Enfoque, actividades y evaluación de la diplomacia económica y comercial

	Diplomacia Económica	Diplomacia Comercial
Enfoque	Conjunto de actividades que realizan actores públicos que conforman un Estado, enfocadas a la consecución de objetivos de la política económica exterior de un país a nivel bilateral, regional y multilateral.	Actividades enfocadas a obtener ganancias a partir de la promoción de exportaciones y atracción de inversiones a través de los canales diplomáticos.
Actividades	Promoción del comercio y la inversión, las finanzas, la captación de tecnología y conocimiento, la energía y la sostenibilidad global, la cooperación para el desarrollo, la seguridad económica y las estrategias de marca país.	Inteligencia comercial, imagen país, red de contactos y búsqueda de socios, manejo de conflictos, coordinación y logística de visitas gubernamentales y misiones comerciales.
Se evalúan	Procesos de negociación y la toma de decisiones de los actores implicados	La calidad y relevancia del valor agregado generado durante su ejercicio a partir de distintos enfoques como: sus efectos, los recursos existentes, el entorno en el que se desarrolla y preparación de las empresas.

Fuente: Elaboración propia

Así bien, empezaremos a evaluar cada aspecto de estas definiciones, contrastándolo con lo planteado y ejecutado durante la administración Solís Rivera. Empezando con el enfoque, para ello es importante recordar los objetivos que planteó el exministro González Sáez en el año 2015. Pues con ellos justificaba la necesidad del ejercicio de acciones de promoción comercial y de atracción de inversiones. El excanciller indicó cinco grandes metas por cumplir para el desarrollo del país:

- i. Generar más y mejores empleos;
- ii. Gestar y propiciar mejores condiciones del quehacer económico y comercial;
- iii. Que nuestras exportaciones aumentaran y penetraran nuevos mercados;
- iv. Que las empresas tuvieran mejor información para la toma de decisiones a la hora de invertir o;
- v. Que empresas emisoras de turismo colocaran a Costa Rica como destino preferencial.

A partir de lo indicado, el objeto del ejercicio de actividades de promoción comercial, atracción de inversiones e incluso atracción de huéspedes planteado no responde a la consecución de metas de política económica exterior a nivel bilateral, regional o multilateral. Antes bien, están enfocadas a obtener ganancias a través de los canales diplomáticos, que en consecuencia generaría desarrollo económico nacional. Lo que desde su enfoque lo esbozado por el excanciller no es diplomacia económica, sino diplomacia comercial.

Si se analiza a partir de las actividades desarrolladas por las misiones diplomáticas durante el periodo en estudio. Se debe recordar lo presentado en el capítulo III, sobre las 18 principales acciones ejecutadas que pueden ser clasificadas en las siguientes actividades: elaboración de estudios de factibilidad de importación de productos costarricenses en el país receptor, defensa comercial, participación en misiones y ferias comerciales, actividades de promoción de la marca país, creación de red de contactos, manejo de conflictos y coordinación y logística de visitas gubernamentales de alto nivel y otros funcionarios técnicos.

Entonces si estas actividades las comparamos con las ejecutadas por la diplomacia económica, las mismas distan de lo que en teoría se conoce como actividades de la diplomacia económica y se adaptan mas a la definición de diplomacia comercial.

Así mismo, a partir de lo que se busca al momento de evaluar estas actividades se puede notar que más allá de conocer los procesos de negociación y la toma de decisiones de los actores implicados, lo que se evalúa desde la oficina de promoción es la calidad y la relevancia del valor agregado generado durante las actividades. Pues nótese que aún para el 2018 al finalizar el gobierno el Director Adjunto de Servicio exterior aún necesitaba un instrumento que le permita conocer un mecanismo para plantear sus objetivos y los indicadores que le permitan conocer su cumplimiento. Especialmente porque lo que se buscan con estas actividades es generar un impacto en la comunidad receptora.

Como resultado, lo planteado por el excanciller González Sáenz no puede ser llamado diplomacia económica, sino que desde la teoría debe ser calificado como diplomacia comercial. Empezando por el objetivo que tienen las actividades, lo que se propuso y se ejecutó desde las misiones diplomáticas y desde la oficina de coordinación de promoción y el tipo de evaluación que se desea aplicar a estas.

Por lo que es importante recordar que la diplomacia comercial, no es una disciplina ajena a la diplomacia económica, sino un subproducto de ella. Pero esto no le da oportunidad a los Estados para llamarle a la promoción comercial y a la atracción de inversiones diplomacia económica ya que para ejercer esta se debe integrar una serie de aristas que incluyen dimensiones bilaterales, regionales y multilaterales, que para el caso de Costa Rica legalmente no son competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Una vez definido lo que realmente ejerce el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en sus misiones diplomáticas, es posible conocer el mecanismo para evaluar lo actuado. En la siguiente sección comenzaremos a evaluar todo lo actuado en el periodo en estudio a partir de los criterios definidos para la diplomacia comercial.

Desempeño del MREC en el ejercicio de la diplomacia comercial

Bien, si se desea evaluar lo actuado dentro del marco de lo establecido por el MREC, se debe conocer cuáles son los resultados esperados. Por ello es importante reconocer que el principal resultado a evaluar es el grado de valor agregado que las actividades de promoción y atracción dan al país. Esto a partir de lo establecido dentro de la teoría de la diplomacia comercial. Teniendo como variables la calidad y la relevancia para determinar ese grado de valor agregado.

Para realizar esta evaluación, se han identificado 4 momentos claves en el ejercicio de la diplomacia comercial siendo estos: i) Planificación e institucionalización, ii) Operativización, iii) Evaluación y iv) Seguimiento.

Planificación e institucionalización

Para el 2014 ya se tenía clara la ruta a seguir para el tratamiento de la promoción comercial y la atracción de inversiones. Pues, se hablaba de una dimensión dual, una nacional que trabajaría con las entidades rectoras para dirigir los esfuerzos y una internacional que haría operativamente lo dictado por estas. Con un área de comunicación que coordinaría informalmente estas acciones interinstitucionales.

A partir de allí las misiones diplomáticas generaron objetivos, con una visión Dual, de coordinación nacional y de acción internacional. Y esto es evidente en donde más de la mitad de las misiones que reportaron acciones coordinaron con las entidades rectoras directamente y realizaron actividades que a su haber consideraron de impacto dentro del país receptor.

Durante esta primer etapa, la oficina de promoción más que coordinar la planeación de los objetivos a cumplir se comportó como un área en donde reportaban las misiones y brindaba consejos para cumplir los objetivos modificándolos semestralmente. Calificando sobre bases poco objetivas si estas acciones eran o no aceptables como relevantes, sino que sobre la realización de ellas *per se*. Sin

embargo, en el 2014 fue el único año en el que se coordinó con COMEX las líneas de política exterior comercial.

En el 2015, esta planeación de carácter dual prácticamente desaparece. Debido a que a inicios de año el Canciller de ese momento mandaría a obviar lo dispuesto por las entidades rectoras en las áreas de comercio e inversión. Como consecuencia las embajadas hicieron más de lo debían, reportando acciones que pudieran bien ser calificadas de promoción comercial y atracción de inversiones, como también pudieron ser calificadas como otros esfuerzos de promoción.

La planeación en este año se centró en que enviaran una hoja ruta y unos objetivos, y así de forma indiscriminada las misiones diplomáticas llegaron a proponer desde dos extremos: uno débil en donde se planteaba lo mínimo y se cumplía a fin de año con sobrada holgura y uno extremo en donde se programaban acciones y objetivos que al final del año por ser tan amplios y de tan difícil evaluación quedaban como insatisfechos.

Pero para el 2016 el proceso de planeación aparentó ser consensuado con las entidades rectoras, y se estableció un objetivo general que debió ser satisfecho por dos objetivos específicos: realizar actividades de promoción (indiscriminadamente) y buscar empresas que participaran en la BTM. Esto sin contar con la comunicación de aquellos nichos de interés según área de promoción.

No obstante, a pesar de lo planteado durante este periodo, las misiones diplomáticas siguieron reportando las mismas acciones de promoción y atracción que realizaron en el año en los instrumentos cualitativos y en los instrumentos cuantitativos reflejaron un cumplimiento de hasta un 400%.

Lo que denota que la planificación en temas de promoción y atracción de inversiones es incorrecta. Toda vez que más que ser planeado para cumplir objetivos por tipo de misión, recursos disponibles y relevancia comercial, prácticamente respondían a lineamientos que no se adaptan a estas variables y que denota un accionar reactivo más que planificado.

Nótese que es hasta el periodo 2017-2018 que la oficina de promoción coordina con las entidades rectoras propuestas técnicas de trabajo con PROCOMER y CINDE, obviando ICT. Es decir, al finalizar el gobierno no tenía clara la forma de planificación, solamente se reaccionó de acuerdo con las oportunidades que se le iban presentando a la oficina de promoción, a las embajadas y consulados del país.

Inclusive se firman mecanismos de interinstitucionales de coordinación que no tienen un plan adjunto de trabajo. Lo que hizo que estos acuerdos fueran casi inoperantes, se resalta lo mencionado por la Señora Jonhson en el año 2016 como coordinadora de las oficinas de promoción de PROCOMER, la participación de las embajadas y consulados en las actividades de promoción son prácticamente asistir a la apertura de las actividades y que hablen. La coordinación con PROCOMER para la planificación de objetivos conjuntos fue inexistente.

Lo que llama a recalcar, si año con año durante el periodo en estudio, PROCOMER, COMEX, CINDE, Cámaras empresariales entre otros, entre los meses de junio y julio del año anterior de iniciar labores anuales tenían claras las actividades a realizar en el periodo siguiente. ¿Porque estas nunca fueron coordinadas con las embajadas desde ese periodo, para tener no solo conocimiento, sino coordinar todo lo necesario en temas de recursos humano y económicos y hasta brindar recomendaciones?

Incluso al conocer estas actividades de previo se pudieron programar en los planes anuales de las embajadas y consulados, para conocer si las acciones adicionales a estas realmente eran de calidad y relevantes. Lo que demostraría si la ruta de planeación conjunta creaba valor agregado y se mantenía o si por el contrario las actividades adicionales eran las que creaban valor agregado.

La etapa de planeación durante el periodo en descripción obvió un análisis concienzudo del contexto en el que cada una de las misiones diplomáticas se desempeñaba en temas de promoción: pues para plantear objetivos se debía conocer los recursos de información disponibles, los recursos de la misión

diplomática, la preparación que llevaban las empresas a las misiones en los países receptores que se tenían y la institucionalidad del país receptor.

Y al obviar esto es como se denotan misiones que reportan que no logran concretar acercamientos con empresas o entidades gubernamentales, otras que no tienen recursos y al pedirlos son negados, otras misiones que no reportan acciones porque no tienen jefe de misión. U otras que simplemente indican que no fueron invitadas a nada y que por eso no hay actividades que reportar.

Operativización

La operatividad de la diplomacia comercial se dirigió de forma expresa en dos vertientes, desde el ámbito nacional con la oficina de promoción y las misiones diplomáticas en el ámbito internacional. El MREC con sus distintas dependencias coordinaron los objetivos estratégicos de política exterior, que a inicios de periodo fueron amplios y prioritarios en el tema de promoción comercial y atracción de inversiones. Pero que al finalizar el periodo estos fueron generales y relegados al último lugar.

Sin embargo, esta dinámica reduccionista no dio al traste con los esfuerzos generados durante el periodo 2015-2016 en donde se institucionalizó la mal llamada diplomacia económica. Con coordinaciones y convenios interinstitucionales, solicitando herramientas que facilitaran la promoción o al menos dirigieran los esfuerzos, el establecimientos de mecanismos sencillos de reporte, el desarrollo de una intranet, con capacitaciones a ciertas misiones y con la comunicación de los nichos de interés por área de promoción.

Resulta interesante que teniendo claros los tres ejes de la diplomacia comercial, que son comercio de bienes y servicios, atracción de inversiones y atracción de huéspedes, pareciera que el tercero fuera más un tema a parte de los temas de promoción de comercio. Lo que al operativizar las acciones quedara por fuera de los convenios de coordinación interinstitucional.

Sin embargo, esta operativización en capital fue insuficiente, aún al finalizar el periodo en estudio los mecanismos de comunicación con las entidades rectoras no tenían una metodología organizada, sino que era reactiva a partir de la necesidad de búsqueda instrucciones. Así mismo la pertinencia de los materiales de promoción eran fotografías y presentaciones que no tenían ningún tipo de explicación de cómo utilizarlas. Es más, y aún para este año se desconocía su existencia.

El manual para el diplomático simplemente era una presentación de áreas de fortaleza del país, con los contactos de las oficinas de PROCOMER Y CINDE. Es decir, el manual no dirigía al diplomático, sino que era una presentación más de las muchas facilitadas por los órganos rectores en la materia. E incluso la coordinación de materiales de promoción la debían hacer directamente las embajadas con las entidades rectoras, lo que dejaba sin operar a la oficina de promoción.

Los mecanismos de evaluación planteados más que conocer el valor agregado de las acciones, se plantearon como un medio de control para saber de si realmente las embajadas ejercían o no diplomacia comercial como lo mandó el Canciller. Y las actividades de capacitación coordinadas no tuvo el alcance requerido a nivel interno para crear una cultura de promoción, ni para asegurar en las misiones diplomáticas el conocimiento pleno de estas. Toda vez que solo se les dieron a las embajadas identificadas como estratégicas. Pero surge la pregunta ¿Y qué pasa si uno de sus integrantes es trasladado y llega otro que desconoce lo aprendido por el anterior? Pues claro se pierde la línea de trabajo que llevaba la misión comercial.

Ahora bien, no todo fue malo en el operar de la oficina de promoción, la apertura de un mecanismos de coordinación con PROCOMER, le permitió a PROCOMER aumentar su presencia en los países en los que Costa Rica no contaba con representación. Con el uso de la plataforma diplomática, su plataforma de promoción pasó de ser en 2014 con 10 oficinas de promoción a 40 oficinas de promoción.

De todo esto no se puede culpar solo a la oficina de promoción, pues esta solo estaba operaba con un funcionario y eran actividades de recargo. Lo que significa que prácticamente el actuar de la coordinación era limitado en tiempo y recursos. Lo que dificultó realizar una política de operación debidamente direccionada con los objetivos propios como oficina de promoción. Así como el ejercicio de una correcta coordinación con las misiones diplomáticas de esta política de promoción.

Ahora bien desde las misiones comerciales se notan que existieron acciones principales como: promoción comercial (reuniones con cámaras, ferias comerciales, atención a misiones, entre otras), de atracción de inversiones (reuniones con inversionistas, presentaciones en foros sobre las bondades del país, visitas a empresas), Promoción del turismo (mediante ferias, campañas (resalta Brasil 2014), contacto con empresas de comunicación) y apoyo a empresas en el extranjero (especialmente con temas sanitarios y fitosanitarios. Así como la resolución de controversias.).

Algunas lograron hacer actividades de soporte como: Inteligencia (ya fuera por cuenta propia o con apoyo de la academia del país receptor), red de contactos (incluso los llegaron a compartir en sus informes) y relaciones públicas (con asistencia a actividades de celebraciones como fiestas patrias, despedidas de diplomáticos acreditados en el país receptor, entre otras actividades sociales con representación oficial).

Con lo mencionado se puede denotar que en efecto es diplomacia comercial lo que ejercieron las misiones diplomáticas. Sin embargo, se le siguió llamando, ejecutando, evaluando y planteando como diploma económica, lo que perdía un poco el sentido de las metas trazadas que derivaron ese accionar. Incluso algunas misiones diplomáticas reportaron en el área de promoción el acompañamiento de contratos del estado con regiones en temas de obra pública.

Se logró notar que muchos hacían las actividades y los resultados más que comunicarlos ya fuere a las entidades rectoras o la oficina de promoción, las

remitían a la Dirección de Cooperación que tomaba esos reportes y no los concretaba porque no eran de su área de trabajo.

O por ejemplo se confundía la atención de un inversionista para proyectos hoteleros y se remitía al ICT y no a CINDE. Si bien es cierto ICT es la entidad rectora de turismo e infraestructura de turismo, quien dirige los mecanismos de establecimiento de inversión y los coordina con el ICT es CINDE.

Claro, está operativa no fue ajena a retos y carencias, empezando por las de recursos económicos, recursos humanos (Especialmente por la falta de jefe de misión), de mecanismos de registro de las acciones realizadas, de materiales promocionales, la poca o nula comunicación con la entidades rectoras (Se les hace llegar materiales, invitaciones y ni siquiera confirman el recibido), inclusive desde las entidades rectoras se generó un mecanismo de exclusión a los representantes diplomáticos.

Muchas misiones diplomáticas trascendieron y coordinaron directamente con las entidades rectoras saltando, la figura de la oficina de promoción. Y esta solo se daba cuenta de lo pactado y tratado cuando se hacían los informes. Lo que denota que operativamente en algún momento las misiones diplomáticas sintieron más efectiva la comunicación directa que aquella mediada.

Destacó que, de la amplia plataforma de comercio exterior, la misma se mencionara pocas veces como bases para el ejercicio de la promoción y atracción de inversiones. Y que incluso al mencionarse se citaran como mecanismos bilaterales siendo que los mencionados eran instrumentos regionales. Lo que evidencia un desconocimiento por parte de las misiones diplomáticas de la plataforma de comercio exterior existente y de sus facilidades.

A pesar de la variopinta paleta de acciones de promoción en ejercicio, muchas misiones diplomáticas decidieron reportar una misma actividad para el registro del cumplimiento de dos acciones planteadas, lo que recalca que entre lo planteado y

lo realizado se obvió por completo la realidad del país receptor especialmente en su contexto sobre el entorno de promoción.

Esta forma de operar, con un claro desligue entre lo planteado desde capital y su mecanismo de coordinación y lo ejecutado en las misiones diplomáticas hace entrever, la urgencia de las misiones diplomáticas por hacer notar su importancia en el campo. Y la falta de posicionamiento de estas como generadores de valor agregado por parte de la oficina de promoción dentro del entorno nacional.

Evaluación

Respecto a la evaluación, se puede decir que se pasó de una fórmula, engorrosa de difícil seguimiento, a una separación de instrumentos entre lo cualitativo y lo cuantitativo. Que no permiten aun así visibilizar el valor agregado generado por las misiones diplomáticas. Inclusive no permiten conocer la intervención de la oficina de promoción y las entidades rectoras ya fuere para bien o para mal.

Hoy en día se maneja este mismo instrumento, de reporte a partir de lo comunicado por uno de los cónsules en ejercicio. ¿Pero que hay de malo con este instrumento? El primer instrumento de reporte cuatrimestral es el cualitativo, que solo cuenta con tres columnas, el nombre de la actividad, lo que se realizó y los resultados. ¿Qué pasa si la actividad es de inteligencia? ¿Qué reporta como resultados? O ¿Existe documentación que de soporte a lo reportado en dicho informe? No hay manera de reportarlo.

La oficina de promoción con un único funcionario, con recargo de funciones ¿Tiene la capacidad de leer 3 páginas por misión de actividades que ni siquiera se reportan de forma correcta por área de promoción? Indudablemente la respuesta es No. ¿Cómo se califica un instrumento cualitativo como relevante, cuando no tiene claro lo que reporta y mucho menos si realmente responde a un objetivo que luego será medido cuantitativamente? No existe un mecanismo establecido.

El instrumento de evaluación es planificado al finalizar el año, para dar cumplimiento el año siguiente de gestión, los lineamientos y objetivos generales los desarrolla la Cancillería. Las misiones diplomáticas deberán establecer las acciones que darán cumplimiento a estos objetivos.

Sin embargo, al momento de revisar los informes anuales, se denota una falta de conocimiento para diferenciar entre objetivos específicos y planteamiento de acciones. Entonces mientras unos crean nuevos objetivos, otros plantean acciones. Sin contar que no tienen conocimiento para establecer indicadores de desempeño ya sea para objetivos o acciones o labores a ejecutar.

Es así como se puede ver dentro de uno de ellos, el establecimiento del objetivo: "Participar en 2 actividades de promoción comercial" Y reportar como indicador el listado de todas las gestiones de promoción comercial desde un correo, hasta una charla informal o una llamada. Siendo lo correcto reportar: 12 participaciones en actividades de promoción / 2 actividades programadas para participar para la promoción comercial.

Lo anterior sigue sucediendo, a pesar de que las misiones diplomáticas recibieron una orientación con apoyo de la Universidad Nacional. Sesiones dirigidas a conocer y aprender sobre métodos correctos para el planteamiento de objetivos, acciones y el desarrollo de indicadores.

Ahora bien, si la misión tiene conocimiento que se realiza una vez al mes una actividad de promoción en el país receptor, y que regularmente la embajada ya fue o será invitada y participará. ¿Porque plantear solo 2 actividades de promoción? O Sí solo tiene capacidad operativa para gestionar la participación en esas actividades ¿Por qué no plantea X cantidad de gestiones para promover la participación de Costa Rica en actividades de promoción comercial? Simplemente porque al cierre del periodo no sabían diferenciar entre objetivos, acciones e indicadores.

Es claro nuevamente que el desconocimiento del contexto en el que laboran las misiones diplomáticas generará malas acciones a cumplir y malos objetivos. Que

derivan en indicadores ya sean deficientes o por el contrario mediocres para conocer el esfuerzo efectivo de éstas.

Al analizar el mecanismo cuantitativo, se nota una mezcla entre indicadores porcentuales e indicadores nominales. Es decir, el indicador de cumplimiento es nominal, mientras que su peso en medir el cumplimiento laboral es porcentual, ambos asignados por la oficina de promoción a conveniencia. ¿Dónde queda la imparcialidad de este mecanismo de evaluación? No se tiene.

El formato de reporte de igual forma es incorrecto especialmente porque para el informe cuantitativo, se utiliza una plantilla en Word cuando lo correcto como mínimo debería ser un Excel para que desarrolle las fórmulas cuantitativas de forma automatizada. Incluso el uso de una plantilla Excel permitiría hacer una mezcla entre el informe cualitativo y cuantitativo que por medio de fórmulas solo se requiera llenar el cualitativo y que de forma automática se generen los datos cuantitativos. Lo que facilitaría a fin de año su lectura y seguimiento para el año siguiente.

El mecanismo cuantitativo, obvia datos como: si se dio seguimiento, cantidad de millones en colones generados por actividad si se generaron y si amerita reportarse según las acciones planteadas, capacitaciones si las hubo, relación con los planes técnicos de las entidades rectoras, casillas de cumplimiento de las acciones a partir del indicador de desempeño, grado de cumplimiento al primer semestre, cumplimiento acumulado, total del porcentaje asignado para el área de promoción y un área de justificaciones en caso de no haber cumplido la meta.

Es claro que, de un carente proceso de planeación y conocimiento del contexto de promoción, se derive un mecanismo de evaluación que solo está sirviendo para dar cumplimiento a un requerimiento burocrático.

Seguimiento

Al parecer una vez que cambia el año en reporte, se inicia con una nueva cuenta, olvidando todo lo actuado durante el año anterior y los aprendizajes generados. Se

puede ver como se siguen reportando una y otra vez, las mismas ferias, las mismas acciones.

Si bien es cierto de las actividades reportadas en el instrumento cualitativo se indican los resultados, se desconoce si desde la oficina de promoción comercial se les da un seguimiento. Si se reportan a las entidades rectoras. O inclusive si se les consulta a las misiones diplomáticas sobre los negocios que se concretaron a partir de esas acciones y sus resultados positivos o negativos.

Tampoco se han generado mecanismos, para conocer el grado de impacto que las actividades realizadas tuvieron en el área receptora, como por ejemplo cuestionarios de seguimiento a aquellos que participaron en desayunos o foros organizados por las mismas embajadas. O aquellas empresas receptoras de algún servicio consular o de orientación.

Esto en parte responde al mecanismo de evaluación que al no dar resultados concretos resulta difícil reportar cientos y cientos de actividades del reporte cualitativo. Incluso dentro de las mismas misiones diplomáticas no existe esa cultura de seguimiento. En los 3 años analizados de reportes solamente 4 misiones dieron seguimiento a lo realizado y lo retomaron el año siguiente.

Tampoco existe un reporte anual por parte del área de promoción con variables cualitativas y cuantitativas. Lo que en caso de cambiar de coordinador todo lo actuado solo queda en el informe de gestión de este, que no puede englobar la totalidad de lo realizado.

Es claro que no existen reportes periódicos a las entidades rectoras de lo actuado, solamente se informa de lo que se considera pertinente. Y tampoco se da seguimiento a eso que se considera pertinente. Simplemente se traslada y se deja sin acompañamiento.

Esto también es resultado de la resistencia por parte de las entidades rectoras para reconocer el papel que ejercen las misiones diplomáticas en temas de promoción.

Cabe recordar que, a una de las misiones al dar seguimiento, se le indicó por parte del usuario final que el mismo COMEX y PROCOMER le dijeron que dejara de coordinar con ellos y de darles información.

Es claro, no existe un mecanismo de seguimiento dual entre la oficina de promoción y las entidades rectoras y la dimensión entre la oficina de promoción, despacho del canciller y las misiones diplomáticas. ¿Por qué el despacho del canciller? Porque muchas misiones hicieron informes de carácter confidencial hacia el despacho del canciller, y a la fecha la oficina de promoción desconoce el seguimiento y atención de esos informes con nichos de interés para el área comercial y de inversión.

De igual forma sucede con los acuerdos interinstitucionales de coordinación de promoción con PROCOMER y CINDE, no existe un mecanismo de seguimiento de los acuerdos tomados. Inclusive estos instrumentos ya prescribieron y a la fecha se desconoce si se renovaron, cuáles fueron sus efectos y en caso de que la experiencia no fuere positiva conocer los motivos ya sea para volverlo a intentar o descartarlos.

Cabe destacar que a la fecha el reporte de temas de promoción dentro de lo reportado por el Departamento Diplomático desapareció de las memorias institucionales anuales. Y que a la última mención que se realizó que fue en el periodo 2018-2019 solo se indicó que se estaba reforzando el área de promoción y después de ahí, no se volvió a hablar más del tema más que en notas de prensa, intentando hablar de acciones para el fortalecimiento de la “diplomacia económica”.

Una vez conocida la realidad existente el periodo, lo actuado y su evaluación resulta necesario a modo de cierre realizar las conclusiones y las recomendaciones pertinentes para que se ejerza un óptimo desarrollo de la diplomacia comercial que es lo ha venido ejerciendo el MREC. El siguiente y último capítulo se expondrán esta conclusiones y recomendaciones.

Capítulo V

¿Puede ser mejor la gestión de Promoción Comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores Y Culto? Conclusiones y recomendaciones

Ya se han logrado identificar las fortalezas y debilidades de los mecanismos de promoción comercial y atracción de inversiones. Incluso se ha logrado relacionar su relación con la plataforma existente de promoción. Así como con la plataforma de comercio exterior instalada.

Por ello en este espacio se exponen las principales conclusiones a las cuales se llegó en el desarrollo investigativo. Y algunas recomendaciones que se consideran esenciales para que se ejerza un óptimo proceso de promoción comercial y de atracción de inversiones.

Conclusiones

La diplomacia es la herramienta que permite encargarse de los asuntos del Estado de forma pacífica. Desde una dimensión teórica de las relaciones internacionales la diplomacia puede ser definida por tres grandes conceptos: el liberalismo (La cooperación y derecho internacional son sus principales ejes), el constructivismo (Los puntos en común permiten el éxito de las acciones) o a partir del realismo (El poder y la seguridad generan coerción y consecución de objetivos).

Ahora bien, las relaciones internacionales se han desarrollado entre la dicotomía del conflicto y la cooperación, y es entre estos dos conceptos que se inserta la diplomacia y los negocios internacionales, para llegar a crear la diplomacia del desarrollo dentro de un sistema político económico cada vez más interdependiente. Redefiniendo la diplomacia como un instrumento para la buena gobernanza.

Es entonces, cuando surgen los concepto de diplomacia económica y diplomacia comercial que durante su ejercicio han sido confundidos, esto por la línea tan delgada que separa a una de la otra en su accionar. Pero al comparar actores,

actividades y dimensiones de operación las mismas demuestran que la diplomacia comercial es un subproducto de la diplomacia económica.

Pudiéndose definir la diplomacia económica como aquella que tiene como pilares de trabajo la promoción del comercio y la inversión, la finanzas, la captación de tecnología y conocimiento, la energía y la sostenibilidad global, la cooperación para el desarrollo, la seguridad económica y las estrategias de marca país.

Mientras que la diplomacia comercial se enfocará en inteligencia comercial, la imagen país, la creación de una red de contactos y la búsqueda de socios, el manejo de conflictos, la coordinación y logística de visitas gubernamentales y el apoyo a misiones comerciales mediante los canales diplomáticos disponibles de un país .

Existen de igual manera otros conceptos que por su enfoque podrían confundirse con la diplomacia comercial y la diplomacia económica, pero estas disciplinas nacen para contrarrestar los efectos globalizadores. Estos conceptos son: diplomacia corporativa, diplomacia de negocios y diplomacia de las organizaciones no gubernamentales pública y privadas. Mismas ejercidas por actores privados y que generan cierto efecto dentro la dinámica comercial.

Para poder comprender como operan la diplomacia económica y la diplomacia comercial en las acciones de promoción comercial y atracción de inversiones en Costa Rica, primero se debe conocer que los principales actores de la política comercial exterior. Estos son prácticamente los mismos que intervienen en las acciones de promoción y atracción y son: el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, los representantes del Consejo de Gobierno, los representantes de cámaras de comercio, industria y consumidores, los representantes de medianas y pequeñas empresas, CINDE, PROCOMER y el ICT.

De estos actores, se despliega una amplia plataforma de promoción comercial y atracción de inversiones, brindando al país un abanico de oportunidades para promocionar al país. Con el fin de cumplir los objetivos de ampliación de la oferta

exportable, atracción de mejores y nuevas inversiones y ser un receptor de constante de huéspedes e inversiones en el sector turismo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto no es ajeno a ser parte de esa plataforma de promoción, toda vez que su capacidad instalada en el extranjero, así como su visibilidad en el entorno internacional le permiten ejercer acciones con un mayor alcance y repercusión en los índices e imagen del país. Sin embargo, antes del 2015 desde la práctica y la línea discursiva del MREC denota su débil y descoordinada participación en las acciones de promoción.

Por lo que a partir del año 2015 este Ministerio a través de su Canciller, se propone robustecer su presencia en las acciones de promoción a fin de “aprovechar” (González, 2016) esas oficinas en el exterior. Todo para generar desarrollo ejerciendo la llamada “diplomacia económica”.

A fin de institucionalizar la diplomacia económica el MREC, realizó un cambio en su cultura institucional, cuyo objetivo era dar una mejor visibilidad de las actividades de promoción. Dentro de estas actividades estaban la concientización y capacitaciones a los funcionarios diplomáticos, la institución de instrumentos de reporte de acciones y su evaluación, la firma de convenios de cooperación con PROCOMER y CINDE y el establecimiento de canales de comunicación efectivos con las entidades rectoras.

Durante el periodo en estudio las entidades rectoras de las áreas de promoción comercial y atracción de inversiones año con año incrementaron su accionar, lo que a la larga demostró una creciente infraestructura de promoción en el extranjero por parte de ellas. Sin embargo, en el caso del MREC esta plataforma e institucionalidad disminuyó.

Esta disminución de acción a pesar de la institucionalización se vio reflejada desde el establecimiento de objetivos generalistas, que desplegaría dos objetivos específicos anodinos a partir de la segunda mitad de gobierno. Trabajando con mecanismos de evaluación insuficientes para atender la necesidad de traslado de información hacia capital.

Una vez identificadas las 18 principales actividades de promoción desarrolladas por las misiones diplomáticas, el enfoque de la política de promoción establecida y la evaluación de estas. Se logra concluir que el MREC nunca ejerció plenamente la diplomacia económica, sino que lo que realizó fue diplomacia comercial. Y que, aunque este ministerio quisiera ejercer diplomacia económica en pleno, la legislación nacional no se lo permitiría. Pues esta establece instituciones que atienden todas las aristas que la componen incluida la comercial, de forma desconcentrada de la Cancillería.

Por lo que, para evaluar los esfuerzos que se realizan en temas de promoción comercial y atracción de inversiones del MREC se deberá utilizar la teoría propia de la diplomacia comercial y no la económica. Contrario a como se realizó en esta primera etapa de resurgimiento de la promoción dentro de la política exterior. Lo que a la larga explicaría las deficiencias al no aplicar una correcta planeación, ejecución y evaluación de las acciones emprendidas.

La dinámica se trabajó durante el Gobierno Solís Rivera fuera reactiva más que planificada, toda vez que lo planteado muchas veces no se cumplía y debía ser modificado después del primer semestre. Incluso las acciones se concretaban después en el segundo semestre y casi porque aparecía la oportunidad de cumplirlas. A pesar de tener herramientas para tener una coordinación interinstitucional, la falta de planes de acompañamiento y el desconocimiento de la operatividad de las entidades rectoras propiciaban que las actividades de planeación fueran nulas.

Desde el análisis operativo de las acciones de promoción se denotan grandes esfuerzos, que quedaron en una etapa inicial sin una agenda de acompañamiento para que se concretaran mecanismos. Entre ellos los mecanismos interinstitucionales de coordinación y cooperación entre el MREC y la entidades rectoras.

La falta de una comunicación planeada, constante y eficiente se recalca aún más desde la parte operativa, donde una vez más la necesidad reactiva más que una cultura de seguimiento es evidente.

Desde la óptica de la diplomacia comercial, las misiones diplomáticas lograron realizar actividades principales y de soporte en temas de promoción comercial y atracción de inversiones. Pero estas no estuvieron exentas de retos como la falta de recursos económicos, recursos humanos (Especialmente por la falta de jefe de misión), de mecanismos de registro de las acciones realizadas, de materiales promocionales, la poca o nula comunicación con las entidades rectoras (Se les hace llegar materiales, invitaciones y ni siquiera confirman el recibido), inclusive desde las entidades rectoras se generó un mecanismo de exclusión a algunos representantes diplomáticos.

Existió un claro desligue entre lo planteado desde capital y su mecanismo de coordinación y lo ejecutado en las misiones diplomáticas. Lo que hace entrever, la urgencia de las misiones diplomáticas por hacer notar su importancia en el campo. Y la falta de posicionamiento de estas como generadores de valor agregado por parte de la oficina de promoción dentro del entorno nacional.

Los mecanismos de evaluación aplicados fueron insuficientes para conocer el grado de valor agregado que las misiones diplomáticas están generando con sus acciones. Parte de esta problemática nace a partir de la incompetencia por parte de las misiones diplomáticas para diferenciar entre acciones de cumplimiento y el establecimiento de objetivos. Sin contar el desconocimiento para el planteamiento de indicadores de desempeño. Lo que a la postre produce que los mecanismos cualitativos sigan siendo necesarios a pesar de ser engorrosos y poco útiles y que los cuantitativos se conviertan en cualitativos y dado al escaso espacio para dar otras observaciones que sirven para el seguimiento.

La cultura de seguimiento de lo actuado es inexistente en temas de promoción comercial y atracción de inversiones. Desde el eje de la oficina de promoción del

MREC y entidades rectoras, desde el enfoque de oficinas de promoción y misiones diplomáticas y así mismo dentro de las misiones diplomáticas como tales. Como resultado de esto, año con año se reportan las mismas actividades sin conocer el grado de valor agregado que generan.

Una vez conocida la realidad de la plataforma de comercio exterior, los mecanismos de promoción disponibles, los realizados durante el periodo por el MREC y la evaluación de estos, a través de las conclusiones supra mencionadas. Se puede concluir: que el proceso de ejecución de la diplomacia económica si bien ha tenido una base para trabajar, su desarrollo requiere de mejores y nuevos mecanismos para considerarla como óptima.

Por ello en el siguiente apartado se brindarán algunas recomendaciones para dirigir estos primeros esfuerzos a una institucionalidad remozada. Estas recomendaciones contemplarán un proceso de ejecución integrado. Y un plan de aplicación previos de sensibilización y nivelación de conocimientos integrado por tres grandes etapas. Así como, otras recomendaciones para dirigir los esfuerzos de promoción dentro de las misiones comerciales y en la generalidad institucional.

Recomendaciones

Notándose a partir de los revisado en las memorias anuales del MREC posteriores a los años en estudio, pareciera que el objetivo de promoción comercial y de atracción de inversiones a quedado en el olvido. Muy a pesar de contar con algunas notas de prensa que hablan de pequeños esfuerzos de ejercicio de la diplomacia económica.

Y que, con el ingreso al poder de la Administración Chaves Robles, pareciera que existe la intención de retomar la temática de promoción comercial, de atracción de inversiones y de atracción de huéspedes. Incluso se le ha visto al Presidente realizar una promoción de Estado en diversos foros internacionales orientados a estas tres actividades.

Se recomienda que, en caso de considerarse retomar estas temáticas, sean publicitadas con el nombre correcto es decir ya no como diplomacia económica, sino como diplomacia comercial. Dejando muy en claro al público en general y a los funcionarios diplomáticos los objetivos que se persiguen, para que no se desvíen el norte planteado.

Para ello se deberá institucionalizar los mecanismos necesarios internos, entre ellos el cumplimiento de lo establecido en los artículos 43 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y culto. Con el establecimiento de la Subdirección de Coordinación Económica y Comercial, para que ejerza sus funciones de ley y complemente los esfuerzos de las entidades rectoras.

Al momento de implementarse se deberá tomar en cuenta que la misma debe ser integrada por personal conocedor de la materia técnica comercial, de inversiones, de política exterior y de diplomacia. Debe estar conformado por un equipo que se complemente a partir de sus especialidades de conocimiento.

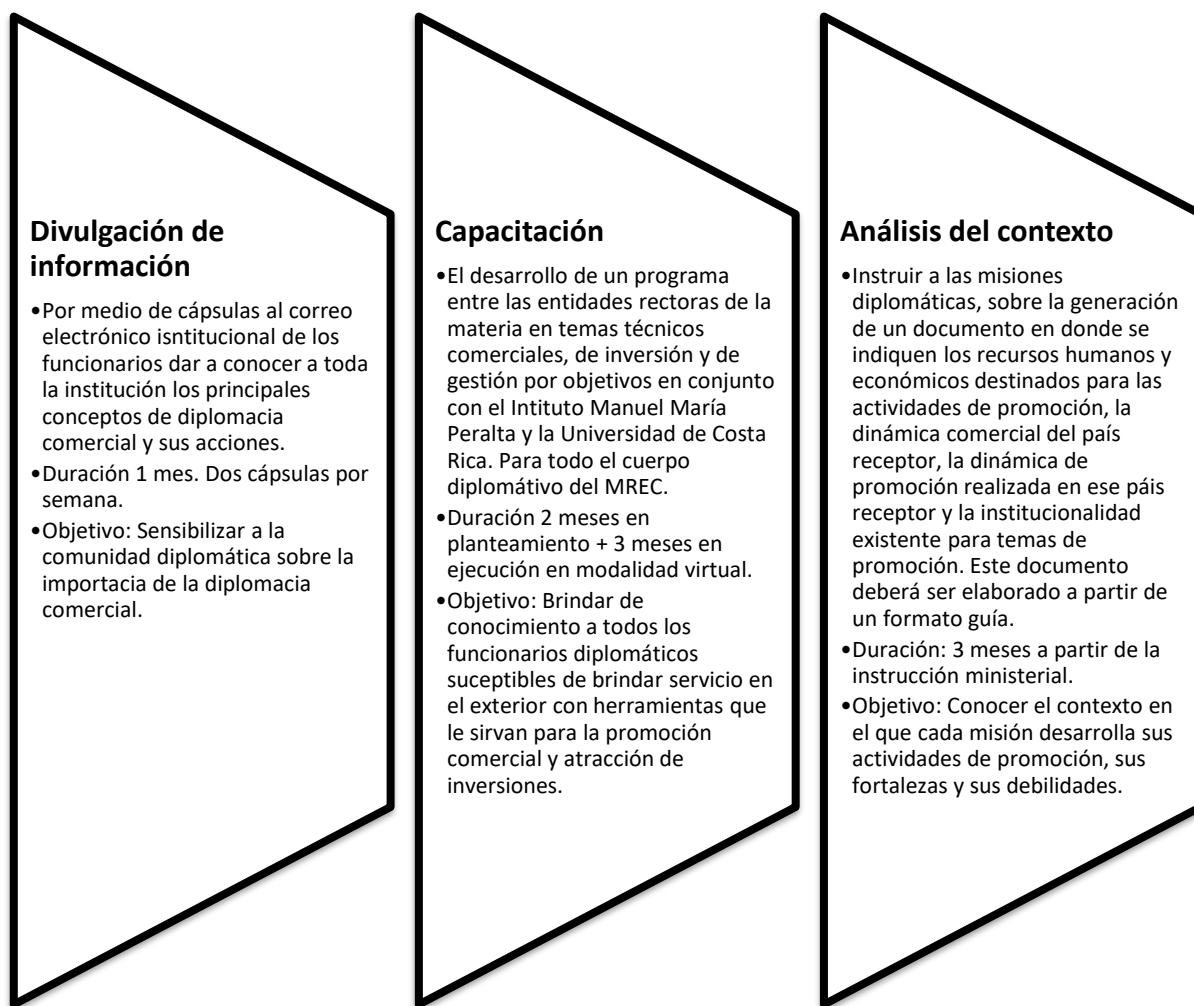
Pero antes de esto se deberá realizar una etapa sensibilización, educación y reconocimiento dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en tres etapas:

- i. Divulgación de información: Es divulgar todos esos aspectos básicos de la teoría de la diplomacia comercial, incluyendo sus principales mecanismos de ejercicio, sus actores y sus formas de evaluación.
- ii. Capacitación: Es nivelar y actualizar el conocimiento de la planilla diplomática disponible para ejercer servicio en el exterior, en temas técnico comerciales, de inversión, de gestión por objetivos, entre otros pertinentes.
- iii. Estudio del contexto: Es definir el contexto en el que las embajadas y consulados están desarrollando las actividades de promoción comercial, conociendo como mínimo la dinámica comercial del país receptor, la dinámica de promoción realizada en ese país receptor y la institucionalidad existente para temas de promoción.

En la figura 17. Se presentan las acciones propuestas a realizar en esta primer etapa de sensibilización, educación y reconocimiento y lo que se buscaría con esta dinámica. La misma tendría una duración máxima de 9 meses.

Figura 17.

Plan de sensibilización sobre la diplomacia comercial en el MREC



Fuente: elaboración propia.

Una vez ejecutado este primer paso de sensibilización de la comunidad diplomática y habiéndose establecido la Subdirección de Coordinación Económica y Comercial. Deberá esta dirección oficializar el mecanismo interno base que utilizará para dirigir

los esfuerzos de promoción comercial y atracción de inversiones. Este mecanismo será general y no deberá irrumpir ni obstaculizar las funciones básicas de esta Subdirección. Por lo que, a partir de lo encontrado se propone oficializar la siguiente metodología de coordinación de acciones de promoción comercial y atracción de inversiones presentado en la figura 18.

Figura 18.

Metodología propuesta para la coordinación de acciones promoción comercial y atracción de inversiones



Fuente: elaboración propia.

Esta metodología deberá utilizarse en toda actividad, propuesta de instrumento y política de promoción que tenga que ver con la promoción comercial y atracción de inversiones. Es decir, se va a utilizar desde la coordinación de actividades institucionales, actividades interinstitucionales, la creación de herramientas y hasta para la consecución de los objetivos de promoción del MREC. Por lo anterior se

expondrá cada paso de esta metodología con los criterios generales de funcionamiento:

- i. **Planeamiento:** Durante este proceso se deberá realizar una planificación de los objetivos generales y estratégicos del propósito a plantear, ya sea desde un objetivo estratégico, la construcción de alguna herramienta de promoción o de información, o inclusive un plan de promoción anual. Cada propuesta deberá contar con un proyecto escrito según el formato que establezca la subdirección en donde se tomen en cuenta los siguientes aspectos: Objetivos, variables cualitativas y cuantitativas de evaluación, viabilidad, contexto en el que se iniciará a operar, resultados esperados y recursos requeridos para la consecución de los objetivos planteados y las acciones a ejecutar.
- ii. **Oficialización y comunicación:** Una vez aprobado el proyecto de planeación se procederá con la oficialización de este y la comunicación a toda la Cancillería por correo institucional.
- iii. **Operativización:** Se pondrá en marcha lo oficializado y a partir de lo planeado en la primer etapa del método se ejecutarán la acciones para conseguir el objetivo trazado.
- iv. **Evaluación:** Con las variables identificadas y señas en el proyecto de planeación se deberá evaluar cuantitativamente, estas variables pueden ser acciones ejecutas, contrastado con las acciones planeadas. Lo que permitirá definir efectividad y éxito del proyecto. Adicionalmente todo instrumento de evaluación deberá contener un apartado en donde se indiquen las acciones a futuro, ya sea para dirigir el curso de acción a descontinuar la ejecución de las acciones o a la actualización y corrección de estas.
- v. **Seguimiento:** Una vez evaluado el proyecto planteado en el planeamiento y con las acciones a futuro sugeridas en la evaluación. Se procede con el establecimiento de acciones ya sean correctivas o de actualización, para luego dar seguimiento a estas nuevas acciones de mitigación. Para que así

lo planeado pueda llegar a cumplir la meta ideada o determinar la cancelación del proyecto planeado.

Esta metodología tiene como fin robustecer la estructura interna existente dentro del MREC, en el área de promoción comercial y atracción de inversiones. A partir de las debilidades identificadas en el análisis de las acciones de promoción comercial. Y teniendo claro que lo que se ejercerá es la diplomacia comercial.

No se aconseja olvidar que lo que se busca con las acciones de promoción es generar valor agregado. Por lo que para el ejercicio de acciones de promoción y atracción dentro las embajadas y consulados se propone tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- i. Cuando se planee una jornada de promoción comercial y de atracción de inversiones o de atracción de huéspedes (pues no se debe obviar este generador de desarrollo y de comercio de servicios), se debería ejecutar un estricto ejercicio de planeación que integre un análisis FODA de cada misión diplomática, para conocer su capacidad y el acceso a actividades de promoción. Así mismo la posibilidad de creación de nuevas actividades que no sean duplicarías de las realizadas por las entidades rectoras de la materia.
- ii. Al momento de plantear los objetivos estratégicos de promoción, se recomienda dejar la generalidad y plantearlos por temática de promoción, especialmente delimitando las áreas de interés. Y cuando se planteen acciones de promoción las mismas deberán estar ajustadas al objetivo estratégico y al contexto en el que se van a desarrollar. Y no deberían ser modificadas hasta que se realice la primera evaluación en seis meses.
- iii. Cuando las misiones deban comunicar resultados de su accionar en temas de promoción, para que reciban seguimiento especial o detallado, deberían reportarlo inicialmente a la Subdirección de Coordinación Económica y Comercial para que esta coordine con: las entidades rectoras, las oficinas internas necesarias y con el Despacho del Ministro en caso de ser necesario.

- iv. Robustecer y plantear un mecanismo de comunicación que al menos integre comunicados escritos y presenciales con una regularidad de al menos dos veces por mes con las instituciones rectoras de las materias tratadas. Lo anterior para hacer de conocimiento a estas sobre lo actuado por las misiones diplomáticas y mantenerse actualizado de lo actuado por las entidades rectoras. Y que los acuerdos que se tomen en estas reuniones queden escritos en minutas para seguimiento en las siguientes reuniones. Incluso aquellas órdenes confidenciales. Para estas se deberá usar un mecanismo alternativo de archivo virtual de encriptado.
- v. El instrumento de evaluación para las acciones en misiones comerciales deberá complementarse en un mecanismo que integre variables cualitativas y cuantitativas en donde su reporte sea simple. Para las variables cualitativas no se deberá permitir grandes extensiones de texto. Pero si deberá incluir apartados que integren, acción realizada, resultados generados, instrumento de seguimiento aplicado y recomendaciones a futuro. Mientras que área cuantitativa deberá incluir, un apartado donde se indique; objetivo general de Promoción, objetivo específico de promoción, acciones planteadas, indicador de desempeño, responsable, resultado nominal del cálculo del indicador de desempeño, grado de cumplimiento semestral, y acumulado nominal y porcentual por objetivo estratégico donde se identifique el cumplimiento o no del mismo.
- vi. El mecanismo de reporte debería mantenerse virtual y automático. Ya no mediante una plantilla de Word, sino como mínimo en un plantilla Excel y su se desea que sea automático al menos en el aplicativo Access.
- vii. Cuando se realicen actividades organizadas por la embajada, se debería aplicar un cuestionario pequeño a los receptores de la actividad, para conocer el impacto a partir de su percepción. Así mismo como puntos de mejora en el desarrollo de las actividades. Este debería hacerse llegar de forma virtual.

Cuando se concreten mecanismos interinstitucionales, se recomienda utilizar una agenda complementaria, que permita dar mecanismos de cumplimiento. Es decir, una agenda que contemple de forma escrita, metodologías de comunicación, tiempos de respuesta, funciones de cada una de las partes dentro de este mecanismo y actividades a ejercer dentro del mismo.

Respecto a los instrumentos para divulgación de información a partir de lo disponible durante el periodo en estudio, resulta necesario no solo revisar las plataformas informáticas de las entidades rectoras que cuentan con los últimos estudios e instrumentos de orientación, en materia comercial. Sino que además para una lectura simple y de rápido acceso, la cancillería a partir de su equipo de promoción ya instalado podría generar sus propios contenidos en conjunto con las entidades rectoras.

No está demás la revisión en todas las misiones diplomáticas de la regularidad con la que requieren material impreso o si requieren material impreso para una actividad en específico y que sea la Imprenta Nacional quien imprima estos documentos. Y con la ayuda de la logística de Correos de Costa Rica estos puedan ser distribuidos a las misiones diplomáticas.

Se deberían implementar todas las disposiciones de control interno, legislación relacionada con archivos institucionales, entre otros instrumentos orientados al archivo y custodia de documentos gubernamentales. Lo anterior para que sean aplicados a todos los documentos generados para la promoción comercial y atracción de inversiones toda vez que se tiene conocimiento que en esta área de gestión aún existen debilidades.

Una nueva modalidad de promoción a implementar podría ser el ejercicio de la diplomacia comercial electrónica, con el desarrollo de la internet, se abren diversas oportunidades para la oferta exportable del país. Por lo que desde las páginas oficiales de las embajadas y sus redes sociales se pueden llegar a promocionar los productos costarricenses y la plataforma para desarrollar comercio con Costa Rica

existente. Puede ser con publicaciones sobre emprendimientos, el compartir los enlaces a las páginas de internet que ofrecen productos costarricenses. Inclusive actualmente Correos de Costa Rica tiene un *market place* donde ofrece gran cantidad de productos de pequeñas y medianas empresas. Y al ser de Correos de Costa Rica la logística es operada por ellas para hacerla llegar al cliente final.

La evaluación de la diplomacia comercial electrónica puede ser ejecutada a partir de variables como: cantidad de visitas redestinadas desde portales institucionales del MREC, ventas generadas a partir de redirección de las páginas del Ministerio y hasta se podría conocer que países son más propensos a realizar compras de este estilo y realizar una propuesta promocional adaptada para estos países en físico y virtual. Explotando los beneficios de la Marca País.

Uno de los grandes retos de promoción que enfrentan las embajadas es la falta de mecanismos para que lleguen productos de interés a sus regiones, especialmente por su oferta y hasta por su mercado tan exclusivo. Se podría coordinar con Correos de Costa Rica a partir de su iniciativa de Exporta Fácil, se generen mecanismos de facilitación para que las empresas puedan hacer llegar no solo sus muestras, sino que además sus exportaciones a estos mercados pequeños que han sido identificados por las misiones comerciales. Exporta Fácil es una plataforma accesible a la pequeña y mediana empresa, esa empresa que no puede pagar el programa de formación de exportadores de PROCOMER. Y que ha realizado intentos por internacionalizarse.

Estas serían las principales conclusiones y recomendaciones para la ejecución de un óptima diplomacia comercial en Costa Rica, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en coordinación con las entidades rectoras en la materia. Con el apoyo y esfuerzo de las misiones diplomáticas. Esta propuesta pretende presentar ejes claros y mecanismos ágiles y seguros de articulación interinstitucional e inclusive internos de la Cancillería.

Referencias Bibliográficas

- Alarcón, Antonio. (2016, 21 de Abril) Comunicado personal. San José
- Alarcón, Antonio (2017, 29 de marzo) comunicado personal. San José
- Asamblea Legislativa. (09/08/1955) Ley N° 1917 Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo ICT.
- Asamblea Legislativa. (18/07/1963) Ley N° 3008 Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Asamblea Legislativa. (05/08/1965) Ley N°3530 Estatuto del Servicio Exterior de la República.
- Asamblea Legislativa (13/11/1996). "Ley 7638: Ley de la Creación del Ministerio de Comercio Exterior y La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica".
- Barrantes, R. (2015) Métodos de estudio a distancia e investigación: módulo de investigación: a la búsqueda del conocimiento científico. San José, Costa Rica: Editorial UNED.
- Bayne, N., Woolcock, S. (2003) The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot.
- Berridge G.R. James, A. (2001) A dictionary of diplomacy. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave
- Casa Presidencial. (2016) Cancillería y CINDE fortalecen trabajo conjunto para la atracción de inversión extranjera a Costa Rica. Recuperado de: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2016/02/cancilleria-y-cinde-fortalecen-trabajo-conjunto-para-la-atraccion-de-inversion-extranjera-a-costa-rica/>
- Casa Presidencial. (2017) CINDE Celebra 35 Años Con Denominación Como La Agencia De Inversión No 1 Del Mundo Según El Centro Internacional Del Comercio. Recuperado de: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2017/08/cinde-celebra-35-anos-con-denominacion-como-la-agencia-de-inversion-no-1-del-mundo-segun-el-centro-internacional-del-comercio/>
- Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo. (2015) "Informe de Labores del 2015" Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo. San José
- Contraloría general de la República. (2013) Informe Nro. DFOE-PG-IF-01-2013 Informe de los resultados de la auditoria de carácter especial sobre la rendición

de cuentas del Servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de fiscalización de Servicios Públicos Generales. San José, Costa Rica.

Escalante Herrera, Ana Cecilia. (1997) " El centro de promoción de exportaciones y las inversiones (CENPRO) en el contexto de la política de comercio exterior en Costa Rica, 1948-1968" (Tesis de Licenciatura en Administración Pública). San José : Universidad de Costa Rica, sede Rodrigo Facio.

García Rebollar, A. (2010) Notas sobre diplomacia económica. Boletín Económico de ICE, N°3000, 23-34.

Gener, Ryan Francis. (2016). Economic Diplomacy as Impetus for Philippines Domestic Reforms: Theory, Evidence, and Recommendations. (Dissertation presented for the degree of Master in Contemporary Diplomacy). University of Malta, Geneva, Switzerland.

Grajales Navarrete, Irina. (2016) Cancillería convierte Embajadas ticas en centro de negocios. Diario El Mundo. Recuperado de: <https://www.elmundo.cr/costa-rica/cancilleria-convierte-embajadas-ticas-en-centro-de-negocios/>

Jara Roncati, Eduardo (1989) La función diplomática. [PDF] Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29597>

Kissinger, H. (2010). Diplomacia. Barcelona, España: Ediciones B, S. A.

Kostecki, M, Naray, O (2007) Commercial diplomacy and international business. Discussion papers in diplomacy, No107. Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", La Haya, Países Bajos.

Lee, D. (2004). The growing influence of business in U.K. diplomacy. International Studies Perspectives; 5, 50-54.

López Zúñiga, Daniel (2016) Relaciones internacionales y comercio internacional: Más que una correspondencia académica, un trato histórico. Revista RELACIONES INTERNACIONALES; N°89.1, 61-76. Enero-Junio de 2016. doi: <http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-1.3>

Lee, D, Hudson D. (2004) The old and new significance of political economy in diplomacy. Review of International Studies, 30, 343-360. DOI: 10.1017/ISO260210504006102

Lozano Vásquez, A y González Ojeda, M. (2018) Diplomacia y teorías de relaciones internacionales. En Velázquez Flores, R., González Cruz, S. y García Waldman, D. (Eds.), Teoría y práctica de la diplomacia en México: Aspectos básicos. (pp. 51-64) Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

- Naray, O. (2008) Commercial diplomacy: A conceptual overview. Documento presentado en 7th World conference of TPOs, Hogue, Países Bajos.
- Naray, O. (2012) Commercial Diplomacy: an integrative framework. International Journal of Diplomacy and Economy, Vol 1, No. 2 (119-133)
- Ministerio de Comercio exterior (2015) Cancillería y PROCOMER firman convenio para reforzar promoción comercial y diplomacia económica. 21 de Setiembre del 2015. Recopilado de: <https://www.comex.go.cr/sala-de-prensa/comunicados/2015/septiembre/canciller%C3%ADa-y-procomer-firman-convenio/>
- Ministerio de Comercio Exterior (2015) Informe Anual de Labores 2014 -2015. San José. Costa Rica
- Ministerio de Comercio Exterior (2016) Informe Anual de Labores 2015 – 2016. San José. Costa Rica
- Ministerio de Comercio Exterior (2017) Informe Anual de Labores 2016 – 2017. San José. Costa Rica
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2015) Cancillería y PROCOMER firman convenio para reforzar promoción comercial y diplomacia económica. 21 de Setiembre del 2015. Recopilado de: <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=2500>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2015) Convenio interinstitucional para el desarrollo de la diplomacia económica y la promoción comercial efectiva de Costa Rica. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. San José.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Y Culto (2015) " DM-097-2015" Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. San José.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2015) Memoria Institucional 2014 - 2015. San José. Costa Rica
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2016) " DGSE-1429-2016" Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. San José.
- Morillas Gómez, J. (2000) La diplomacia económica. La otra mediación del Estado en el mercado. Boletín Económico de ICE, N°2664, 41-44.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2016) Memoria Institucional 2015 - 2016. San José. Costa Rica
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2017) Memoria Institucional 2016 – 2017. San José. Costa Rica

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2018) Memoria Institucional 2017 - 2018. San José. Costa Rica
- Ocampo, Fernando. (2002) Técnicas de Promoción Comercial. [Lugar de publicación no identificado] : UNED.
- Pajtiinka, Erick. (2016) Economic Diplomacy and the Role of Diplomatic Missions Nowadays. *Gazdaság & Torsadalom. Journal of Economy & Society*. 1, 32-43. DOI: 10.21637//GT.
- Padilla Perez - Castejón, J, Sánchez Fernandez - Vega, J. (2012). La diplomacia económica de los planes integrados de desarrollo de mercado. *Boletín Económico de ICE*, N°3031, 25-30.
- Petrovsky, Vladimir (1998). Diplomacy as an instrument of good governance. En Kurbalija, Jovan. (Ed.), *Modern diplomacy*. (pp.84-90) Valeta, Malta: The Mediterranean Academy of Diplomatic Studies.
- Poder Ejecutivo. (06/02/1987) Ley N°17369-RE Reglamento del Estatuto del Servicio Exterior de la República (01/12/1986). *La Gaceta*, (26).
- Poder Ejecutivo. (30/04/1990) Decreto Ejecutivo N° 19561 Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores (09/03/1990). *La Gaceta*, (81).
- Poder Ejecutivo. (25/03/2014) Decreto Ejecutivo N° 38271 Reglamento de Licenciamiento de la Marca País para la Promoción Turística de Costa Rica (14/02/2014). *La Gaceta*, (59).
- Promotora del Comercio Exterior (2015) "Manual del Diplomático para el comercio exterior" Promotora del Comercio Exterior. San José.
- Promotora del Comercio Exterior (2015) PROCOMER Y Cancillería unen esfuerzos para incrementar promoción comercial en el exterior. 04 marzo del 2015. Recopilado de: <https://www.comex.go.cr/sala-de-prensa/comunicados/2015/marzo/procomer-y-canciller%C3%ADa-unen-esfuerzos/>
- Rana, Krishan S. (2013). Economic diplomacy: what might best serve a developing country. *International Journal of Diplomacy and Economy*, Vol 1. No. 3/4, 232-246. <https://www.inderscienceonline.com/doi/abs/10.1504/IJDIPE.2013.057000>
- Rüel, H., Zuidema, L. (2012). Chapter 4 The effectiveness of Commercial Diplomacy: A Survey Among Embassies and Consulates. En Huub J.M Rüel (Ed.), *Commercial Diplomacy and International Business: A conceptual and Empirical Exploration* (pp.105-140). [http://dx.doi.org/10.1108/S1877-6361\(2012\)0000009008](http://dx.doi.org/10.1108/S1877-6361(2012)0000009008)

- Ruël, H. J. M., Lee, D., & Visser, R. (2013). Commercial Diplomacy and International Business: Inseparable Twins? *AIB Insights*, 13(1): 14–17. <https://doi.org/10.46697/001c.16959>
- Ruël, Huub J.M (2019). Business Diplomacy: a definition and operationalization. [PDF] Recuperado de: https://www.academia.edu/5849628/Business_diplomacy_a_definition_and_operationalization
- Sánchez Pérez – Castejón, P. (2012). Innovaciones de la diplomacia económica Española: Análisis del Sector Público. (2000-2012). (Tesis doctoral, Universidad Camilo José Cela, España). Recuperada de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=150675>
- Sánchez Pérez - Castejón, P. (2013). La diplomacia comercial en el centro de la diplomacia económica española. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI, 345-362. ISSN: 1133-3677
- Spies, Yolanda. (2018). Whither professional diplomacy? [PDF] Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/327321824_Whither_professional_diplomacy
- Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610. Retrieved May 23, 2020. Recuperado: www.jstor.org/stable/258788
- Tejeda Pérez, María Idalia. (2015) Papel de las embajadas y consulados dominicanos, como agentes de promoción para la inversión y las exportaciones de la República Dominicana: Caso Colombia. (Trabajo Final de Graduación de Maestría en Gerencia del Comercio Internacional). Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Turvey, R.A. (2014). Economic diplomacy and security: linkages, trends and changes. *Int. J. Diplomacy and Economy*, Vol. 2, Nos. 1/2, pp.4-22.
- Ulate, Erick (2016, 6 de abril) Comunicado personal. San José.
- Vinocour, Fornieri, Sergio Antonio. (2018) Informe Final de gestión. Director Alterno del Servicio Exterior y Coordinador de Promoción de Costa Rica en el Exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. San José, Costa Rica.
- Visser, R. Ruël, Huub J.M (2014). Innovation of international business support: a research agenda for commercial diplomacy. *Int. J. Diplomacy and Economy*, Vol. 2, No. 3, 238-257.
- Visser, R. (2011) How Commercial Diplomats Work. A qualitative study to gain insight into the way commercial diplomats shape their roles. (Tesis de Maestría inédita) Universidad de Twente. Enschede, Países bajos.