

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**PROPUESTA DE ESCENARIOS PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS  
OFRECIDOS A LOS USUARIOS DEL DEPARTAMENTO CONSULAR DEL  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE COSTA RICA**

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

SARA MORA UGALDE

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2021

## **Dedicatoria y agradecimientos**

A Dios y a mi familia, por su amor, compañía e impulso cada día.

Y mi agradecimiento al equipo asesor, al Departamento Consular y a todas las personas que, siendo parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, aportaron con su tiempo y atención, porque su guía y colaboración lo hicieron posible.

“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”

---

Dr. Roberto Guillén Pacheco  
**Representante del Decano**  
**Sistema de Estudios de Posgrado**

---

Dra. Carmen Claramunt Garro  
**Profesora guía**

---

M.Sc. María Cristina Castro  
**Lectora**

---

M.Sc. Guillermo Rojas Vargas  
**Lector**

---

M.Sc. José Martí Álvarez Hidalgo  
**Coordinador del Programa de Posgrado**  
**en Maestría Profesional en Diplomacia**

---

Sara Mora Ugalde  
**Sustentante**

## Tabla de Contenido

Dedicatoria y agradecimientos.....	ii
Hoja de aprobación.....	iii
Resumen .....	iv
Abstract .....	vi
Lista de cuadros .....	vii
Lista de figuras .....	vii
Lista de ilustraciones .....	viii
Introducción .....	1
Marco referencial preliminar.....	3
Diseño Metodológico .....	8
Estado de la cuestión.....	12
Análisis y Presentación de Resultados .....	15
1. Descripción del Departamento Consular .....	15
1.1 Usuario .....	16
1.2 Proceso Estratégico .....	17
1.3 Funciones: Proceso operativo .....	26
1.4 Recursos Disponibles .....	32
1.5 Flujos de comunicación.....	54
2. Condiciones idóneas.....	57
2.1 Estudio de caso .....	57
2.2 Dificultades .....	77
2.3 Necesidades .....	85
3. Propuesta de escenarios .....	94
3.1 Condiciones idóneas.....	94
3.2 Alternativas de solución .....	98
3.3 Consideraciones por COVID-19.....	110
Discusión .....	112
Conclusiones y recomendaciones.....	114
Bibliografía.....	118
Anexos.....	122

## Resumen

Este trabajo consiste en la propuesta de escenarios de acción elaborados con la finalidad de ofrecer al Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), información para tomar decisiones sobre los aspectos que requieren ser abordados en el próximo plan estratégico institucional, para optimizar el servicio a los clientes, tanto internos como externos. Para ello, se realizó una pasantía en el MREC durante el año 2019, que facilitó la convivencia, la comprensión de la labor y los desafíos que enfrentan los funcionarios del departamento, así como la identificación de los recursos con los que cuentan. Posteriormente, se elaboró un apartado sobre las condiciones idóneas, para lo cual se realizó un estudio de caso de comparación de organigramas y legislación de funciones de departamentos equivalentes en otros países, a partir de lo cual se señalan modificaciones para el fortalecimiento del Departamento Consular de Costa Rica.

El análisis de la información se realizó a partir de métodos entre los que destaca el FODA y el árbol de problemas, este último permitió que se evidenciaran las causas y consecuencias que rodean el problema de las tareas que debe cumplir el departamento, sin asignación suficiente de recursos y, que ocasiona un comportamiento reactivo de “apagar incendios”, atendiendo lo inmediato, sin prospección y ejerciendo una mayor presión sobre el sistema.

Se elaboraron tres escenarios que responden a las necesidades que fueron determinadas en cada área: proceso estratégico, funciones, comunicación, recursos humanos, recursos físicos, financieros, tecnológicos y didácticos, con recomendaciones dependiendo de la inversión económica y la voluntad política de implementar los cambios necesarios. Finalmente, se incluyen consideraciones por la enfermedad COVID-19, que ha generado cambios en el trabajo, incluyendo la posibilidad del teletrabajo en esta institución.

**Descriptores:** DEPARTAMENTO CONSULAR; DIPLOMACIA; GESTIÓN, DIPLOMACIA CONSULAR.

## **Abstract**

This work consists of proposing scenarios elaborated in order to offer the Consular Department of the Ministry of Foreign Affairs and Worship (MREC), information to make decisions about the aspects that need to be addressed in the next institutional strategic plan, to optimize customer service, both internal and external. A descriptive process was first carried out, for which an internship was carried out at the MREC during 2019, which facilitated coexistence and understanding of the work and challenges faced by department officials, as well as the identification of resources they have. Subsequently, a section is shared on the ideal conditions, for which a case study was carried out comparing organization charts and legislation of functions of equivalent departments in other countries, from which modifications related to the strengthening of the Consular Department of Costa Rica are indicated. The most significant findings regarding institutional projects and reports are also shared.

Several methods were used for the analysis of the information, among which the SWOT and the problem tree stand out, the latter allowed to illustrate the causes and consequences surrounding the problem of the tasks that the department must fulfil, without sufficient allocation of resources and, which causes a reactive behaviour of "putting out fires", attending to the immediate, without prospecting and exerting greater pressure on the system.

Three scenarios were developed that respond to the needs that were determined in each area: strategic process, functions, communication, human resources, physical, financial, technological and didactic resources, with recommendations depending on the economic investment and the political will to implement the changes. necessary. Finally, considerations for the COVID-19 disease are included, which has generated changes at work, including the possibility of teleworking in this institution.

**Key words:** CONSULAR DEPARTMENT; DIPLOMACY; MANAGEMENT; CONSULAR DIPLOMACY.

## Lista de cuadros

Cuadro 1: Misiones del MREC.....	17
Cuadro 2: Visiones del MREC .....	19
Cuadro 3: Objetivos estratégicos del PEI del MREC.....	23
Cuadro 4: Funciones del Departamento Consular. ....	26
Cuadro 5: Relación de instituciones públicas, trámites .....	31
Cuadro 6: Constitución del Departamento Consular, 2019. ....	32
Cuadro 7: actividades del Jefe del Departamento Consular.....	33
Cuadro 8: División de la atención según funcionarios. ....	35
Cuadro 9: Comparación entre perfil idóneo y jefatura. ....	37
Cuadro 10: Observaciones de las áreas del Servicio Exterior.....	43
Cuadro 11: Fotos que ilustran el deterioro. ....	46
Cuadro 12: Observaciones de las áreas del Servicio Exterior.....	55
Cuadro 13: Comparación de funciones notariales.....	59
Cuadro 14: Comparación de funciones de migración.....	60
Cuadro 15: Comparación de funciones de Tráfico / Licencias / Votaciones ....	63
Cuadro 16: Comparación de funciones de cobros y aduanas .....	64
Cuadro 17: Comparación de funciones de repatriaciones .....	64
Cuadro 18: Comparación de funciones de asuntos jurídicos.....	65
Cuadro 19: Comparación de funciones de registro civil .....	66
Cuadro 20: Comparación de funciones de capacitación .....	66
Cuadro 21: Comparación de funciones de organización interna .....	67
Cuadro 22: Comparación de funciones de asuntos legislativos .....	71
Cuadro 23: Comparación de funciones marítimas .....	71
Cuadro 24: Resumen FODAR .....	79
Cuadro 25: Recomendaciones.....	95
Cuadro 26: Escenarios. ....	99

## Lista de figuras

Gráfico 1: Objeto de estudio. ....	12
Gráfico 2: Funciones del Departamento Consular.....	29
Gráfico 3: Actores que interactúan con el Departamento Consular. ....	29
Gráfico 4: Recomendaciones.....	95

## Lista de ilustraciones

Imagen 1: Interior del Departamento Consular.....	39
Imagen 2: Organización espacial del Servicio Exterior.....	40
Imagen 3: áreas en m <sup>2</sup> del Servicio Exterior.....	41
Imagen 4: Vista superior del Servicio Exterior.....	43
Imagen 5: Organización espacial del Departamento Consular.....	45
Imagen 6: Croquis para emergencias. ....	48
Imagen 7: Espacio contiguo al Departamento Consular.....	54
Imagen 8: Organigrama de la página principal del MREC de CR.....	73
Imagen 9: Organigrama de la página principal del MRE de Colombia .....	74
Imagen 10: Organigrama de la página principal del MRE de Panamá .....	75
Imagen 11: Organigrama de la página principal del MRE de Dinamarca .....	76
Imagen 11: árbol de problemas del Departamento Consular. ....	91
Imagen 12: Ejemplo de posible reorganización del espacio en planta. ....	105
Imagen 13: Estado actual en vista aérea. ....	107
Imagen 14: Ejemplo de posible reorganización del espacio en vista aérea... ..	107
Imagen 15: Estado actual del Departamento Consular en planta.....	107
Imagen 16: Ejemplo de reorganización del Departamento Consular en planta. .....	108
Imagen 17: Estado actual del Departamento Consular en planta.....	109
Imagen 18: Ejemplo de reorganización del espacio contiguo.....	109
Imagen 19: Comparación entre el estado actual y el ejemplo de reorganización en planta.....	110





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, Sara Mora Ugalde, con cédula de identidad 1-1238-0110, en mi condición de autor del TFG titulado "Propuesta de escenarios para la gestión de los servicios ofrecidos a los usuarios del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.

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.

**INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:**

Nombre Completo: Sara Mora Ugalde

Número de Carné: A33479 Número de cédula: 1-1238-0110

Correo Electrónico: arq.sara.mora@gmail.com

Fecha: 24 de febrero de 2021 Número de teléfono: 8871-3686

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Dra. Carmen Claramunt Garro

**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 Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, es un punto de encuentro en el que convergen, por un lado, funciones cotidianas de carácter diverso, que son determinantes para asegurar la realización de los fines que justifican su existencia en la prestación de un servicio idóneo y, por otro, funciones que fortalecen la imagen Costa Rica ante los visitantes y usuarios de esos servicios. Estas funciones responden a la Ley Orgánica del Servicio Exterior, Ley No. 3530. Entre estas, las más delicadas son las que se refieren a la prestación idónea y eficiente en la atención de la ciudadanía costarricense y extranjeros; la organización de la información, sus flujos y su conservación; la gestión de la política exterior en materia de migración y la formación continua del personal.

En esta propuesta se ofrecen escenarios de gestión que facilitan el cumplimiento de sus funciones en mejores condiciones, elaborados con base en el estudio de la situación actual, de sus necesidades y buscando que no sea de compleja implementación, para reorganizar los flujos de información. Esta iniciativa permite, adicionalmente, reforzar aspectos como la capacitación, la divulgación, la comunicación y, en la medida de lo posible, generar un escenario factible y consensuado. Se incluye una descripción precisa de las condiciones actuales, se consideran las opiniones de visitantes y se realizan dos estudios de casos de corte internacional, pero con situaciones similares al Departamento Consular costarricense, como lo son Colombia y Panamá; ello con el fin de comparar los posibles escenarios de modificación. Además, la propuesta se basó en el estudio de modelos de gestión innovadores con respecto a la atención del usuario y se presenta una propuesta ajustada a los espacios disponibles y a la realidad del Departamento. Por lo tanto, se incluyen los siguientes cambios: medidas para apoyar a los trabajadores y a los usuarios, cambios en el espacio físico, capacitación y divulgación.

### **Justificación**

Dada la envergadura de este Departamento, responsable de la prestación de un servicio público y de una gestión administrativa comprometida y eficiente, se requiere de ajustes en algunos aspectos de esa gestión y del espacio físico para que el ejercicio de sus funciones se realice en condiciones idóneas. Actualmente, las condiciones de trabajo son inadecuadas, como se determinó en la pasantía realizada entre setiembre y noviembre del año 2019 en el Departamento Consular, bajo la supervisión de don Rodolfo Rodríguez Cambroner, Jefe del Departamento.

### **Pregunta Principal**

¿Cuáles son las condiciones y los cambios necesarios para que los servicios del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica se realicen de manera eficiente y en un ambiente apropiado?

### **Objetivo General**

Proponer tres escenarios con las características idóneas del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, que permitan una mejor prestación del servicio y una mayor visibilidad de la labor que se realiza en el ejercicio de las funciones consulares y del servicio exterior en general.

### **Objetivos Específicos**

1. Identificar las funciones, los procesos, las necesidades, las dificultades, los recursos disponibles y los flujos de comunicación del Departamento Consular y de sus colaboradores en la prestación de servicios.
2. Determinar las condiciones idóneas para el buen ejercicio de las funciones consulares del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y consensuarlas con sus colaboradores.
3. Diseñar escenarios para la gestión del Departamento Consular facilitando el cumplimiento de sus funciones.

## Marco referencial preliminar

### 1. Funcionario consular

Desde el siglo pasado, los Estados, alrededor del mundo, reconocieron la necesidad de establecer una convención que regulara los aspectos básicos de las relaciones consulares, por lo que en 1963, se emitió la Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares, donde se encuentran definiciones importantes que deben ser consideradas como el “funcionario consular”, el cual se define como “toda persona, incluido el jefe de la oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares” (Organización de las Naciones Unidas, 1963, pág. 1).

Ana Lucía Nassar comparte en su Manual Consular, la definición de cónsules de Víctor Monge Chacón: “Son agentes oficiales sin carácter diplomático que un Estado asigna para actuar en determinado territorio extranjero, cuyas funciones consisten fundamentalmente en proteger, informar y representar el Estado que envía y a sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional” (1994, p.37), donde se expresa la importancia de las funciones del personal consular, traducido como un interfaz entre el Estado y sus ciudadanos, siendo “Agentes Comerciales, Administrativos, Notariales y Encargados del Registro Civil de la República” (Ley N°46, 1925, artículo 13).

En Costa Rica, los funcionarios consulares pueden ser de tres categorías distintas: funcionarios diplomáticos con recargo consular en sus funciones, los funcionarios consulares remunerados y los funcionarios consulares honorarios, los cuales pueden ser nombrados por carrera remunerada, por inopia o bien a discreción en el caso de los honorarios quienes no son remunerados. En todos los casos, la selección de las personas que se desempeñen en estos cargos, debe considerar “su preparación académica o profesional, moralidad, cultura, civismo y conducta regular, y se regirá por el respectivo Reglamento Interno de Trabajo” (Ley 3008, artículo 19). A estas personas el Departamento Consular les debe dar apoyo logístico, sirviendo como enlace con instituciones nacionales

(como el Registro Civil), coordinando su capacitación con el Instituto Manuel de María Peralta, asesorando en materia notarial, planificando y evaluando su labor, entre otras funciones (Hernández, 2015).

## **2. Departamento Consular**

La Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, establece como función primordial la colaboración del Ministerio con el Presidente de la República “en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional” (artículo 1). Dentro del cual se crearon dos ramificaciones principales: la Cancillería y el Servicio Exterior, el segundo está compuesto por el Servicio Diplomático y el Servicio Consular (artículo 10), el Departamento Consular es el superior jerárquico inmediato del Servicio Consular (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019), donde también se incluye el Cuerpo Consular de la República, el cual contempla Cónsules Generales, Cónsules, Vicecónsules y Agentes Consulares (Ley N°46, 1925, artículo 1).

El trabajo y la rendición de cuentas de los Consulados de Costa Rica en el exterior también son supervisados por el Departamento Consular. Los funcionarios consulares tienen la obligación de remitir mensualmente la Dirección General de Migración y Extranjería los informes de documentos de viaje y de visas y a la Tesorería Nacional, los informes de recaudación por concepto de arancel consular. Adicionalmente, deben hacer llegar al Departamento Consular los informes mediante los cuales reportan el número de actos administrativos, migratorios, de registro civil, notarial y judicial que realizaron en el mes inmediatamente anterior y de recaudación, además de un tercer informe trimestral, en el cual plasman aquellos actos no contemplados en el arancel consular que sin embargo requieren de una inversión de tiempo importante por parte del funcionario consular. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019, pág. 151)

El Departamento Consular, es una sección de la Dirección del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que tiene dos tipos de usuarios; el interno y el externo, el primero corresponde a todos los funcionarios consulares de Costa Rica que se encuentran en el exterior, las personas que se estén capacitando en el país para realizar funciones consulares e incluso personal de otras oficinas que requieren información o participan del proceso de planificación y evaluación de la labor consular.

Además de ser jerarca del Servicio Consular, también funge como asesor y coordinador de la labor y actuación de los funcionarios consulares costarricenses, adicionalmente a brindar asistencia a los funcionarios consulares y los diplomáticos con funciones consulares en su quehacer diario. Esta labor implica la atención de emergencias y consultas individuales en horas no hábiles como fines de semana y días feriados, particularmente por los diferentes husos horarios. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019, pág. 150)

El usuario externo, corresponde al público que, mediante llamadas, correos y visitas, consulta sobre asuntos consulares, e incluso, ciudadanos en el exterior que requieren atención humanitaria (Hernández, 2015). La página del MREC describe el Departamento Consular de la siguiente forma: “ejecuta labores de asesoría, apoyo, coordinación, planeación y supervisión de la labor de los Consulados de Costa Rica en el exterior. Canaliza la información que requieren las oficinas consulares, de las instituciones costarricenses y viceversa y atiende consultas de diversa índole que plantean los usuarios en Costa Rica y que necesitan respuesta de los funcionarios consulares en el exterior.”

El Departamento brinda atención al público costarricense y extranjero que presenta consultas o solicitudes. Esta asistencia se concreta mediante la constante atención al público que se presenta personalmente, por cartas, o bien por medio de llamadas telefónicas o correos electrónicos, además de una constante colaboración que se brinda al Departamento de Autenticaciones del Ministerio, en cuanto a verificación de datos, brindando informaciones generales acerca de la apostilla o la legalización y ayudando en ocasiones con traducir informaciones de manera verbal para mejor comprensión de usuarios que no dominan el español de manera fluida (...) innumerables asuntos, desde datos de contacto de Consulados de Costa Rica en el exterior, requisitos migratorios para el ingreso a Costa Rica, procedimientos y trámites que pueden brindar los Consulados, personas detenidas o retenidas en el exterior, personas en estado de vulnerabilidad, personas desaparecidas en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019, pág. 151)

En el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto confluyen dos tipos de funcionarios, los que han sido seleccionados a través del Servicio Civil que corresponden en su mayoría a personal de apoyo y los que forman parte del Servicio Exterior. La Dirección General de Servicio Civil se rige por el Estatuto de Servicio Civil “como un Régimen técnico-jurídico para la gestión de los recursos humanos que prestan sus servicios a las instituciones del Gobierno Central” (Dirección General de Servicio Civil, 2020). En cuanto a los funcionarios del Servicio Exterior, se integran de acuerdo con el Estatuto del Servicio Exterior

de la República (Ley N°3530), donde se establecen las categorías: Cónsules Generales, Cónsules Generales de Segunda Clase, Cónsul de Primera Clase, Cónsul de Segunda Clase, Vicecónsul y Agente Consular (artículo 9), y se indican los deberes, prohibiciones y Medidas Disciplinarias (artículos 34 a 43).

Las personas que trabajan en el Departamento Consular se inscriben en el artículo 111, dentro de la categoría de funcionario público: “Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.” (Asamblea Legislativa, 1978).

### **3. Diplomacia Consular**

La concepción de una “diplomacia consular” surge de tomar conciencia del cambio en los usuarios y su entorno. El usuario actual difiere, en gran medida, del de antes, que correspondía más con la figura de comerciante y no tanto de turista, como ocurre actualmente, que viaja a diferentes partes y demanda una gran variedad de servicios de calidad. Hoy hay mayor movilidad académica, laboral, científica, empresarial. Además, los cambios en los medios de comunicación y la información se traducen en una necesidad de ampliar la cobertura, pasando del número limitado de países con los que se tenían fuertes vínculos económicos, a tener que dar respuesta a cualquier lugar del mundo. Dentro de las principales consecuencias se encuentra la necesidad de la profesionalización del servicio (mejores herramientas y recursos humanos) y el aumento de la presión sobre los servicios consulares. (Okano-Heijmans, 2010)

“En el centro de este desarrollo está el contexto cambiante donde los ciudadanos aumentan sus habilidades y buscan hacer de temas consulares asuntos políticos por medio de la exposición de los medios de comunicación, y donde un creciente número de oficiales de diferentes niveles discuten sobre el desarrollo del marco consular. La responsabilidad gubernamental de proteger a los ciudadanos ya no es solo un asunto consular, sino cada vez más un tema diplomático.”<sup>1</sup> (Okano-Heijmans, 2010, pág. 8)

---

<sup>1</sup> Traducción propia a partir del original indicado en la cita.

Tradicionalmente, el servicio y la atención a la ciudadanía ha estado en un sitio secundario en la agenda de las relaciones exteriores, sin embargo, estos cambios, incluyendo el potencial político actual, modifican las prioridades en un contexto globalizado que, también, aumenta los posibles riesgos, enmarcando la dirección de la cooperación internacional en materia consular: “La cooperación de ultramar se ha convertido en un instrumento de política clave para lidiar con los desafíos de seguridad transnacional como el crimen organizado, los flujos migratorios que aumentan, los desastres naturales o la lucha contra el terrorismo internacional.” (Fernández, 2016, pág. 167)

La diplomacia Consular involucra tanto la negociación preventiva de arreglos prácticos para la asistencia consular entre países como la asistencia consular inmediata, bajo una mayor exposición al público y a los medios de comunicación. Esto implica la necesidad de preparar tanto a las personas que desempeñan estos cargos como al sistema mismo: “Mientras los desafíos aumentan y los recursos gubernamentales decrecen, los ministerios de exteriores en los años venideros necesitan una estrategia de diplomacia consular prospectiva para balancear la tensión entre asegurar los intereses nacionales y proteger los intereses de los ciudadanos individuales.” (Okano-Heijmans, 2010, pág. 28)



## **Diseño Metodológico**

### **1. Tipo de estudio y enfoque**

Esta investigación requirió la utilización de métodos cualitativos y cuantitativos, por lo que tuvo un enfoque mixto. Primero se hizo una investigación documental sobre la normativa relacionada con el Departamento Consular y sobre las nuevas propuestas de gestión que han surgido en los últimos años, consultando documentos actualizados sobre estos temas. Luego se procedió con un estudio de tipo descriptivo para identificar los recursos disponibles, las funciones, las necesidades, los flujos de comunicación, las dificultades y también para conocer las condiciones espaciales del Departamento Consular; y, con este fin, se realizó preliminarmente una pasantía en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Posteriormente se analizaron dos casos: Panamá y Colombia. También se realizó un FODA específico del Departamento Consular con la información obtenida el año 2019, y se generó un árbol de problemas. Finalmente se propuso el diseño de escenarios, el cual fue presentado ante el Departamento Consular para enriquecer la propuesta, la cual fue reformulada a partir de sus aportes.

### **2. Espacio, población y unidades de análisis**

**Espacio:** La investigación se realizó entre los años 2019 y 2020. Durante el primer año, se realizó una pasantía en el Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el cual se ubica en San José, Costa Rica, en el edificio ubicado detrás de Casa Amarilla, en el primer piso. En el 2020, se analizaron posibilidades y se propusieron escenarios, para lo cual fue requerida la presentación de la propuesta al Departamento.

**Población y unidades de análisis:** En el primer objetivo de forma contextual, se hizo una revisión tanto de la normativa relacionada con el ejercicio de las funciones del Departamento Consular, como métodos de gestión. Por otra parte, durante la pasantía se incluyó dentro de la población analizada a los colaboradores permanentes de ese Departamento, quienes en diversas entrevistas y con motivo del intercambio permanente se refirieron a sus

funciones y necesidades. Además, fue necesario considerar aspectos contenidos en otras oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores, el espacio físico y las directrices relacionadas directamente con el quehacer del Departamento.

Para el segundo objetivo, se seleccionaron los Departamentos Consulares de Panamá y Colombia, debido a la cercanía con la situación geográfica y migratoria, considerando oportunidades de lecciones aprendidas por estos países. Panamá por su parte, no sólo posee gran cercanía con Costa Rica, en términos geográficos y culturales, sino que también mantiene excelentes relaciones y comunicación, lo que permite una mayor accesibilidad a la información para el desarrollo de la investigación, además tiene actividades económicas de gran impacto y flujos migratorios similares, en tanto que constituye uno de los países Centroamericanos por el que transitan grupos poblacionales hacia América del Norte.

Por otro lado, la inclusión del Consulado de Colombia se debe a que está acreditado con estándares de calidad internacional y, en el MREC de Costa Rica ya existe un proyecto de cooperación con este país, que busca alcanzar los mismos estándares, impulsado la jefatura de planificación institucional para acreditar el componente del servicio exterior.

El tercer objetivo incluyó el análisis de la información obtenida anteriormente, para la formulación de escenarios y propuestas. Este último capítulo fue presentado a la jefatura del Departamento Consular el día 05 de noviembre del 2020 de forma presencial en el edificio del MREC. Don Rodolfo Rodríguez Cambronero también compartió el documento con los demás colaboradores para que hicieran sus comentarios. A partir de esta revisión, y de los comentarios del grupo asesor de este trabajo, se incluyeron aspectos relacionados con la pandemia por COVID-19 y se realizaron las modificaciones finales.

### **3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos.**

En el primer objetivo, se realizaron visitas al Departamento Consular bajo la jefatura de doña María Cristina Castro Villafranca, quien fue la guía en el

reconocimiento del espacio físico y de los funcionarios del Servicio Exterior. Sin embargo, en el 2019 hubo un cambio de jefatura en el Departamento y, para poder acceder a información detallada e indispensable para la formulación de este trabajo, se pidió realizar una pasantía, la cual fue gestionada ante el Departamento de Recursos Humanos, a través del Sr. Danny Madrigal Barboza. Se requirió el visto bueno de la Sra. Yorleny Jiménez Chacón, Viceministra Administrativa, el cual se obtuvo por medio de don Rodolfo Rodríguez Cambronero, nuevo Jefe del Departamento Consular y el apoyo de la Embajadora Carmen I. Claramunt Garro. Respecto a la normativa relacionada con el quehacer del Departamento Consular, se obtuvo por medio de fuentes digitales.

A partir de la aprobación de la pasantía, se autorizó el acceso al espacio físico, a documentos y a una relación más directa con los funcionarios. Eso permitió una colaboración adicional con los miembros del Departamento en una serie de aspectos tales como: la colaboración con la redacción del Manual de Funciones Consulares, el apoyo en la redacción de un criterio consular, la atención de llamadas y la formulación de una propuesta de presentación de firmas de exfuncionarios. Además, se utilizaron técnicas de observación participativas bajo la guía del personal lo que, entre otros, incluyó consulta de documentos, realización de anotaciones sobre la gestión y atención de público. También se efectuaron entrevistas tanto a miembros del Departamento como a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Finalmente, se hicieron mediciones del espacio físico y se tomaron fotografías para documentar el área en el que se realizan las funciones consulares. Para la representación de la información y el análisis de datos, se utilizaron herramientas como Excel, Sketch Up y AutoCAD, a partir de lo cual se generaron tablas de datos para cuantificar y clasificar los hallazgos y se proyectaron imágenes que representan con fidelidad métrica las condiciones físicas donde se desarrolla el Departamento.

El segundo objetivo inició, como se indicó supra, con el estudio de casos de instancias similares, seleccionando los homónimos del Departamento Consular en los Estados de Colombia y Panamá, para realizar una comparación y una

correlación, identificar las mejores prácticas, las experiencias, lecciones aprendidas y seleccionar las que se pudieran aprovechar en Costa Rica. Sin embargo, en el contexto de la pandemia por COVID-19, no fue posible realizar un viaje a ninguno de esos países, por lo cual se utilizaron medios digitales en la obtención de la información, esto significó una limitación importante del acceso, porque no existía la misma clase de información en los tres casos para hacerlo comparable, lo que implicó la selección de la normativa, de donde se sustrajeron las tareas y funciones asignadas, así como la comparación entre propuestas de organigramas, formulados para el cumplimiento de las mismas. También fue necesaria la generación de cuadros y tablas para la comparación y la visibilización de elementos en los estudios de caso.

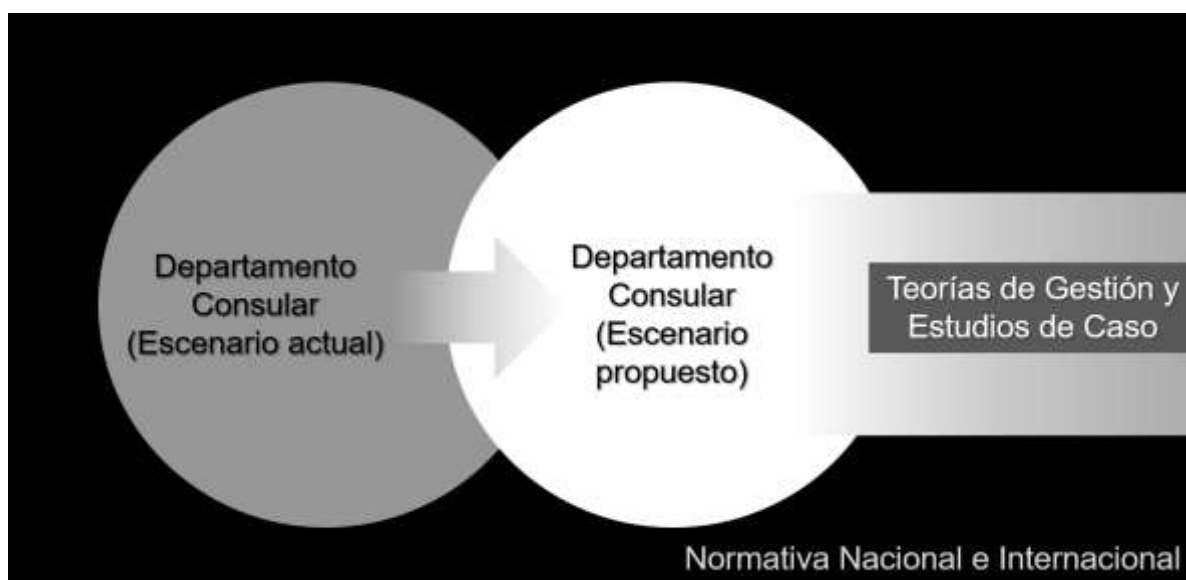
El resultado del análisis de la información contenida en ambos objetivos, fue el insumo para generar los escenarios propuestos para el tercer objetivo. Además, quien escribe estas líneas se matriculó y concluyó un curso de Planificación Estratégica en la Universidad Estatal a Distancia, impartido por el Dr. Mario Alejandro Morúa Saborío, del 17 de junio al 18 de setiembre del 2020, en el cual se realizaron prácticas sobre el desarrollo de instrumentos como el FODA, el marco y ejes estratégicos, para conocer las fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas propias del Departamento Consular de Costa Rica. Posteriormente, se realizó un árbol de problemas, para identificar los problemas más representativos y poder proyectar las posibles soluciones o condiciones idóneas para el departamento.

Finalmente, se proyectaron tres escenarios, que fueron presentados al grupo focal, representado por miembros del Departamento a quienes se les envió la sección de propuesta de escenarios por correo electrónico, y una visita presencial el día 05 de noviembre del 2020 a las 10 a.m. También se envió a los lectores y a la directora de la investigación, por medio de quienes se obtuvo una solución participativa. Con base en sus aportes, se realizaron modificaciones para generar las propuestas incluidas en este informe final.

#### 4. Esquema de objeto de estudio

El gráfico 1 representa el objeto de estudio: Ambos círculos contienen la representación del Departamento Consular, el círculo más oscuro se refiere a las condiciones actuales, que son descritas para la formulación del círculo blanco, que se refiere a la propuesta final. Esta, a su vez, incluye información obtenida a partir de teorías relacionadas con la gestión (a partir de la CEPAL, Peter Senge, Jaques Delors, Lizette Brenes y Adela Cortina) y estudios de casos. Todo inscrito dentro de la normativa nacional e internacional.

**Gráfico 1: Objeto de estudio.**



Fuente: Elaboración propia.

#### Estado de la cuestión

En este trabajo convergen aspectos distintos de la gestión consular como son: la esfera regulatoria, la gestión consular y el nivel de satisfacción en la atención, tres dimensiones distintas que son complementarias; aunque no se encontraron fuentes que realicen un enlace similar, se han consultado ejemplares que resaltan dentro de cada categoría, expuestos a continuación:

En la legislación cabe destacar la distinción entre normas internacionales y nacionales. En el primer grupo se encuentra la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, utilizando como escenario la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas de 1961. Ha

sido utilizada como referencia en muchos países, tanto en terminología, como para la formulación de su propia legislación. Fue firmada por Costa Rica y convertida en la Ley N°3767 en 1966 (Nassar Soto, 1994, pág. 32).

En el grupo de normas nacionales, se subrayan (Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2020):

- La Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto N°3008 de 1962.
- La Ley Orgánica del Servicio Consular y Arancel Consular N°46 de 1925 y el Decreto de Arancel Consular N°35757-RE de 2010.
- La Ley N°3530 de 1965 que comprende el Estatuto del Servicio Exterior de la República y su reglamento el Decreto Ejecutivo N°29428-RE del 2001 (y sus modificaciones).
- El Reglamento al Concurso de Oposición para el Ingreso a Carrera del Servicio Exterior N°28931-RE del 2000.
- El Reglamento de las tareas y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1990). Son aplicables igualmente a las operaciones, otras normas conexas que rigen actividades en las cuales el servicio consular presta una función auxiliar a otros órganos e instituciones del Estado.

Por otra parte, la gestión es un tema que ha sido descrito en numerosos textos, de los cuales se seleccionan el texto “Dirección Estratégica para las organizaciones inteligentes” (por el aporte a la visión costarricense) de Lizette Brenes, “Los cuatro pilares de la educación” de Jacques Delors (debido a la importancia del aprendizaje y el manejo del conocimiento), y “La quinta disciplina en la práctica” de Peter Senge, debido a la pertinencia de su contenido y a que se ha constituido como un referente en su campo de conocimiento.

En cuanto a metodología, se incluye el manual de la CEPAL “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2015), que contiene bases conceptuales, una guía paso a paso de la metodología y un ejemplo ilustrativo para la ejecución. También se incluyó el aporte del análisis ético desde Adela

Cortina, desde su texto “Ética de la empresa”, con énfasis en los valores de libertad, igualdad y solidaridad, destacando la responsabilidad social, la necesidad de tomar decisiones a largo plazo y de aplicar una ética a las organizaciones, tomando en cuenta la innovación, la cooperación y la justicia.

Respecto al funcionamiento del tema consular en Costa Rica, un texto base es el Manual Consular preparado por de Ana Lucía Nassar Soto, en el que se hace un recuento histórico de la evolución de la institución consular, la distinción de las funciones consulares y del funcionario como tal mencionando, entre otros requisitos, jerarquías, deberes, privilegios e inmunidades (Nassar Soto, 1994). Es un texto que recopila una visión extensa y muy completa del quehacer del funcionario consular, pero que fue escrito hace más de 25 años por lo que en algunos aspectos requiere ser actualizado. Otra fuente importante es el Manual de la Dirección General del Servicio Exterior, escrito por la Embajadora Rita Hernández Bolaños, quien presenta una visión general del funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y expone una sección sobre el Departamento Consular, donde se encuentran procedimientos relacionados con el ejercicio de sus funciones (Hernández Bolaños, 2015).

Del mismo modo se encontraron informes de auditoría, mayormente sobre representaciones de Costa Rica ante otros Estados u Organismos Internacionales. Los que poseen una relación más estrecha con este trabajo se mencionan a continuación: el Informe de Gestión Archivo Digital 2019, el Informe de labores de 2019 de Auditoría, el Informe de seguimiento de recomendaciones 2019 de Auditoría, el Informe de Ética institucional 2016, Informe final de gestión de la Embajadora Lina Eugenia Ajoy Rojas (Directora del Servicio Exterior), la Memoria Institucional 2017-2018 y la Memoria Institucional 2018-2019. Así como los informes finales de gestión de las jefaturas del Departamento Consular de: Elizabeth Rodríguez Obuch (enero del 2014 a junio del 2015), Gustavo Campos Fallas (del 2015 hasta diciembre del 2016), Oscar Camacho Ramírez (enero del 2017 a setiembre del 2017), Sergio Antonio Vinocour Fornieri (como Jefe por recargo en el año 2017) y María Cristina Castro Villafranca (de diciembre del 2017 a junio del 2019).

## Análisis y Presentación de Resultados

### 1. Descripción del Departamento Consular

El Departamento Consular de la Dirección del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto constituye un elemento clave de conexión entre el exterior y el interior del Estado costarricense. En el exterior se encuentran acreditados 52 Consulados remunerados y 70 Consulados honorarios de Costa Rica en más de 50 países (MREC, Departamento Consular, 2019). A lo interno, en nuestro país el Departamento consular establece enlaces para los distintos consulados y la articulación con numerosas instituciones públicas que se incluyen en mayor o menor medida, según sea el caso que se atiende. Esto es lo esencial: el servicio al público, dentro y fuera del territorio nacional. Para ello se canaliza la información y se coordina entre tantos actores, en función del ser humano que requiere acompañamiento en un determinado proceso que, de hecho, puede variar en términos de complejidad de resolución, cantidad de elementos entrelazados y temporalidad.

Este capítulo incluye la información referente a la descripción del Departamento Consular, organizada de la siguiente forma:

**1.1 Usuario:** identificación de los usuarios del departamento.

**1.2 Proceso estratégico:** incluye la misión, visión, valores, objetivos y plan estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

**1.3 Funciones:** Se exponen las funciones del departamento.

**1.4 Recursos:** Se describen los recursos humanos, físicos, financieros, tecnológicos y didácticos identificados en el año 2019.

**1.5 Flujos de comunicación:** Se identifican los actores y medios por los cuales se relaciona el Departamento Consular.



## 1.1 Usuario

El usuario del Departamento Consular está compuesto por funcionarios públicos, ciudadanos costarricenses y extranjeros, quienes valoran la eficiencia y el uso adecuado de los recursos públicos y, también, requieren atención de calidad.

El Cuerpo consular es el conjunto de funcionarios públicos que contactan a su ministerio tanto como a otras entidades rectoras para esclarecer procedimientos o buscar asesoría mayoritariamente, e incluyen a aquellos que aún no han partido a otro Estado y se encuentran en procesos de capacitación y funcionarios de otras oficinas del MREC, dentro de los que se destacan las personas que ocupen los puestos de Dirección y Dirección Alternativa del Servicio Exterior, así como el personal de apoyo del Servicio Exterior.

Se atiende un promedio aproximado de 58 llamadas telefónicas diarias, lo que implica que cada una de las personas que laboran en el Departamento Consular pueden atender un promedio de 11 a 15 llamadas diarias. La atención al público que se presenta en persona, sea para casos relacionados con el trabajo consular, sea para solicitar orientación para saber dónde dirigirse, oscila entre 5 y 10 personas diarias aproximadamente. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019, pág. 152)

En cuanto a costarricenses viviendo en otro país, es importante mencionar que el tipo de problemas que se enfrentan varía de acuerdo al Estado en que residen. Por ejemplo, el Sr. Alfredo Pizarro Campos, Cónsul General de Costa Rica en México, comenta que en Francia e Inglaterra los ingresos son mayores y los problemas son distintos a Estados Unidos, donde la población puede estar expuesta a situaciones de migración irregular con todas sus consecuencias, pobreza, personas detenidas, niños en abandono, entre otros; menciona también problemas relacionados con abuso y maltrato a mujeres (violencia doméstica) como en su experiencia ha ocurrido en Italia<sup>2</sup>.

Igualmente se consideran diferencias entre la cantidad de actos consulares que se realizan por región, por ejemplo, entre mayo del 2018 y enero del 2019

---

<sup>2</sup> Transcripción realizada a partir de entrevista del 25 de setiembre del 2019.

fueron 167.019, de los cuales un 78% correspondió a atención de personas en América Central, un 11% en Canadá, Suramérica y el Caribe, un 5% de África, Asia y Oceanía, un 4% en Estados Unidos y solo un 2% de Europa. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019)

También existen costarricenses que consultan de forma presencial en el Departamento Consular, para conocer por ejemplo, la situación de familiares privados de libertad en el extranjero, o sobre procedimientos diversos.

Los funcionarios consulares en el Exterior brindaron –y continúan brindando– asistencia a estos costarricenses, con trámites de documentación, supervisión de que sus casos se sometieran a un debido proceso y cumplieran con el respeto de los derechos humanos. Para ello, dependiendo del país y las situaciones particulares, se programan visitas a los centros de detención, llamadas telefónicas con los detenidos o sus abogados, reuniones con las autoridades locales y otras acciones. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019, pág. 155)

## **1.2 Proceso Estratégico**

El Departamento Consular de Costa Rica es una sección del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que depende la Dirección del Servicio Exterior (Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores, capítulo XIII, artículo 54), por lo tanto, es necesario tomar en cuenta también ese contexto institucional en el cual se encuentra inscrito. Los datos que se exponen a continuación, fueron recopilados durante el año 2019. Aquí se exponen la misión, la visión, los objetivos, los valores y el Plan Estratégico actual del Ministerio pero es menester advertir que el Departamento Consular no los tiene de forma específica<sup>3</sup>, y se extraen en consecuencia a partir de la lectura de la información obtenida de la página oficial del MREC.

### **1.2.1 Misión**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tiene la misión definida en dos apartados, el primero se encuentra en la página oficial (son los mismos que contempla el Plan Estratégico Institucional 2017-2020) y el segundo en la

---

<sup>3</sup> Sí existen Dependencias del MREC que tienen Misión y Visión propias, por ejemplo, la Unidad de Planeamiento y Desarrollo Institucional.

Declaración de Principios y Valores Éticos, ambos expuestos comparativamente en el cuadro 1.

**Cuadro 1: Misiones del MREC.**

<b>Misión<sup>4</sup> de acceso directo en la página oficial</b>	<b>Misión expuesta en la Declaración de Principios y Valores Éticos</b>
<p>El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es la institución rectora de la política internacional del Estado costarricense responsable de planificar, dirigir, coordinar, implementar y difundir la política y acción exterior del país, sobre la base de la defensa y la promoción de los intereses nacionales, mediante el ejercicio del derecho diplomático y consular, brindando servicios eficientes y de calidad a los habitantes en el territorio nacional, a los usuarios de las oficinas en el exterior y al cuerpo diplomático en general. Además, mantiene los vínculos con las confesiones religiosas (MREC, Misión, Visión y Objetivos Institucionales, 2019).</p>	<p>El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es la entidad gubernamental rectora de las relaciones externas del Estado costarricense y el responsable de mantener los vínculos con la religión oficial y demás cultos debidamente establecidos en el país. A este Ministerio le corresponde asistir al Presidente de la República en la formulación y ejecución de la política exterior de Costa Rica y la representación en foros nacionales e internacionales, con el fin de defender sus intereses políticos, económicos, sociales y culturales, así como nuestra identidad democrática. Asimismo, está obligado a velar por los intereses de sus nacionales en el exterior, mediante el ejercicio del derecho diplomático y consular, para lo cual debe contar con un cuerpo de funcionarios de servicio externo e interno con amplia capacidad profesional y técnica, que le permita brindar servicios de excelencia y calidad, tanto a los usuarios nacionales y extranjeros como al cuerpo diplomático acreditado ante el país. (MREC, Declaración de Principios y Valores Éticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, pág. 8)</p>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información de la página oficial del MREC y la Declaración de Principios y Valores Éticos.

Ambos muy similares, aunque el segundo con mayor extensión. En cuanto a contenido, se puede considerar una relación directa con el Departamento Consular principalmente en: “Asimismo, está obligado a velar por los intereses de sus nacionales en el exterior, mediante el ejercicio del derecho diplomático y consular, para lo cual debe contar con un cuerpo de funcionarios de servicio externo e interno con amplia capacidad profesional y técnica, que le permita brindar servicios de excelencia y calidad, tanto a los usuarios nacionales y

<sup>4</sup> Esta es la Misión que se incluye en la Ley de Presupuesto 2019 del Ministerio de Hacienda.

extranjeros como al cuerpo diplomático acreditado ante el país.” (MREC, Declaración de Principios y Valores Éticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, pág. 8)

De esta se desprende la importancia de brindar servicios eficientes y de calidad tanto a civiles que consulten desde Costa Rica, como a quienes se encuentran en otros países, y a funcionarios, ya que esto constituye una parte fundamental de la Misión de todo el Ministerio.

### 1.2.2 Visión

En cuanto a la visión, el Departamento Consular está inscrita en la del Ministerio, expuesta en el cuadro 2.

**Cuadro 2: Visiones del MREC**

<b>Visión de acceso directo en la página oficial</b>	<b>Visión expuesta en la Declaración de Principios y Valores Éticos</b>
<p>Lograr, mediante la consolidación de una Política Exterior de Estado, <b>un posicionamiento relevante y la inserción estratégica de Costa Rica en el contexto mundial, mediante la articulación dinámica de nuestra política internacional</b>, que responda a las prioridades políticas, económicas, sociales y ambientales del país, sobre la base de un protagonismo activo en nuestras relaciones multilaterales, regionales y bilaterales. (MREC, Misión, Visión y Objetivos Institucionales, 2019)</p>	<p>Trabajaremos efectiva y eficientemente para garantizar la satisfacción de las necesidades fundamentales de existencia, seguridad y prosperidad del Estado costarricense y de sus nacionales, en el cambiante contexto internacional. Con el fin de cumplir a cabalidad con sus funciones, el Ministerio contará con una organización tendiente a construir y a mantener la credibilidad institucional, tanto a nivel interno como internacional. Contará asimismo con la capacidad de articular, desarrollar y difundir una política exterior moderna y dinámica, construyendo un marco adecuado para el fomento y la proyección de los principios y valores del Estado costarricense, así como de sus intereses y necesidades. (MREC, Declaración de Principios y Valores Éticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, pág. 8)</p>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información de la página oficial del MREC y la Declaración de Principios y Valores Éticos.

Respecto a la Visión, ambas propuestas son muy diferentes tanto en forma como en contenido, mientras la primera destaca el posicionamiento de Costa Rica en el contexto internacional, la segunda señala que busca la satisfacción de las necesidades fundamentales (existencia, seguridad y prosperidad) del Estado costarricense y de sus nacionales. De esta manera, la visión expuesta, en el segundo documento, plantea una relación más directa con el quehacer del Departamento Consular, en tanto que articula con las representaciones consulares alrededor del mundo, velando por los nacionales y los funcionarios.

Se subrayan también las cualidades que se refieren al tipo de trabajo, que debe ser efectivo, eficiente, en pro de la credibilidad interna y externa. Sumado a esto, se plantea la capacidad de articular, es decir, conectar elementos; y una política exterior moderna y dinámica. Esta dinamicidad, contraria a la estática, se relaciona con la posibilidad de adaptarse a nuevas exigencias según se necesite; pero requiere una capacidad institucional que responda ágilmente a los cambios en una sociedad que, en efecto, se modifica constantemente y a un ritmo mayor que el que tenía el siglo pasado. Aspectos complejos de lograr porque suponen, por una parte, ese compromiso de satisfacer necesidades fundamentales y, por otro, la dinamización de la estructura misma del Ministerio, para poder potenciar una política exterior más versátil, sin que ello implique pérdida de continuidad ni debilitamiento de sus ejes tradicionales de política exterior.

### **1.2.3 Valores**

El Ministerio tiene en su página oficial un documento titulado “Declaración de Principios y Valores Éticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto”, el cual inicia con la siguiente afirmación:

El personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se distingue por su capacidad diplomática, profesional y técnica, así como por su calidad humana y espíritu de servicio hacia la sociedad y el Estado costarricenses, cuyos principios y valores se sustentan en la libertad, la justicia social, la democracia, el desarrollo humano sostenible, los derechos humanos, la paz y la cooperación solidaria con todas las naciones del mundo (p.3).

Advierte además que el artículo 290 del Código Penal tipifica como delito la “infidelidad diplomática” con fuertes sanciones a quien actúe de modo perjudicial contra Costa Rica, también menciona sanciones por “divulgación de secretos” y por peculado (p.5).

Los valores y principios éticos descritos en el documento se resumen en (p.15-16):

- Credibilidad: Trabajar a partir de criterios técnicos, independientes, objetivos y congruentes que generen confianza en la ciudadanía.
- Honestidad: Deber de probidad. Rectitud y apego a las normas legales, preceptos éticos y morales.
- Pertenencia: Identificación con la institución y las labores.
- Lealtad: Compromiso con la Misión, Visión y valores.
- Responsabilidad<sup>5</sup>: Cumplimiento de deberes y obligaciones.
- Servicio al cliente: Buscar soluciones completas a las necesidades de todos los usuarios de los servicios.
- Excelencia: Trabajar por mejorar de forma continua la gestión institucional, con calidad y eficiencia.
- Cooperación: Trabajar en equipo aprovechando las fortalezas y minimizar debilidades en el logro de la misión institucional.

Todos los valores anteriormente mencionados, son aplicables no solo al Ministerio en general, sino de forma específica también al Departamento Consular, por lo que deben ser considerados en el ejercicio de sus funciones. Como cada una de las personas que conforma el Departamento Consular, es un funcionario público, también se toman en cuenta los “Principios Éticos de los Funcionarios Públicos” (Poder Ejecutivo, 2006) que incluyen: el afán de servicio, integridad, objetividad, rendición de cuentas, transparencia, honradez, racionalidad y liderazgo.

---

<sup>5</sup> El principio de responsabilidad podría extenderse como sugiere Hans Jonas a una consideración que incluya más que el cumplimiento del deber, la capacidad de responder por los actos, tomando en cuenta el entorno y la continuidad de los seres humanos.

### **1.2.4 Objetivos**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tiene 14 objetivos principales (MREC, Misión, Visión y Objetivos Institucionales, 2019), en 6 de los cuales el Departamento Consular puede realizar un gran aporte para su cumplimiento:

- Garantizar la satisfacción de las necesidades fundamentales de existencia, seguridad y prosperidad del Estado costarricense y de sus nacionales.
- Proteger efectivamente los intereses del país y de sus nacionales en el exterior.
- Promover al país en diversas instancias del ámbito internacional, con el fin de incentivar el intercambio comercial, y la atracción de inversión, el turismo y la cooperación internacional.
- Mantener la mejor imagen de Costa Rica en el plano internacional, procurando la defensa de los principios del derecho internacional y de los tratados internacionales vigentes en el país.
- Representar y defender al país en la resolución de conflictos en el plano bilateral, regional y multilateral.
- Servir de enlace entre los gobiernos extranjeros y el Estado costarricense.

Los demás objetivos también guardan una relación con el Departamento Consular, pero en una medida distinta, destacan por su importancia sobre la dependencia del Departamento con respecto al MREC, los siguientes:

- Coordinar los intereses, visiones y necesidades internos y elaborar una política exterior integral y articulada.
- Definir y adecuar estratégicamente las funciones de las misiones diplomáticas y consulares a los intereses del país y lograr que las misiones reporten una relación costo-beneficio positiva para el proceso de desarrollo.
- Evaluar las acciones de la Cancillería y el Servicio Exterior y buscar los mayores niveles de eficiencia y eficacia institucional.

### **1.2.5 Plan Estratégico**

El periodo de estudio (2019) se incluye en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que fue

desarrollado con la asistencia de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, por medio de un enfoque constructivista, a partir de un estudio FODAR y una matriz de planificación por resultados. Este plan contiene: ejes, objetivos y acciones estratégicas, además de la programación y presupuestación de los programas para implementar las estrategias, incluyendo metas e indicadores de cumplimiento, cronograma, seguimiento y evaluación.

A partir del PEI<sup>6</sup>, se exponen los objetivos en el cuadro 3, según la relación que poseen con el Departamento Consular:

**Cuadro 3: Objetivos estratégicos del PEI del MREC**

<b>Objetivos Estratégicos</b>	<b>RD</b>	<b>RI</b>
1. Mejoramiento constante de la planificación institucional: Promover la mejora en la planificación y la toma de decisiones en la institución, mediante la definición de acciones prioritarias, que permitan el cumplimiento de los objetivos del Ministerio, y la evaluación de sus resultados, procurando las herramientas y capacidades necesarias en todos los niveles de la organización.		
AE 1. Sensibilizar a los funcionarios, semestralmente, con actividades de capacitación, con el fin de construir una cultura de planificación organizacional.		X
AE 2. Revisar anualmente los instrumentos metodológicos que faciliten la programación, ejecución, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las metas institucionales, para identificar las oportunidades de mejora.		X
AE 3. Fortalecer la gestión de los procesos institucionales mediante la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, que contribuya a la mejora continua.		X
2. Comunicación para una rectoría del sector Política Internacional: Generar procesos de comunicación que faciliten una efectiva coordinación interinstitucional, en las áreas relevantes de trabajo, definidas dentro de las competencias institucionales, que permitan el fortalecimiento de la rectoría del ministerio.		
AE 1. Diseñar instrumentos que permitan una eficiente y eficaz comunicación y coordinación interna de políticas, procedimientos y acciones del Ministerio, de conformidad con el proceso de mejora continua.		X
AE 2. Definir y desarrollar las áreas de trabajo prioritarias para la coordinación interinstitucional, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente.		X
AE 3. Formular anualmente, los planes de trabajo por áreas funcionales, para la efectiva comunicación y coordinación institucional e interinstitucional.	X	
3. Fortalecimiento permanente del talento humano: Mejorar la ejecución del escalafón de forma funcional y efectiva, para los funcionarios del Ministerio, sea de Servicio Exterior o de Servicio Civil, acorde con los intereses y objetivos institucionales, que favorezcan las condiciones administrativas y laborales, mediante la aplicación de programas de capacitación y de evaluación proyectados.		
AE 1. Revisar por etapas la estructura organizativa del MREC, coherente con los procesos institucionales, sustentado en la normativa vigente sobre esta materia.		X
AE 2. Desarrollar un programa de formación y capacitación, para los funcionarios, sustentado en diagnósticos de necesidades, que contribuya a su desarrollo laboral integral, y el logro de las metas institucionales.	X	

<sup>6</sup> Los PEI tienen una vigencia de 5 años, sin embargo, actualmente se está en proceso de revisión de este instrumento.



4. Incorporación y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación para mejorar la eficiencia institucional: Fortalecer la gestión de los recursos tecnológicos, de información y comunicación, estableciendo políticas, planes y procedimientos específicos, para contribuir eficazmente con la gestión institucional.		
AE 1. Crear y poner en funciones el Comité Gerencial de Tecnologías de Información y Comunicación (CGTIC) conforme con la Norma N-2-2007-CO-DFOE. CGTIC: Órgano asesor de la administración superior en toma de decisiones estratégicas y de gestión.		X
AE 2. Formular el plan estratégico del TIC alineado al plan estratégico institucional.		X
AE 3. Implementar y comunicar "las Normas Técnicas para la gestión del TI" emitidas por CGR (4 años) y las políticas y directrices de gobierno.		X
AE 4. Definir la cartera de proyectos de desarrollo y los planes anuales operativos de aplicaciones y servicios TI, y su prioridad, acorde con el (PEI).		X
AE 5. Asesorar las dependencias internas en formulación y ejecución de proyectos de desarrollo de sistemas.		X
5. Una gestión de la política exterior para tiempos de cambio: Defender los intereses y valores nacionales e impulsar los principios y prioridades de política exterior de acuerdo a sus pilares fundamentales, fortaleciendo el diálogo, la concertación política y las alianzas estratégicas en los ámbitos bilaterales, regionales y multilaterales.		
AE 1. Analizar constantemente los acontecimientos y coyunturas en el contexto nacional e internacional, considerando los principios y prioridades de la política exterior de Costa Rica, que sirvan de base como insumos (informes de las representaciones, memoria institucional, entre otros) para la toma de decisiones.		X
AE 2. Establecer y desarrollar, un proceso de prospección en materia de política exterior, que emita recomendaciones y formule escenarios mensualmente, para facilitar la toma de decisiones.		X
6. Una gestión coordinada y estratégica de la cooperación internacional: 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 identificadas por Costa Rica.		
AE 1. Identificar trimestralmente oportunidades de cooperación internacional, de conformidad con lo formulado el Plan Nacional de Desarrollo vigente, y la Política de Cooperación Internacional 2014-22.		X
AE 2. Revisar y gestionar los proyectos de cooperación internacional, por parte de la DCI, definidos en la Política de Cooperación Internacional 2014-22.		X
7. Una diplomacia para el desarrollo del 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.		
AE 1. Coordinar por parte de la DGSE, con los entes encargados de la promoción del país, la definición de prioridades para los planes anuales de trabajo, que desarrollan las representaciones de Costa Rica en el exterior.		X
AE 2. Proponer y coordinar permanentemente, por parte de la DGSE, las gestiones que las representaciones nacionales llevarán a cabo en el exterior en concordancia con el plan de marca país.		X
8. Una Cancillería de cara al ciudadano, el mejoramiento de los servicios públicos: Fortalecer los procesos vinculados con los servicios que brinda el MREC al público, en cumplimiento de los compromisos y obligaciones del Estado costarricense.		
AE 1. Desarrollar e implementar un mecanismo interinstitucional permanente de divulgación de servicios y requisitos para el usuario que permita la satisfacción del servicio solicitado.	X	
AE 2. Elaborar los protocolos de actuación de los diferentes servicios brindados en todos los consulados en periodo de seis meses/ servicio exterior.	X	
AE 3. Sistematizar en un periodo de seis meses los procesos de la oficina de autenticaciones que permitan la disminución de tiempo en la entrega de las apostillas/ Oficina de autenticaciones CTIC.		X

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Plan Estratégico Institucional.

**Simbología:**

RD: Relación Directa (Depende del Departamento Consular)

RI: Relación Indirecta (Depende de otros departamentos)

AE: Acción Estratégica.

De acuerdo con el cuadro sobre Objetivos Estratégicos, solo hay 4 rubros en los que el Departamento Consular posee una relación directa:

-En el objetivo 2 sobre la comunicación, la acción estratégica 3: Formular anualmente, los planes de trabajo por áreas funcionales, para la efectiva comunicación y coordinación institucional e interinstitucional. En el que se debía entregar un documento de planes de trabajo elaborados por área funcional.

-En el objetivo 3 sobre el talento humano, la acción estratégica 2: Desarrollar un programa de formación y capacitación, para los funcionarios, sustentado en diagnósticos de necesidades, que contribuya a su desarrollo laboral integral y el logro de las metas institucionales. Para el cual se pedía un Plan de actividades de capacitación.

-En el objetivo 8 sobre el mejoramiento de los servicios públicos, las acciones estratégicas 1 y 2: Desarrollar e implementar un mecanismo interinstitucional permanente de divulgación de servicios y requisitos para el usuario que permita la satisfacción del servicio solicitado. Y elaborar los protocolos de actuación de los diferentes servicios brindados en todos los consulados en periodo de seis meses/ servicio exterior. Para enmarcar su cumplimiento, se pedía la actualización del catálogo para facilitar la adecuada prestación del servicio, un Informe con el porcentaje de consulados que publicaron en sus páginas web el catálogo general de servicios y requisitos y, finalmente, dar un porcentaje de los procedimientos formalizados como protocolos de actuación.

El Plan Estratégico Institucional también propone un plan de ejecución por etapas, que requeriría revisión constante para ajustar y validar la implementación. La primera etapa de preparación y programación presupuestaria en la que se debía realizar un plan de acción específico, de

actividades con compromiso temporal y la indicación de los departamentos y funcionarios responsables, para después identificar los que ocuparían presupuesto adicional y planificar su disponibilidad. La evaluación del uso del presupuesto debía ser anual, para determinar si se aumentaría, disminuiría o eliminaría. (MREC, UNA, 2017, pág. 23)

La segunda etapa, sobre la implementación y el seguimiento (Se recomienda que se realicen cada seis meses), se debería analizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos, realizando ajustes, pidiendo informes y tomando decisiones pertinentes, manteniendo hasta donde sea posible los objetivos estratégicos. Se menciona, también, la importancia de establecer o reforzar los mecanismos de comunicación tanto con los jefes como con la Unidad de Planificación Institucional y de contar con la asistencia de un ente externo al MREC para evaluar y realizar ajustes (máximo un año después de implementar el plan). Finalmente propone una evaluación final para visualizar los resultados obtenidos, oportunidades de mejora y buenas prácticas, con miras en un Plan Estratégico de mediano plazo (MREC, UNA, 2017, pág. 24).

### 1.3 Funciones: Proceso operativo

El Departamento Consular tiene 11 funciones expuestas en la página principal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC, Departamento Consular, 2019), además, hay otras 12 que se mencionan en el artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del MREC (indicadas con letras en minúscula). Ambas se clasificaron de acuerdo a la materia a la que se refieren y se relacionaron con los principales actores involucrados en el cuadro 4.

**Cuadro 4: Funciones del Departamento Consular.**

Áreas / Funciones	Página MREC	Reglamento de Tareas y Funciones del MREC (artículo 56)	Relaciones entre actores
<b>General</b>			
1. <b>Enlace</b> institucional.	1. Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se	l) Cualquier otra función que la superioridad jerárquica le asigne en la materia de su competencia.	1. Oficinas consulares-DC-Instituciones públicas.

	requiera, con las instituciones públicas costarricenses.		
8. <b>Cumplimiento de normas e instrucciones</b>	8. Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.	b) Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.	8. CR-DC
<b>Notarial</b>			
4.1 Coordinación sobre actividad notarial. 4.2 <b>Asesoría</b> notarial.	4. Asesorar en materia notarial a los funcionarios consulares y coordinar junto con la Comisión de Enlace Institucional de Notariado, la actividad notarial ejercida en sede consular.	e) Atender todo lo relativo a la identificación y legalizaciones, así como todo lo correspondiente a la protección de los intereses de los ciudadanos costarricenses en el exterior.	4. Comisión de Enlace Institucional de Notariado-DC- funcionarios consulares.
<b>Migración</b>			
5.1 Coordinación sobre política migratoria. 5.2 <b>Asesoría</b> de política migratoria.	5. Instruir a las representaciones consulares costarricenses en materia de política migratoria en coordinación con la Dirección General de Migración y Extranjería.	c) Coordinar con la Dirección General de Migración en cuanto a políticas y procedimientos sobre visas a extranjeros.	5. Dirección General de Migración y Extranjería-DC- funcionarios consulares.
<b>Registro</b>		k) Compilar y mantener al día la Lista Consular Costarricense en el extranjero y la extranjera en Costa Rica. f) Prestar ayuda en casos de repatriación de costarricenses.	
<b>Cobros consulares</b>			
11. Estudios, <b>planificación y fiscalización.</b>	11. Participar en los estudios, planificación y fiscalización del producto de las tasas y derechos consulares y su correcta aplicación.	h) Participar en los estudios, planificación y fiscalización del producto de las tasas y derechos consulares y su correcta aplicación.	11. DC-producto (tasas y derechos consulares).

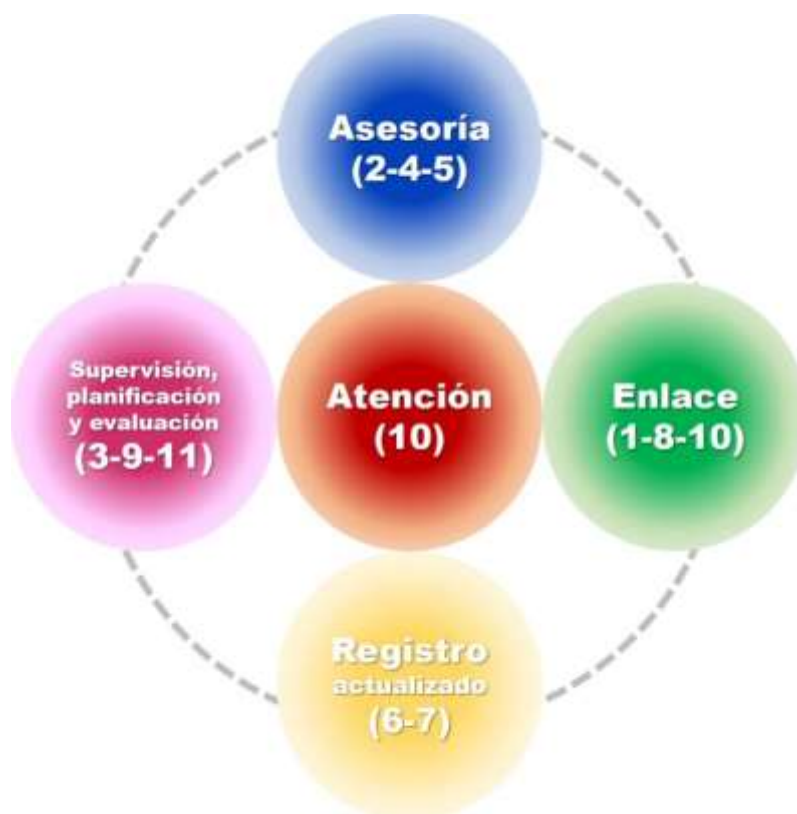
<b>Capacitación</b>			
2. Cooperación en <b>capacitación.</b>	2. Cooperar con el Instituto Diplomático Manuel María de Peralta, para la constante capacitación que requieren los funcionarios consulares.	g) Conocer e instruir a los consulados en lo relativo a la legislación sobre documentación extranjera que debe merecer fe y crédito en el país, así como la costarricense que deba surtir efecto en el exterior.	2. DC-Instituto Diplomático MMP.
<b>Organización interna</b>			
3. Cooperación y apoyo en <b>planificación y evaluación.</b>	3. Cooperar y apoyar a las instancias superiores del Ministerio, con el fin de planificar y evaluar la labor de las oficinas consulares de Costa Rica.	j) Asesorar a la unidad planificadora del Ministerio sobre el establecimiento, reapertura o clausura de representaciones consulares y sobre su dotación.	3. MREC-DC-oficinas consulares.
6. <b>Registro</b> actualizado.	6. Elaborar, registrar y actualizar los datos sobre funcionarios consulares.	a) Coordinar el sistema de representaciones consulares.	6. DC-funcionarios consulares.
7. Identificación, análisis, programación y <b>evaluación.</b>	7. Analizar, diseñar, programar, evaluar e identificar los datos relacionados con el movimiento consular en el exterior.	i) Proyectar y, subsiguientemente, fiscalizar los Libros Diarios, estados de cuentas e informes que deben enviar las oficinas consulares al Ministerio.	7. DC-funcionarios consulares.
10.1 <b>Atención</b> de consultas. 10.2 <b>Enlace.</b>	10. Atender y canalizar hacia las diversas oficinas consulares, las solicitudes de servicio de naturaleza consular que requieren ciudadanos residentes en Costa Rica.		10. Ciudadanos residentes-DC-funcionarios consulares.
<b>Comercio</b>			
9. <b>Supervisar</b> la intervención consular	9. Atender lo relativo a la supervisión sobre la intervención consular en documentación comercial y fiscal.	d) Atender lo relativo a la supervisión sobre la intervención consular en documentación comercial y fiscal.	9. DC-funcionarios consulares.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la página oficial del MREC y del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del MREC.

Como se observa en el cuadro 4, hay funciones que se encuentran en un documento y en el otro no, por lo que se consideran complementarias. A partir

de la información anterior se extraen las funciones de manera sintetizada y agrupada en el gráfico 2:

**Gráfico 2: Funciones del Departamento Consular.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del cuadro 4.

Como muestra el gráfico 2, a pesar de que la mayoría de las funciones se encuentran en áreas distintas al servicio a los ciudadanos, todas ellas giran en torno a que esa atención pueda ser dada de una manera óptima, en armonía con la normativa nacional e internacional.

**Gráfico 3: Actores que interactúan con el Departamento Consular.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del cuadro 4.

El gráfico 3 sintetiza los cuatro grupos de actores principales con los que se relaciona el Departamento Consular. Cabe señalar que dentro de instituciones públicas se hace mención solo a las incluidas dentro de las funciones, pero en la práctica, se relacionan con muchas más, según sea el caso que se atiende.

De manera específica, el Departamento Consular brinda una guía “Manual de Trámites Consulares” (MREC, Departamento Consular, 2019) en la que se colaboró durante la pasantía realizada en el 2019, que contiene información de los servicios que se brindan en las oficinas consulares de Costa Rica, en otros países del mundo, como el enlace con instituciones públicas costarricenses (incluye información sobre el costo, la duración aproximada, los requisitos y el enlace institucional). No contiene la totalidad de servicios, sino una base para conocer los requisitos de los trámites más comunes.

Según la institución pública con la que se relacionan, se organizan como muestra el cuadro 5:

**Cuadro 5: relación de instituciones públicas, trámites y el  
Departamento Consular**

<b>Institución pública</b>	<b>Trámite</b>	<b>Especificación</b>
Registro Civil	Cédula	Por primera vez
		Renovación
		Solicitud de traslado electoral
	Inscripciones	Persona nacida en el extranjero
		Matrimonio
		Defunción
Reconocimiento	De hijos por parte de progenitor	
Dirección General de Migración	Pasaportes	Por primera vez menores de 18 años
		Renovación para mayores de 18 años
		Renovación para menores de 18 años
		Salvoconducto
		Salvoconducto menor de edad
		Permisos de salida de menor de edad temporales
	Visas	Consular
		Restringida
		Consultada
		Consultada ante la Comisión de visas restringida
		Provisionales
		De tránsito
		De tránsito
Poder Judicial	Antecedentes penales	Hoja de delincuencia
	Diligencias de exhortos	Varias
Notariales	Testimonios de escrituras	Varios
Administrativos	Legalización de documentos	Diplomas y certificaciones de notas
		Vía tercer país
		Traslado de restos humanos
		Carta de no objeción

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Manual de Trámites Consulares.

A pesar de que en la Oficina Consular no se realizan estos trámites, de manera presencial, puesto que quienes viven en Costa Rica pueden ir a las instituciones públicas correspondientes, sí se da asesoría a las oficinas consulares de Costa Rica en otros países (para mejorar la atención de las personas que se encuentran en el exterior) y a ciudadanos, tanto para quienes buscan información para personas que se encuentran en otros países y llaman o visitan el Departamento Consular en Costa Rica como para la consulta de ciudadanos costarricenses que viven en el exterior y desean conocer sobre los servicios consulares, incluso asesoría comercial, turística o en inversiones por remisión a las autoridades pertinentes o a los sitios web especializados.



En el cuadro se observan la variada cantidad de trámites en los que el Departamento Consular brinda asesoría. La importancia de cada uno de ellos es determinante en términos de ciudadanía, familia, movimiento, justicia, entre otros. Es, por lo tanto, una evidencia del papel preponderante que cumple el Departamento Consular en el engranaje institucional, que favorece o limita el respeto de los derechos humanos.

#### 1.4 Recursos Disponibles

A partir de la experiencia de la pasantía efectuada en el Departamento Consular, así como la consulta de medios digitales, se obtuvo la información de los recursos disponibles, la cual fue clasificada según su clase en recursos: humanos, espaciales, financieros, tecnológicos, didácticos y de apoyo, expuestos a continuación.

##### 1.4.1 Recursos Humanos: proceso operativo

El Departamento Consular está constituido por 5 personas que se desempeñan como: Jefe del Departamento Consular, funcionarios y secretaria.

**Cuadro 6: Constitución del Departamento Consular, 2019.**

<b>Puesto</b>	<b>Servicio<sup>7</sup></b>	<b>Profesional actual</b>
Jefe del Departamento Consular	Diplomático: Ministro	Rodolfo Rodríguez Cambroner
Funcionario 1	Diplomático	Elena Meissner Montero
Funcionario 2	Diplomático	Allan Araya Sánchez <sup>8</sup>
Funcionario 3	Diplomático	Carolina Jiménez Castañeda
Secretaria	Civil	Johanna Bello Guzmán

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recolectados durante la pasantía.

Cada uno posee habilidades, conocimientos y experiencia, y deben cumplir funciones determinadas para el buen funcionamiento del departamento. Se tabulan las actividades o procesos que corresponden al Jefe del Departamento Consular en el cuadro 7.

<sup>7</sup> En el Departamento Consular, al igual que en la Dirección del Servicio Exterior, existen puestos cuyos nombramientos corresponden unos al servicio civil y otros al servicio diplomático.

<sup>8</sup> En el año 2020 este funcionario ya no conforma el grupo de trabajo del Departamento Consular, en su lugar se encuentra Josué Alejandro Gómez Masís.

**Cuadro 7: actividades del Jefe del Departamento Consular**

<b>Actividades o procesos del Jefe del Departamento</b>	<b>Tema</b>
Planear, dirigir, organizar, coordinar y supervisar los procesos administrativos, técnicos y profesionales en materia de política consular mediante los lineamientos y directrices de las autoridades superiores con el fin de lograr la excelencia en la calidad del servicio que brindan las oficinas consulares costarricenses en el exterior.	Enlace y coordinación superiores y oficinas consulares.
Velar por la aplicación de la normativa consular, mediante la verificación de las actuaciones consulares según lo establecido por el Convenio de Viena, la Ley Orgánica del Servicio Consular y el Manual Consular, para el cumplimiento eficaz de las funciones consulares.	Aplicación de la normativa.
Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas consulares mediante el seguimiento de directrices y lineamientos para garantizar la calidad de los servicios que brindan las oficinas consulares	Cumplimiento de objetivos y metas.
Ejecutar funciones de coordinación entre el Ministerio y las representaciones consulares en el exterior vía fax, correo electrónico o telefónico con el fin de obtener resultados óptimos en la prestación de los servicios consulares.	Enlace y Coordinación superiores y oficinas consulares.
Asesorar a los funcionarios consulares en el exterior resolviendo consultas personales vía telefónica, oficios, correo electrónico u otros para el cumplimiento eficaz de las labores en las sedes consulares.	Asesoría de funcionarios.
Atender y canalizar personalmente las solicitudes de localización de personas en el exterior con el fin de ejercer la protección consular, brindar asistencia, colaboración y apoyo a los familiares de costarricenses en el exterior.	Atención de ciudadanos.
Atender y resolver oralmente o por escrito, solicitudes de instituciones estatales o privadas con el fin de evacuar consultas en materia consular.	Atención de instituciones públicas y privadas.
Atender, investigar y resolver denuncias relativas al mal funcionamiento de las Oficinas Consulares, mediante el estudio y análisis de estas para corregir las anomalías detectadas.	Atención de denuncias.
Velar por el respeto y cumplimiento del marco jurídico consular mediante el monitoreo de las actividades que ejecutan los cónsules en el exterior con el fin de poder determinar o comprobar la aplicación del mismo.	Cumplimiento de la normativa.
Revisar los informes periódicos de actividades mediante la lectura y análisis de los reportes mensuales para monitorear el servicio que se brinda.	Revisión de informes.
Mantener las relaciones funcionales con otras dependencias estatales mediante reuniones para coordinar el envío de instrucciones, procedimientos y directrices en materia administrativa, civil, notarial, migratoria, turística y de familia.	Relaciones funcionales institucionales.
Participar en los procesos de capacitación de los nuevos funcionarios consulares mediante charlas y orientaciones personales, para que aprendan y conozcan el funcionamiento de una oficina consular.	Participar en capacitación.
Instruir mediante explicaciones, al personal a cargo sobre la elaboración de registros y archivos de correspondencia para mantener actualizado los controles y la clasificación de la correspondencia.	Instrucción de registros y archivos.
Elaborar la lista consular mediante los listados provenientes de las oficinas consulares, para tener un directorio informativo sobre los consulados costarricenses en el exterior.	Lista consular.
Suministrar información sobre la materia consular, vía internet para que los usuarios de esa página tengan información actualizada y correcta.	Información consular.
Elaborar cartas, notas diplomáticas o verbales, cuadros de información u otros, utilizando la redacción diplomática para dirigirlas a otras entidades, oficinas consulares y representaciones consulares acreditadas en el país.	Redacción diplomática.
Representar a la institución asistiendo a diferentes actividades de carácter oficial para mantener la presencia institucional en diversos foros de interés consular.	Representación.
Analizar los informes consulares, mediante su revisión mensual para monitorear, evaluar y encauzar adecuadamente el funcionamiento de las oficinas consulares.	Análisis de informes.

Coordinar con el superior jerárquico, mediante conversaciones diarias y la revisión de las directrices a cumplir, las actividades a ejecutar en las oficinas consulares en el exterior, con el fin de responder a las necesidades de estas dependencias en el exterior.	Coordinar con el superior.
Instruir a las representaciones consulares costarricenses en materia de regulación migratoria verbalmente o por escrito para lograr una adecuada aplicación de las políticas migratorias.	Instrucción sobre regulación.
Atender y resolver consultas verbales y escritas que le presentan sus superiores, subalternos, compañeros y público en general, brindando asesoría en materia consular.	Atención de consultas y asesoría.
Avalar el otorgamiento de Protocolos Consulares Notariales emitiendo autorizaciones a la Dirección de Notariado para la entrega de estos a los cónsules.	Avalar Protocolos.
Ejecutar otras actividades propias del proceso consular.	Otras.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos resumidos a partir de la información brindada por el Departamento de Recursos Humanos del MREC en el “Proceso de análisis ocupacional”.

En cuanto a los 3 funcionarios del Servicio Diplomático, se enumeran las siguientes actividades a partir de información provista por Elena Meissner Montero y la observación realizada por medio de la pasantía:

- Coordinación de procesos y trámites consulares.
- Atender consultas a través de llamadas y correos de usuarios.
- Atender consultas y llamadas de funcionarios en el exterior.
- Atender consultas a través de llamadas y correos de instituciones.
- Coordinar consultas entre consulados e instituciones.
- Comunicar y gestionar soluciones para casos complejos con el jefe del departamento.

Cabe señalar que Elena Meissner Montero es la funcionaria con más años de laborar en el Departamento Consular, su conocimiento en la materia consular y el quehacer del departamento es sumamente valioso para todos los que ocupan el puesto de jefatura. Sin embargo, es parte de la política del servicio diplomático, realizar rotaciones por distintos puestos, por lo que es muy importante considerar mecanismos para recopilar buenas prácticas y experiencias como las que ella representa. La rotación está prevista en el artículo 62 del Reglamento al Estatuto Orgánico:

**De la estabilidad.** Los funcionarios de carrera gozan de estabilidad en su relación laboral con el Estado y del derecho a no ser privados de su categoría,

pero no gozan de la propiedad de los puestos o funciones. Se encuentran sujetos a las disposiciones de rotación o traslado, de conformidad con lo que disponga el Poder Ejecutivo, con base en el Estatuto y el presente Reglamento. (Poder Ejecutivo, 2001)

Aunque hay estabilidad en la pertenencia institucional, hay procesos de rotación continuos que, a veces, aumentan vulnerabilidades en la prestación del servicio, porque cuando el personal es transferido a otro destino no es sustituido inmediatamente.

La atención de las consultas de las oficinas consulares de Costa Rica, en el exterior, se dividen entre los tres funcionarios que dan apoyo en el departamento como muestra el cuadro 8:

**Cuadro 8: División de la atención según funcionarios.**

Funcionario	América	Estados Unidos	Europa	Asia	Caribe, África y Oceanía
<b>Allan Araya</b>	Chile, H: Santiago (2) y Temuco, H: Belice, H: Belmopan, Ecuador, Venezuela, Argentina, Uruguay.	H: Tucson, H: Puerto Rico, Atlanta, Nueva York.	H: Luxemburgo, Austria, H: Salzburgo / Tirol, Países Bajos, H: La Haya, Alemania, H: Frankfurt, Hamburgo, Hannover, Leipzig, Lahr.	Catar, H: Jordania, Shanghái (China), Singapur, Azerbaiyán, Israel, H: Haifa.	República Dominicana, Trinidad y Tobago, H: Bahamas, Jamaica, H: Kingston.
<b>Elena Meissner</b>	Brasil, H: Curitiba y Florianópolis, Canadá-Toronto-Ottawa, H: Vancouver, México DF, Nicaragua, (Managua y Chinandega), Perú, Honduras, Panamá y David.	Chicago, H: Minnesota, Houston, Washington.	H: Dinamarca, H: Estonia, Francia, H: Estocolmo y Gotemburgo (Suecia).	H: Filipinas, Turquía-Ankara, H: Estambul, China, Indonesia, Emiratos Árabes Unidos.	H: Aruba Cuba.
<b>Carolina Jiménez</b>	El Salvador, Colombia, Guatemala, Paraguay, Bolivia.	Miami, Los Ángeles.	H: Eslovaquia, Bélgica, Reino Unido, Italia, H: Milán,	Japón, H: Nagoya y Mitoo, H: Líbano India Corea	Curazao, Sudáfrica, Australia (Sidney y Canberra).

			Florenxia y Bari, España, H: Málaga, Barcelona, Suiza, H: Lausana, Federación Rusa.		
--	--	--	--	--	--

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

En el segundo semestre del año 2019, Carolina Jiménez se encontraba en una capacitación fuera del país, por lo que la división de la atención de los consulados, en los países anteriormente mencionados, debió ser asumida entre solo dos personas, recargando la labor se Allan Araya y Elena Meissner. Ambos poseen conocimientos y experiencia en el tema consular, por lo que la atención de consultas y su resolución fue eficiente a pesar del aumento en el flujo de trabajo.

En este sentido, se hace evidente la dificultad para sustituir un funcionario, tanto en términos de tiempo como de idoneidad. El proceso incluye desde vistos buenos superiores hasta la identificación de personal que pueda y quiera formar parte del departamento, de forma provisional.

A la secretaría le corresponde:

- Atender consultas a través de llamadas y correos de usuarios.
- Coordinar la agenda.
- Contribuir con el movimiento de los archivos físicos.
- Dar continuidad al servicio de secretaría de la Dirección cuando la secretaria nombrada en el cargo se ausenta.

También se realizó una comparación entre el perfil idóneo del Jefe del Departamento Consular y la información presente en la página del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el perfil de don Rodolfo Antonio Rodríguez Cambronero por medio del cuadro 9.

**Cuadro 9: Comparación entre perfil idóneo y jefatura del Departamento Consular.**

<b>Perfil idóneo</b>	<b>Perfil del Jefe actual</b>	<b>Cumplimiento</b>
Licenciatura y Maestría en Derecho, Economía y Relaciones Exteriores	Bachillerato en Ciencias Políticas. Licenciatura en Derecho. Notario Público.	No se indica Maestría, pero sí Licenciatura.
Dominio de 3 idiomas	No se indica.	No se indica.
Experiencia profesional relacionada de 10 años mínimo	Incorporación a Carrera Diplomática en 2005.	Sí cumple.
Habilidad para trabajar en ambientes multiculturales	Coordinador de la SEGIB, Cónsul en Atlanta y Miami.	Sí cumple.
Experiencia en supervisión de personal	Coordinador Área Bilateral América del Norte y Comisionado Presidencial Adjunto del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.	Sí cumple.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

Por otra parte, también, se mencionan las exigencias psicológicas y sociológicas, como la habilidad para organizar el trabajo subalterno y para tratar en forma cortés y satisfactoria al público. Cabe señalar que, durante la pasantía, se pudo observar el trato educado y amable de don Rodolfo y demás funcionarios del Departamento Consular a la hora de atender al público y de abordar las distintas consultas. Fue evidente la capacidad que demostraron para comprender las situaciones conflictivas a las que se enfrentan, incluyendo momentos en los que fue clara y manifiesta su empatía y preocupación legítima por el bienestar de los ciudadanos costarricenses.

En una mañana típica<sup>9</sup> pueden resolver desde temas de cooperación por inmigración, peticiones de ayuda por parte de costarricenses en el exterior ante desastres naturales, propuestas de cursos virtuales para la capacitación de funcionarios, quejas por servicios de funcionarios en el exterior, consultas de trámites, consultas relativas a asistencia penitenciaria o judicial en otros países, o a defunciones en el extranjero y trámites de repatriación, entre otras realizadas presencialmente, por llamadas o correos. Prácticamente todos los días se reúnen tanto los funcionarios del Departamento para resolver consultas como la

<sup>9</sup> Basada en la pasantía, específicamente la mañana del 16 de setiembre del 2019.

jefatura del este Departamento con la Directora del Servicio Exterior. Además, se “turnan” el almuerzo, para no dejar sin personal el Departamento Consular.

Es latente la necesidad de aumentar el personal para poder cumplir labores de planeamiento y evaluación. Durante la pasantía \_y las entrevistas previas se comentó la falta de personal en algunas misiones consulares y la dificultad para cumplir con todas las tareas asignadas entre pocos funcionarios. En palabras<sup>10</sup> de don Rodolfo Rodríguez: “A mí me parece que este Departamento podría tener hasta diez personas en lugar de cuatro, para poder llevar a cabo todo lo que hay que hacer, pero ¿dónde los metemos? (...) lo ideal sería tener más personal”, haciendo referencia también al problema de espacio.

Al respecto, se resumen las respuestas de la entrevista efectuada al Sr. Alfredo Pizarro Campos, Cónsul General de México, quien indica la carencia de recursos en misiones consulares: “No dan abasto, los problemas de servicio tienen que ver con la saturación y los problemas de recursos, hace falta más personal de apoyo (...) hay muy poco personal en todas las misiones”<sup>11</sup>.

Allan Araya también señaló: “en Nicaragua siempre falta personal, en todos lados falta”<sup>12</sup>, apoyado por Elena Meissner quien agrega a la falta de recursos, el exceso de responsabilidad. Adicionalmente, don Rodolfo Rodríguez comenta<sup>13</sup>: “a pesar del aumento de población, se han venido dando recortes de personal, lo que conlleva a que se deban trabajar horas extra no reconocidas, con un volumen de usuarios que desborda la capacidad de consulados y lleva a quejas, pero los consulados dan lo que pueden dar (...) no debería haber consulados unipersonales por la carga de trabajo y porque el protocolo es personalísimo y los trámites se paralizan cuando hay movimientos de personal”.

Finalmente, se hace mención a comentarios de dos funcionarios en las entrevistas (que en la actualidad no forman parte del Departamento Consular),

---

<sup>10</sup> Entrevista realizada el 26 de julio del 2019.

<sup>11</sup> Transcripción realizada a partir de entrevista del 25 de setiembre del 2019.

<sup>12</sup> Entrevista realizada al Sr. Allan Araya el 21 de octubre del 2019.

<sup>13</sup> Entrevista realizada el 26 de julio del 2019.

en las que se indica que existen miembros del Servicio Exterior, a quienes “no les gusta” rotar en el Departamento Consular, porque prefieren otras oficinas. El Departamento Consular es una instancia de servicio, de mucho trabajo y en la que se ponen en práctica habilidades blandas y una gran variedad de conocimientos, por lo que esta rotación se considera un gran aporte en la formación de las personas que participan del servicio exterior.

#### 1.4.2 Recursos Físicos: seguridad, espacio y condiciones del contexto

**Imagen 1: Interior del Departamento Consular.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

La imagen 1 muestra el ingreso a la oficina de la jefatura del Departamento Consular, que se encuentra en la primera planta del edificio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, rodeado por las demás dependencias de la Dirección del Servicio Exterior. La estructura primaria es más parecida a un salón libre: grandes columnas principales, sin paredes divisorias de concreto. Este espacio fue dividido con estructura secundaria para dar áreas definidas a cada departamento.

Es de fácil acceso en términos de ubicación, sin embargo, se han establecido políticas de seguridad y control de acceso, por lo que en el ingreso al edificio se pasa por un sistema de detección para poder estar en el área de atención al



público general, en la que se encuentran las ventanillas de apostillas y otros trámites de legalización de documentos. Para tener acceso a la zona de la Dirección del Servicio Exterior se debe hablar primero con un guarda y explicarle el motivo del ingreso, así como registrar la cédula, esto puede incluir una llamada para corroborar la visita.

**Imagen 2: Organización espacial del Servicio Exterior.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

En la imagen 2 se puede observar el espacio físico del Departamento Consular, encerrado en un rectángulo amarillo para diferenciarlo, visualmente, del resto de la infraestructura existente.

En cuanto a la distribución de las áreas, existe una clara segregación entre la Dirección del Servicio Exterior y sus subalternos, debido a un pasillo amplio que fracciona el espacio en dos grandes bloques, lo que dificulta una relación más fluida, principalmente entre la Dirección y la Dirección Alterna.

La Directora Alternata, Paola Porras, comentó también este problema de la ubicación física de su oficina por estar apartada de Doña Sammy Araya, con quien debe reunirse constantemente.

**Imagen 3: áreas en m<sup>2</sup> del Servicio Exterior.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

La imagen 3 permite hacer una comparación entre áreas, en la que se observa que no hay una homogeneidad en la distribución de las mismas, por lo que un espacio directivo es de 32.84 m<sup>2</sup>, mientras otro espacio para 4 funcionarios está contenido en 18.25 m<sup>2</sup>. Se aclara que la dirección principal contempla una amplia área para reuniones, pero que no se utiliza todo el tiempo, porque el acceso es limitado por la oficina donde se encuentra.

Se evidencia también que no hay una batería de baños de uso común en este espacio, solo un servicio sanitario para la dirección. La batería se encuentra en un espacio cercano a las gradas internas. Tampoco hay espacio para

alimentación ni resguardo de la información, porque se ubican en otros niveles de la construcción.

El espacio de alimentación se encuentra en el piso inferior (un espacio pequeño) y en otro superior, donde se cuenta con un área grande con electrodomésticos para calentar la comida y hacer café. Cabe señalar que, dentro del espacio del Departamento Consular, hay una botella de agua que es recargada a partir de la colaboración de los funcionarios y un percolador para el café, motivo por el cual también ingresan funcionarios de otras áreas.

En cuanto al manejo de la información, el Ministerio cuenta con una sección de Archivo y un espacio para guardar documentos. Ambos son espacios pequeños para la cantidad de información que albergan, y tienen problemas de ventilación e iluminación, siendo el primero ubicado en un espacio originalmente diseñado para parqueo y el otro en un cuarto pequeño del edificio, ubicado con un único acceso por el comedor.

El estado de los documentos no es óptimo y muchos no se han digitalizado, pero la oficina del archivo está compuesta por solo dos funcionarios, que trabajan con lo que tienen a su alcance. En las oficinas, los documentos impresos se acumulan, porque no hay un espacio para guardar documentos en ese piso, por lo que subir o bajar a guardar documentos, significa también un atraso en el cumplimiento de las tareas diarias.

Durante el primer semestre del 2019, también se conocieron las instalaciones de resguardo de la información (Archivo Central), en las que no parece haber más espacio disponible. Se encuentran en un área, originalmente, construida para parqueo, por lo que las condiciones no son las óptimas para sus dos funcionarios, entre los que se encuentra el Sr. Carlos Monge, quien además menciona las dificultades para establecer un Gestor de documentos, la resistencia de algunos funcionarios a la digitalización de los documentos y la dificultad para procesar la información con tan poco personal (2394 expedientes solo de Servicio Exterior, 3500 de política exterior, entre otros).

**Imagen 4: Vista superior del Servicio Exterior.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

En la imagen 4 se ilustran, en una vista tridimensional, los paneles textiles livianos con vidrio. Hay problemas con la privacidad de los espacios que lo requieren. Esto se debe al tipo de materiales que componen la mayoría de divisiones: un material textil con estructura liviana, que no limita el paso del sonido, que tiene una altura menor a la estructura principal y deja vacíos en las alturas que, si bien son homogéneos y permiten el paso del aire, no parecen contemplar las necesidades de privacidad de algunas áreas. También se observa que la ventilación no se beneficia de la distribución actual, porque las áreas con mayor cantidad de personal se encuentran más alejadas de las ventanas.

Se evidencia la falta de conexión en términos de diseño con la estructura primaria, que tiene un lenguaje distinto a las divisiones secundarias, creadas a partir de paneles que restringen la visión de forma inadecuada (en muchos casos se les han colocado filminas para limitar las secciones transparentes) y que

además suponen un problema, en términos de salud e imagen, porque su estado es deficiente y su limpieza no garantiza la inexistencia de ácaros u otros por su porosidad. El cuadro 10 sintetiza las observaciones.

**Cuadro 10: Observaciones de las áreas del Servicio Exterior**

<b>Espacio</b>	<b>Área (m2)</b>	<b>Observaciones</b>
Dirección del Servicio Exterior	32.84	Mala distribución y segregación de espacios. Falta mantenimiento en S.S.
Secretaría del Servicio Exterior	3.78	Metraje inadecuado para la funcionaria.
Pasillo	35.74	Pasillo sin ventilación ni iluminación directa.
Servicio Exterior	12.27	Se perdió un cubículo por "cocineta", problemas por almacenamiento de información.
Servicio Exterior	11.18	Colocación de panel obstruyendo ventana.
Departamento Diplomático	18.28	Pasillo sin dimensiones adecuadas, obstrucción de ingreso por tercer cubículo.
Jefatura del Departamento Diplomático	8.4	Exposición a ruido y humo por cercanía a carretera pública.
Pasillo	8.92	Fotocopiadoras y archivos
Dirección Alterna de Servicio Exterior	11.18	Exposición a ruido y humo por cercanía a carretera pública. Problema de mantenimiento en cielos.
Cónsules en preparación	9.48	No está claramente definido su uso.
Jefatura del Departamento Consular	8.64	Falta privacidad por la altura de los paneles y su composición, la distribución interna se puede mejorar.
Funcionarios del Departamento Consular	18.25	Interrupción constante, falta espacio para atender particulares, atención en pasillo.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

Por otra parte, faltan espacios de reuniones accesibles a las oficinas para atender público, Esto es particularmente importante en el Departamento Consular, que enfrenta la atención de situaciones de difícil manejo emocional por parte de los usuarios y deben ser atendidos en el pasillo o en el área pública del ingreso, en perjuicio de su privacidad. Para ilustrar mejor esta necesidad, el 30 de setiembre del 2019, durante la pasantía, Elena Meissner comentó que una usuaria se desmayó en las sillas del pasillo, mientras le comentaba una situación complicada de un familiar en el exterior. Este ejemplo ilustra la necesidad de un espacio para la atención del cliente externo, que cumpla con las condiciones de confort, privacidad y seguridad, para dar un mejor servicio en la atención de los casos de consulta presencial.

**Imagen 5: Organización espacial del Departamento Consular.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

La imagen 5 muestra la ubicación de cada uno de los funcionarios del Departamento Consular. Permite visualizar la comprensión de la dinámica de interacción entre ellos y en relación con el espacio.

El área designada como “sin asignación”, anteriormente correspondía a la Dirección del Servicio Exterior, en términos de asesoría, pero no formaba parte del departamento. Actualmente se utiliza para capacitaciones o preparación de funcionarios, mientras se cumple el plazo para su partida al exterior. Esto se traduce en la necesidad de crear un espacio definitivo para estos funcionarios que, constantemente, rotan y reciben capacitaciones y actualizaciones.

En cuanto a los materiales de los acabados o de mobiliario, se requiere cambiar: el piso, el cielo y los paneles que dividen los cubículos, además de pintar la estructura de concreto. Estos elementos se observan deteriorados, en perjuicio de la imagen del MREC y la salud de sus funcionarios, como se evidencia en las imágenes del cuadro 11:



Cuadro 11: Fotos que ilustran el deterioro.

<b>Mobiliario</b> 	<b>Piso</b> 
<b>Cielo</b> 	<b>Paneles</b> 
<b>Cielo tipo 2</b> 	<b>Pintura</b> 

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

La Sra. Lorna Rodríguez de Servicios Generales indica<sup>14</sup> que el edificio tiene cerca de 30 años de construido y no ha sido remodelado en 3 años, solo pintado. Además, comenta que los recursos disponibles son solo para solventar obligaciones ya adquiridas, porque son rubros que se asignan desde el Ministerio de Hacienda y que el Gobierno pidió “cero incrementos”. Por otra parte, indica que los paneles divisorios son considerados como mobiliario, por lo que no se consideran como infraestructura, sino que deben ponerse de acuerdo los departamentos para cambiarlos.

Sin embargo, el Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto establece en su artículo 53 sobre las funciones de la Sección de Servicios Generales: “Administrar los servicios de transporte, limpieza y mantenimiento de los edificios, así como de la seguridad del patrimonio institucional” (inciso e), incluso finaliza afirmando que: “El jefe de servicios generales debe realizar inspecciones frecuentes sobre los edificios y propiedades del Ministerio con el fin de evaluar su estado, limpieza y corregir los defectos. Esta responsabilidad incluye sistemas sanitarios, paredes, platerías, alfombras, cristalería, lámparas, arañas, cuadros y adornos en general.”

Los problemas de infraestructura no son solo en el Departamento Consular. Durante una visita efectuada, por medio de quien ocupó la jefatura antes de don Rodolfo Rodríguez, doña María Cristina Castro, se pudo observar cómo la persona que se ocupaba de los archivos estaba recluida en un espacio mínimo, lo que afectaba perjudicialmente su salud. Para mejorar su situación, fue trasladada como se pudo corroborar durante la pasantía.

Por otra parte, también se mencionaron eventos de inundación en el primer piso de la “Casa Amarilla” y se encontraron cerámicas fragmentadas, así como cambios que perjudican la imagen del inmueble. Los problemas de distribución en el edificio, donde se encuentra el Departamento Consular, se evidencian

---

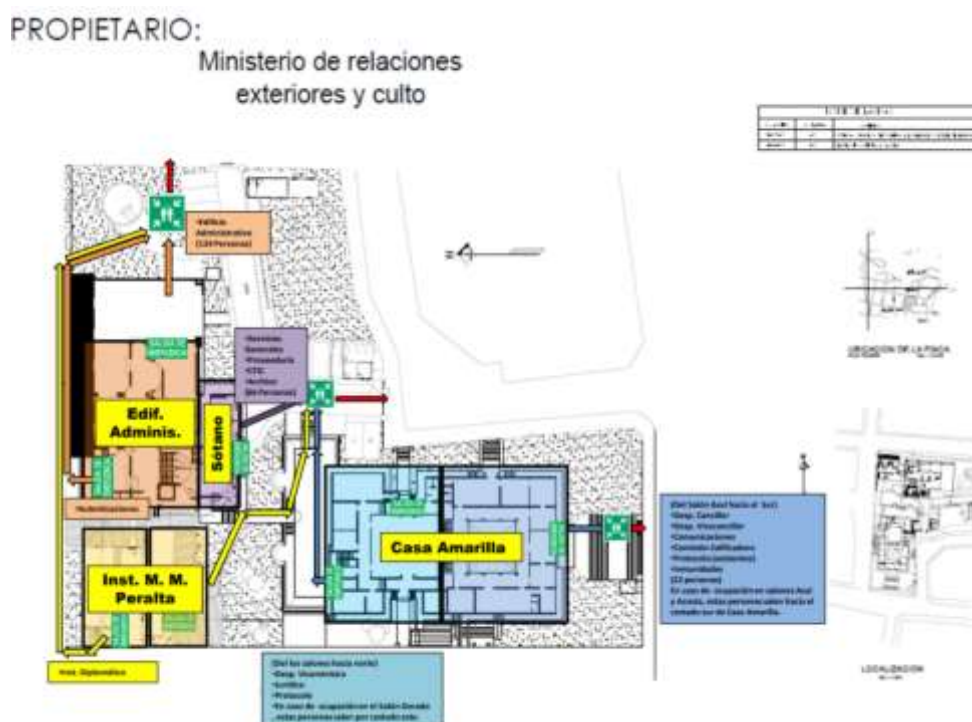
<sup>14</sup> Entrevista realizada el 21 de octubre del 2019.



cuando se ingresa al tercer piso, donde originalmente había un salón de reuniones, que ha sido segregado de forma tal, que han quedado espacios como pasillos con áreas sobrantes, con divisiones temporales sin una distribución adecuada. La Sra. Andrea Romero de Salud Ocupacional, menciona<sup>15</sup> que no hay arquitecto ni ingeniero de planta.

En el año 2017 se desarrolló el croquis que se presenta en la imagen 6, sin embargo, la sección de espacio físico que alberga al Departamento Consular se encuentra cubierto completamente por el enunciado “Edif. Adminis.”, de tal forma que no se puede observar si se prevé que, ante un riesgo, los funcionarios deban salir hacia el norte o hacia el este. También por la escala, y la falta de detalle, no se describen los problemas en la circulación de quienes se encuentran en el área de apoyo a la dirección al Servicio Exterior, como se muestra en la imagen 2, quienes tendrían que pasar por un pasillo que, por mobiliario, se ha vuelto angosto.

**Imagen 6: Croquis para emergencias.**



<sup>15</sup> Entrevista realizada el 21 de octubre del 2019.

**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto por medio de la Comisión Nacional de Emergencia.

En la Comisión Nacional de Emergencia<sup>16</sup> se encontró un cuadro con ejes, ámbitos, lineamientos, acciones estratégicas, evaluaciones de metas, porcentaje de avance y productos a evaluar, donde se menciona, con respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, un porcentaje de avance de 100%, lo que incluye un mapeo de cooperantes de gestión de riesgo, apoyo mutuo a la asistencia humanitaria con los países de América Central, control de convenios internacionales que contribuyen a la recuperación ante un desastre y dos secciones sobre la inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios, con énfasis en la protección de la inversión en infraestructura y programas de mantenimiento y renovación de infraestructura física. Sin embargo, solo en estos dos últimos no hay productos a evaluar, por lo que, aunque indican un cumplimiento total, no se tiene acceso a los documentos. El resumen indica como fuente de verificación el croquis (imagen 6), simulacros de evacuación, protocolos por la pandemia, entre otros, pero no hay referencia a programas de mantenimiento y renovación de infraestructura.

### **1.4.3 Recursos Financieros**

El Departamento Consular no posee una partida asignada, de forma independiente, sino que se contempla dentro de lo que se incluye en la Dirección del Servicio Exterior, partiendo del pedido del año anterior. Esta partida no incluye agua embotellada, café ni bocadillos. La Srta. Elena Meissner señaló<sup>17</sup> la falta de fondos para transporte y comida: “falta de recursos en general”. En caso de que se requiera dirigir recursos financieros a alguna oficina del exterior existen otras dependencias del Ministerio para esto. El Departamento Consular no posee los medios económicos para asumir, por ejemplo, traslados de nacionales ni de documentos.

---

<sup>16</sup> <http://monitor.cne.go.cr/?q=node/1767>

<sup>17</sup> Entrevista realizada el 28 de octubre del 2019.

Respecto a las misiones consulares, don Rodolfo comentó<sup>18</sup> que “hay sedes que trabajan casi que literalmente con las uñas, con recursos sumamente limitados (...) incluso la limitación del material que se ocupa para trabajar”. Esto es importante para el Departamento Consular, que debe servir de enlace con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Además, varios funcionarios indicaron, durante la pasantía, que no han tenido aumento salarial en los últimos años. La Sra. Alexandra Montero menciona<sup>19</sup> la importancia de la gestión por resultados, en un momento en el que la asignación de recursos es muy compleja. Señala que la partida que el Ministerio de Hacienda otorga es la 79, cercana a ₡18700000000 para el 2020.

La asignación de recursos se indica dentro de las siguientes prioridades de gobierno:

- Posicionar a Costa Rica como “Laboratorio Mundial de Descarbonización”.
- Formular una Agenda Multilateral 2018-2020 que oriente el marco de relaciones diplomáticas en áreas y regiones estratégicas.
- Coordinar y reforzar acciones de política exterior del MREC respecto a las rutas y estrategias de COMEX y PROCOMER y viceversa. (Ministerio de Hacienda, 2019, pág. 1)

El documento del Ministerio de Hacienda indica que la mayor asignación de recursos es para el Servicio Exterior (66.97%), sin embargo, el resumen por subpartida muestra que el gasto por remuneraciones proyectado para el 2019 es casi el mismo del 2018, mientras que del 2017 al 2018 había crecido un 1.2%. En cuanto a la partida para servicios, la asignación del 2019 fue la menor de los tres años (2017, 2018 y 2019), disminuyendo a 0 los servicios de ingeniería y arquitectura. Incluso para mantenimiento de edificios, locales y terrenos se proyectó una disminución de 53.565.876 en el 2017 a 30.887.483 en el 2018 y 22.983.351 para el 2019, dejando solo 100.000 para materiales y productos de uso en la construcción y mantenimiento. Estos montos reflejan la situación de las instalaciones. Se enmarca, incluso, que la Dirección de Servicio Exterior no tiene asignada partida alguna para bienes duraderos código 5 (equipo y mobiliario de oficina código 50104). (Ministerio de Hacienda, 2019)

---

<sup>18</sup> Entrevista realizada el 26 de julio del 2019.

<sup>19</sup> Entrevista realizada el 04 de noviembre del 2019.

#### 1.4.4 Recursos Tecnológicos

Dentro de los recursos tecnológicos se cuenta con equipo para cada funcionario, básicamente computadoras asignadas a cada miembro del personal, con Office y mantenimiento por parte de otra oficina del Ministerio encargada de informática. En el tiempo de la pasantía se constató que hay un equipo que no trabaja a velocidad óptima. Se cuenta con acceso a internet y un sistema de información interno Sharepoint (desde el correo y, por tanto, en cualquier equipo), antes llamado Tortuguero. Sin embargo, hay críticas en torno al uso de los sistemas tecnológicos y la eficiencia en el manejo de la información digital.

Por ejemplo, en el oficio DGSE-2182-2017, enviado por el la Dirección General del Servicio Exterior, para el Centro de Servicios de Tecnología e Información, constan los resultados de una encuesta sobre el funcionamiento y necesidades del Sistema de Gestión Consular del Servicio Exterior (SIGSE), Este es un sistema muy importante porque, como se indica, funcionarios del servicio exterior ingresan información de forma diaria. La encuesta contestada por 34 funcionarios consulares indica:

- Solo el 50% de los funcionarios lo utiliza. Los que dijeron que no, señalan problemas de acceso y velocidad mayormente, es decir, o tienen dificultades para ingresar al sistema (como China por internet) o el volumen de información que atienden es muy alto y el sistema es lento.
- Respecto a los servicios consulares, falta incorporar algunos como salvoconductos, falta dar acceso a Migración, detallar servicios al Poder Judicial (videoconferencias y Declaraciones) y falta poder registrar cédulas. También se recomienda incluir la casilla "otros".
- Respecto a la capacitación se indica Sí 18%, No 24% NR 58%, señalando que el sistema es complejo y que faltó un uso práctico.
- Finalmente, de forma detallada, cada Cónsul emitió sugerencias específicas, siendo la mayoría relacionadas con el tema de flexibilizar la herramienta y actualizarla, como poder corregir información más rápidamente, agregar información alternativa o complementaria, dar acceso al personal de apoyo, poder exportar datos a Excel, incluir informes de

menores y facilitar la inclusión de legalizaciones, emitir alertas, entre otros. Principalmente, destaca la necesidad de “agilizar los trámites y simplificar la herramienta, porque se señala la lentitud del sistema que incluso “entorpece la función consular” (p.04).

El Centro de Tecnologías de Información y Comunicación del MREC tiene la misión de ser “un equipo de trabajo que labora en la consolidación de una plataforma de TIC, moderna, eficiente, segura y confiable que apoye la ejecución de la Política Exterior de Costa Rica”. Uno de objetivos indica “optimizar el uso de los recursos de TIC a través de un servicio de alta calidad tanto a los clientes internos como externos” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2020)

Posteriormente, el oficio DGSE-CPA-1930-18 de la Dirección General del Servicio Exterior, dirigido al Centro de Tecnologías de Información y Comunicación, indica las siguientes necesidades: incorporar encuestas a los clientes externos en el Sistema de Información Consular, unificar los expedientes de los funcionarios, habilitar herramientas de comunicación constante y fluida, habilitar la actualización de la página del Ministerio, la actualización automática de permisos de acceso a funcionarios por rotación constante, integrar la información con el TSE, simplificar la información que se debe digitalizar en el Sistema de Presupuesto Institucional, control automatizado de bienes duraderos, materiales, inventarios y circulares, así como la revisión de la seguridad de los sistemas informáticos.

Hay un aspecto de particular importancia, en ese mismo oficio el punto 12 indica como posibles mejoras:

Disponer en la página web del Ministerio de tutoriales en formato de videos, en donde se expliquen los requisitos y diversos trámites que deben realizar los nombrados, rotados, trasladados o cesados en cargos del Servicio Exterior de la República, esto en total coordinación con el Instituto Diplomático Manuel María de Peralta y otras dependencias gubernamentales, por ejemplo Dirección General de Migración y Extranjería, Archivo Nacional de Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, Poder Judicial, Dirección Nacional de Notariado, etc.

Esto no se ha realizado aún, a pesar de la gran diferencia que podría significar en la comprensión de los procesos por parte de los usuarios.

### 1.4.5 Recursos Didácticos

Se cuenta con el apoyo del Instituto Manuel María de Peralta, con el cual se brindan capacitaciones al personal, en cumplimiento con el artículo 22 del Reglamento al Estatuto de Servicio Exterior:

De los cursos obligatorios para funcionarios consulares. Además de los requisitos enumerados en los artículos anteriores, las personas a las que se desea nombrar como funcionarios en comisión en cargos consulares deberán además asistir a un curso de legislación y práctica consular, cuyos elementos, modalidades y duración serán definidos por el Instituto de acuerdo con la Dirección de Servicio Exterior y la Dirección Nacional de Notariado, y aprobar con un puntaje no inferior a 65 puntos sobre 100 un examen escrito sobre los temas impartidos y las lecturas que se asignen en el curso. (Poder Ejecutivo, 2001)

Por otra parte, también se coordina con otras instituciones públicas del país, para que brinden la información necesaria a los funcionarios que representarán a Costa Rica en el extranjero. En este caso hay varias recomendaciones de acuerdo a las entrevistas realizadas, la primera es que se estructuren más los cursos que se reciben por parte de las instituciones; la segunda, que se organicen agrupando las selecciones del personal en dos o tres momentos del año, para que las instituciones públicas no deban brindar constantemente capacitaciones, por el esfuerzo que representa para las mismas<sup>20</sup>. Sobre este particular, el Sr. Alfredo Pizarro Campos, Cónsul General de México ha señalado: “La capacitación debería ser continua, durante todo el nombramiento, obligatoria y responder a la actividad, principalmente en aspectos notariales, que son los más débiles, porque no todos son abogados ni notarios y no conocen la actividad, lo que les causa estrés (...) también hay problemas por vulnerabilidad, es muy importante la capacitación en psicología”<sup>21</sup>.

El Manual Consular, dicho sea de paso, fue presentado hace más de veinte años y requeriría una actualización, de allí que la inclusión de cursos relacionados no solo con el ejercicio consular, sino también con la parte psicológica de la atención en el servicio, resultan fundamentales.

---

<sup>20</sup> Recomendación de Paula Solano Acuña en la entrevista efectuada el 04 de noviembre del 2019.

<sup>21</sup> Transcripción realizada a partir de entrevista del 25 de setiembre del 2019.

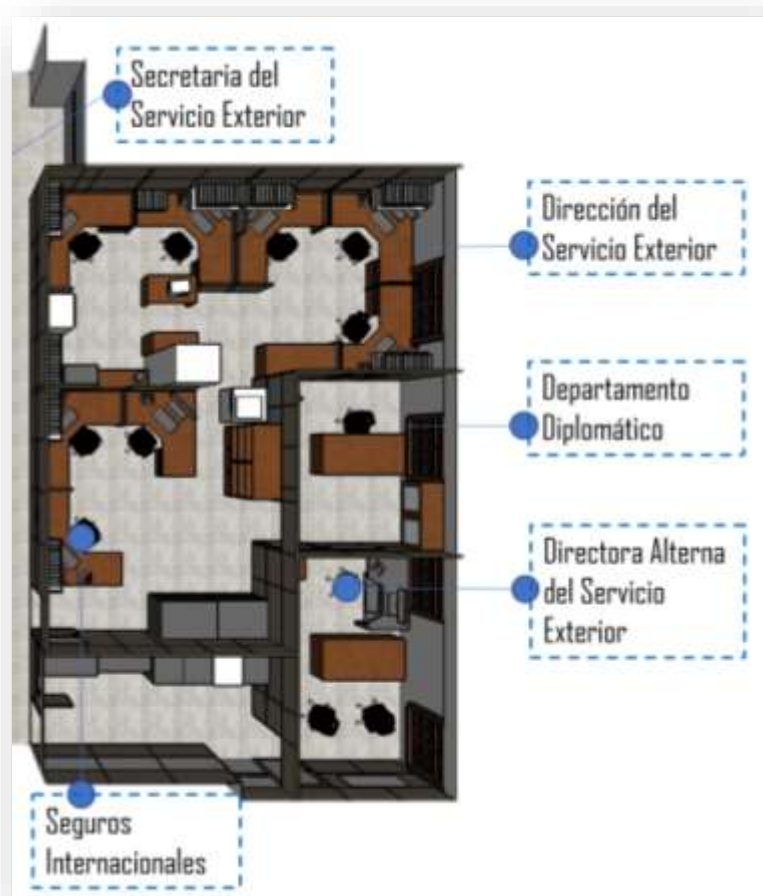
### 1.5 Flujos de comunicación

Existen 5 principales grupos de sujetos con los que se realiza la comunicación:

1. El interno (con los integrantes del departamento): Contacto personal y por medio de correo. Comunicación inmediata entre el jefe del departamento y los funcionarios. Caracterizada por la transparencia, confianza, accesibilidad y toma de decisiones conjunta.

2. La Dirección del Servicio Exterior y el MREC en general: Contacto personal y por medio de correo o llamada telefónica. Existe un flujo amplio de comunicación con la oficina de Autenticaciones y en menor medida con Comunicación Institucional. Por otra parte, la comunicación es diaria entre el Jefe del Departamento y la Directora del Servicio Exterior.

**Imagen 7: Espacio contiguo al Departamento Consular.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

Además de la Dirección, el espacio se comparte con personal del Servicio Exterior (Como indica la imagen 7) donde se encuentran: una funcionaria encargada de gastos de oficina en el exterior, un funcionario en partida de sueldos, una funcionaria para asignación de vacaciones, permisos, licencias y rotaciones, y otra persona encargada del área de presupuestos. Como parte del Departamento Diplomático, se encuentran tres profesionales. Además, en seguros internacionales trabajan dos funcionarias.

3. Los usuarios externos: Contacto físico, por correo o llamada telefónica con personas en CR que desean conocer la situación de costarricenses en el exterior, personas costarricenses que desean realizar trámites en el exterior y personas que desconocen la función del Departamento Consular. También contacto por correo con costarricenses en el exterior que buscan algún tipo de asesoría además de la que brinda el Cónsul.

4. Oficinas consulares del país en otros Estados: Contacto por correo o llamada telefónica, preguntando mayormente acerca de trámites.

5. Instituciones nacionales: las cuales comprenden mayormente Migración, Registro Civil, TSE, OATRI (Oficina de Asistencia Técnica y Relaciones Internacionales del Poder Judicial), DNN (Dirección Nacional de Notariado), Ministerio de Hacienda, PANI y la Defensoría de los Habitantes. Para comunicarse se utilizan el correo electrónico, el número de telefonía fijo, Skype y grupos de WhatsApp. El detalle se expresa en el cuadro 12:

**Cuadro 12: Observaciones de las áreas del Servicio Exterior**

<b>Institución</b>	<b>Cargo / Departamento</b>	<b>Actividad</b>
Archivo Nacional de Costa Rica	Departamento de Archivo Notarial (Gestión y Control de Documentos)	Desde entregar índices notariales y depósitos de protocolos, hasta habilitaciones e inhabilitaciones ante la DNN
Coalición Nacional contra el Tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (CONATT)	Gestión de Tráfico y Trata, Apoyo Técnico y Secretaría Técnica de la CONATT	Coordinación e información
Consejo de Seguridad Vial		Validación de las licencias de conducir



Dirección General de Migración y Extranjería	Dirección	Coordinación de políticas migratorias
	Subproceso de Visas Pasaportes	Aplicación de visas
	Subproceso de Documentos de Viaje en el Exterior (Pasaportes)	Renovación de pasaportes
	Jefatura de Proceso de Personas menores de edad	Autorizaciones de salida del país de personas menores de edad
Dirección Nacional de Notariado	Jefatura Unidad de Servicios Notariales	Servicios de Notaría del Estado
Ministerio de Hacienda	Unidad de Control de Ingresos, Tesorería Nacional	Informar mensualmente los montos recaudados en cobros por servicios consulares
	Dirección Nacional de Aduanas	Consultas sobre requisitos y disposiciones aduaneras
Ministerio de Justicia y Paz	Coordinación Unidad de Repatriaciones, Dirección General de Adaptación Social	Solicitudes de cumplimientos de penas en el país de origen
Patronato Nacional de la Infancia	Asesoría Jurídica	Consultas sobre protección a menores de edad
Poder Judicial	Enlace Interpol Costa Rica	Búsqueda e identificación internacional de personas
	Fiscalía Auxiliar y abogados (OATRI)	Gestiones de índole penal judicial en los Consulados de Costa Rica en el exterior
Tribunal Supremo de Elecciones	Voto en el exterior	Coordinación de mesas de votación de las representaciones consulares de CR en el exterior
Registro Civil	Jefatura Sección de Inscripciones	Inscripción de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones.
	Solicitudes Cedulares / Enlace Consular	Servicio de renovación de cédula.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos durante la pasantía 2019.

Adicionalmente, el artículo 123 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto señala respecto a la instrucción de los funcionarios consulares:

En cualesquiera de los tres casos citados, los funcionarios consulares reciben instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en lo que se refiere a políticas consulares; del Ministerio de Gobernación y Policía en lo que se refiere a Migración y Extranjería; y del Ministerio de Comercio Exterior o dependencia equivalente en lo que se refiere a materias de su competencia (Poder Ejecutivo, 1990).

## 2. Condiciones idóneas

En este capítulo se exponen los elementos claves para determinar las condiciones idóneas del Departamento Consular. Se incluyen cinco secciones:

**2.1 Estudio de caso:** Comparación donde se analizan las propuestas de departamentos consulares de otros países en relación con Costa Rica, a partir de la información sobre funciones y los organigramas respectivos.

**2.2 Dificultades:** Se incluyen las dificultades descritas en el Diagnóstico FODAR realizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Proyecto de Sistema de Desarrollo de Gestión de Calidad, informes institucionales e informes de jefaturas del Departamento Consular.

**2.3 Necesidades:** A partir del análisis de la información presentada en el capítulo anterior, se obtuvo una lista de necesidades por área.

**2.4 FODA:** Enumera las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas específicas del Departamento Consular, realizado a partir de la información recopilada durante el año 2019.

**2.5 Árbol de Problemas:** Esquematiza las causas y las consecuencias más representativas de los problemas más importantes del Departamento Consular.

### 2.1 Estudio de caso

¿Por qué se hace una comparación de las funciones? Porque durante la pasantía, mediante observación participante, se identificó que los recursos humanos son muy pocos en relación con la cantidad de labores que tienen que realizar. Los funcionarios estaban constantemente atendiendo llamadas y correos resolviendo asuntos varios, “apagando incendios”, lo que limita las posibilidades de preparación para eventos futuros. En un proceso de gestión, se ubican continuamente en labores de ejecución, con poco tiempo para procesos de planeación y control, a pesar del valioso intercambio que se efectúa entre el Jefe del Departamento Consular y la Directora del Servicio Exterior.

Además, una revisión en línea, determinó que completar toda la información respecto al proceso estratégico, operativo y de soporte, de Panamá y Colombia, no es factible en relación con el tiempo de desarrollo de la investigación, lo que se incluye como limitación. Sin embargo, sí existe información comparable en dos aspectos esenciales: el organigrama y la descripción de funciones consulares, ambos permiten visibilizar aspectos relacionados con la gestión consular; el primero se refiere a las unidades de apoyo inmediato y la composición misma que hace frente al quehacer consular; la segunda, permite comprender la asignación de funciones para comparar cargas asignadas. Como complemento adicional, se hace referencia también a algunos elementos en la práctica consular de Dinamarca, aunque no sea un modelo seleccionado, porque a pesar de no ser un país latinoamericano, tiene una cantidad de población similar a Costa Rica, por lo que sus criterios de organización, en cuanto a la atención consular de la población, podrían ser un aporte significativo para este trabajo.

En el año 2018, Panamá publicó en la Gaceta dos documentos relevantes en relación con este trabajo, el primero fue el Decreto ejecutivo N°367 (Gobierno de Panamá, 2018) “que reorganiza la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores” y el segundo fue el Decreto Ejecutivo N°368 (Gobierno de Panamá, 2018) “que dicta el Reglamento interno”. El Decreto N°367 en su artículo 97, señala que al Departamento Consular “le corresponde supervisar las operaciones de las oficinas de consulados acreditados en el Servicio Exterior a través de las normativas, lineamientos y requisitos establecidos para una gestión eficaz en el marco de la política exterior de la República de Panamá”. Además, el artículo 98 señala sus funciones. Se destaca también el artículo 44 del Decreto N°367, que indica la inclusión de ciudadanos de otras carreras en el servicio exterior, si resulta de interés.

En el caso de Colombia, el documento que trata el tema de las funciones consulares es el Decreto N°3355 (Gobierno de Colombia, 2009), y se encuentran en el artículo 18. Se debe rescatar, además, la facilidad de acceso en la página digital del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, a los servicios consulares, también a los informes y programas de gestión.

Respecto a las funciones del Departamento Consular de Costa Rica, se debe mencionar que ninguno de los dos indicadores de funciones del Departamento Consular (el Reglamento de Tareas y Funciones del MREC y las indicadas en la página principal del Ministerio) incluyen completamente al otro. Este tema (planificación y evaluación) es un buen ejemplo para demostrarlo, pues mientras uno hace referencia a la asesoría sobre la reapertura o clausura de representaciones consulares, el otro menciona la necesidad de analizar los datos del movimiento consular exterior y solo la onceava función de la página del MREC y el inciso h del Reglamento coinciden. También es necesario mencionar la función de gestión del voto en el extranjero, incluida en procesos posteriores a la normativa mencionada.

### 2.1.1 Comparación de funciones

La comparación de funciones se realizó en el cuadro 13, que incluye las instituciones de enlace en el caso de Costa Rica, la categoría y subcategoría de la función, así como el despliegue de las funciones por países (Costa Rica, Panamá y Colombia). Se expresa en función de las categorías en segmentos de análisis a continuación.

**Cuadro 13: Comparación de funciones notariales**

			Notariales			
Institución de enlace entre		Categoría	Subcategoría	Costa Rica	Panamá	Colombia
Misiones consulares	Dirección Nacional de Notariado	Servicios notariales	General	Atender todo lo relativo a la identificación y legalizaciones, así como todo lo correspondiente a la protección de los intereses de los ciudadanos costarricenses en el exterior.		Servir de orientador de los asuntos que por competencia correspondan atender directamente a los coordinadores de asistencia a connacionales en el exterior, de legalizaciones y apostille de documentos y demás gestiones consulares.
				Asesorar en materia notarial a los funcionarios consulares y coordinar junto con la Comisión de Enlace Institucional de Notariado, la actividad notarial ejercida en sede consular.		
	Archivo		Dep	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se		

				requiera, con las instituciones públicas costarricenses (General A)		
--	--	--	--	---	--	--

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

En cada apartado se indican las tareas relacionadas con el tema notarial y se incluyen las instituciones que se habían mencionado anteriormente. Es así como se identifica que, dentro de las labores del Departamento Consular, hay una tarea en relación con el Archivo Nacional, que ha sido invisibilizada en la legislación nacional, por lo que se coloca la función de “Apoyar logísticamente la labor de los consulados...” (designada en este trabajo como General A) la cual, por su redacción general, puede ser relacionada con diversas áreas. También se recuerda la labor de asesorar, en un sentido constante y no de capacitación única, debido a que el Departamento Consular se encuentra continuamente atendiendo llamadas de las Misiones Consulares, para atender las dudas de sus funcionarios en asuntos notariales.

**Cuadro 14: Comparación de funciones de migración**

			<b>Migración</b>			
<b>Institución de enlace entre</b>	<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>	<b>Colombia</b>	
			MREC	Foros internacionales	Migración	Políticas migratorias internacionales

					Regional sobre Migración, para compartir esfuerzos y experiencias en los procesos de asistencia a connacionales en estado de vulnerabilidad en el exterior.	reuniones, foros y organismos multilaterales.
M	Misiones consulares	MREC				
P	D.G. de Migración y Extranjería					
As			Migración			
Pr	Políticas migratorias nacionales			Compilar y mantener al día la Lista Consular Costarricense en el extranjero y la extranjera en Costa Rica.		Diseñar y proponer al Secretario General instrumentos que permitan canalizar las iniciativas orientadas a velar por el bienestar de los colombianos en el exterior, especialmente en los temas de seguridad social y migración laboral, así como estimular el ejercicio de sus derechos políticos.
						Apoyar al Secretario General en el diseño y ejecución de la Política Migratoria, los asuntos consulares y el servicio al ciudadano, así como en el ejercicio de las funciones en la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y demás instancias o mecanismos de coordinación.
						Identificar y caracterizar la migración internacional colombiana y la migración de extranjeros a Colombia.
			Visas	Coordinar con la Dirección General de Migración en cuanto a políticas y procedimientos sobre visas a extranjeros.		Definir directrices y supervisar a los consulados en el proceso de expedición de pasaportes, otorgamiento de visas, funciones notariales y demás servicios al ciudadano asignados al personal consular.
			Pasaportes	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares... (General B)	Solicitar las autorizaciones de visas de pasaportes diplomáticos, consulares, especiales, oficiales o de servicio para apoyar en su tramitología.	Dirigir y coordinar la expedición de pasaportes y visas, expedir los pasaportes diplomáticos y oficiales e instruir y supervisar a las entidades que el Ministerio determine en el proceso de expedición de pasaportes, apostilla y legalización de documentos, de conformidad con los convenios que se suscriban sobre la materia y gestionar su reconocimiento internacional.
			Salida	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares... (General B) Apoyar logísticamente la labor de los	(...) localización de	

				consulados... (General A)	infantes en coordinación con la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.	
--	--	--	--	---------------------------	--	--

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

Lo primero en este tema, del cuadro 14, es hacer la diferencia entre el ámbito internacional, que puede influir sobre las propuestas nacionales en el tema de la migración y el contexto nacional. En el plano internacional, Colombia y Panamá establecen funciones claras en relación con foros multilaterales, desde evaluar el impacto para los intereses nacionales (Colombia), hasta dejar reglamentada la participación en favor de la asistencia de connacionales (Panamá); mientras que, en el caso de Costa Rica, se ubicó la segunda función “general” que indica “aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones...” (Designada como General B para su identificación posterior), lo que significa que no hay ninguna función claramente establecida para las políticas migratorias internacionales.

En cuanto a las políticas migratorias nacionales, Colombia aporta una visión más específica de las tareas que ejecuta el Departamento Consular, enunciando el diseño y la propuesta de instrumentos, para el bienestar de los connacionales en el exterior y el apoyo en el diseño y ejecución de la política migratoria. Finalmente, Colombia indica la necesidad de identificar y caracterizar la migración internacional, frente a lo cual la legislación costarricense indica solo la compilación y el seguimiento de la Lista Consular. Una función, como la que señala Colombia, evidentemente requiere mayores recursos humanos.

Respecto a visas y pasaportes, en el caso de Costa Rica se establece la coordinación con la Dirección General de Migración y Extranjería, mientras

Panamá y Colombia incluyen las autorizaciones de visas de pasaportes diplomáticos.

Se indica la subcategoría de Salida de menores porque, aunque no se indica en la legislación de CR, el Departamento Consular coordina con la Jefatura de Proceso de Personas menores de edad y con el PANI. La mención a localización de infantes se encuentra en la normativa de Panamá.

**Cuadro 15: Comparación de funciones de Tráfico Ilícito / Licencias / Votaciones**

Tráfico ilícito / Licencias / Votaciones				Costa Rica	Panamá	Colombia
Institución de enlace entre	Categoría	Subcategoría				
MREC	MREC	CONATT	Tráfico ilícito	Trata de personas	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares... (General B)	
MREC	MREC	COSEVI	Validación	Licencias		
MREC	TSE	Voto	Mesas		Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace... (General A)	

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

A pesar de ser temas muy distintos, ninguno de los tres, del cuadro 15, se encuentra representado dentro de las funciones de los departamentos consulares, en ninguno de los tres países. Sin embargo, el Departamento Consular de Costa Rica coordina con el CONATT en casos de trata de personas, con el COSEVI por validación de licencias y con el Tribunal Supremo de Elecciones para las votaciones.



**Cuadro 16: Comparación de funciones de cobros y aduanas**

<b>Cobros y aduanas</b>				
<b>Institución de enlace entre</b>		<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>	<b>Colombia</b>
<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>			
MREC	Ministerio de Hacienda	Participar en los estudios, planificación y fiscalización del producto de las tasas y derechos consulares y su correcta aplicación.	Monitorear y llevar un registro de los informes de recaudos por servicios consulares	Vigilar, en coordinación con la Dirección Administrativa y Financiera, la correcta aplicación de las normas sobre recaudos consulares.
	Tesorería Nacional		Atender las reuniones de la Comisión Interinstitucional Cuadripartita para analizar los gastos de presupuestos de los consulados.	
Adu	Dispo	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares... (General B)		

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

En relación con los cobros consulares incluidos en el cuadro 16, los tres países estudiados presentan incisos, aunque ninguno se refiere a las consultas sobre las disposiciones aduaneras que realizan los departamentos consulares, para mantener informadas a las misiones.

**Cuadro 17: Comparación de funciones de repatriaciones**

<b>Repatriaciones</b>				
<b>Institución de enlace entre</b>		<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>	<b>Colombia</b>
<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>			

MREC	Ministerio de Justicia y Paz	Repatriaciones Cumplimiento de penas	Prestar ayuda en casos de repatriación de costarricenses.		Intervenir, en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales y las entidades públicas pertinentes en la preparación, negociación y adhesión a los instrumentos internacionales en materia de Política Migratoria.

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

Respecto a las repatriaciones, Costa Rica señala que se debe prestar ayuda, mientras Colombia menciona la coordinación con las entidades pertinentes.

**Cuadro 18: Comparación de funciones de asuntos jurídicos**

Asuntos jurídicos						
Institución de enlace entre	Categoría	Subcategoría	Costa Rica	Panamá	Colombia	
			MREC	Poder Judicial	Interpol	Búsqueda
	OATRI	Penal	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares... (General B)			

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

La legislación costarricense tampoco especifica las tareas del Departamento Consular en relación con los asuntos jurídicos, más allá de brindar asistencia o hacer cumplir las leyes. El cuadro 18 muestra que Panamá presenta una redacción más específica en la que hace referencia incluso a la repatriación de panameños en estado de indigencia.

**Cuadro 19: Comparación de funciones de registro civil**

Registro civil					
Institución de enlace entre	Categoría	Subcategoría	Costa Rica	Panamá	Colombia
MREC	Registro Civil	Inscripciones y cédulas Varios	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares... (General B)		Coordinar las actividades de los consulados para adelantar las gestiones notariales, electorales, de registro civil, de cedulaación y tarjetas de identidad, de reclutamiento, de certificaciones de antecedentes judiciales, de supervivencias y demás trámites documentarios, conforme a la normatividad vigente.

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

Como se observa en el cuadro 19, en la normativa costarricense no se hace referencia directa a la participación del Departamento Consular en los procesos electorales en el extranjero, lo que sí queda explícito en la legislación colombiana.

**Cuadro 20: Comparación de funciones de capacitación**

Capacitación					
Institución de enlace entre	Categoría	Subcategoría	Costa Rica	Panamá	Colombia

Instituto Diplomático Manuel María de Peralta	Varias	Capacitación	General	Instruir a las representaciones consulares costarricenses en materia de política migratoria en coordinación con la Dirección General de Migración y Extranjería.	Capacitar a los cónsules en cuanto a los procesos y servicios consulares	Planificar y ejecutar, en coordinación con la Dirección de Talento Humano, procesos integrales de entrenamiento y actualización dirigidos a los servidores públicos del Ministerio encargados de la gestión consular y del servicio al ciudadano en el país y en el exterior.
				Cooperar con el Instituto Diplomático Manuel María de Peralta, para la constante capacitación que requieren los funcionarios consulares.	Instruir a los cónsules en el ejercicio de las funciones consulares según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.	
				Conocer e instruir a los consulados en lo relativo a la legislación sobre documentación extranjera que debe merecer fe y crédito en el país, así como la costarricense que deba surtir efecto en el exterior.		

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

En el área de la capacitación, los tres Estados hacen mención a la inclusión de tareas de instrucción en áreas varias como la política migratoria, la legislación y los procesos consulares. En particular en el cuadro 20 se señala la necesidad de procesos integrales de entrenamiento y actualización que indica la normativa de Colombia.

**Cuadro 21: Comparación de funciones de organización interna**

Organización interna					
Institución de enlace entre	Categoría	Subcategoría	Costa Rica	Panamá	Colombia

Misiones consulares		MREC		Proyectar y, subsiguientemente, fiscalizar los Libros Diarios, estados de cuentas e informes que deben enviar las oficinas consulares al Ministerio.	Presentar al Secretario General informes estadísticos y análisis sobre los trámites y prestación del servicio al ciudadano en el país y en el exterior para la toma de acciones correctivas y de mejoramiento y procesar los informes mensuales de los Consulados en la perspectiva de sus ingresos con el fin de remitirlos a la Dirección Administrativa y Financiera.
		Documentación	Informes		
Organización interna		Enlace		Atender y canalizar hacia las diversas oficinas consulares, las solicitudes de servicio de naturaleza consular que requieren ciudadanos residentes en Costa Rica.	
		Gestión		Cooperar y apoyar a las instancias superiores del Ministerio, con el fin de planificar y evaluar la labor de las oficinas consulares de Costa Rica.	Monitorear y dar seguimiento a la gestión que llevan a cabo las oficinas consulares de Panamá en el Servicio Exterior
		Recurs		Elaborar, registrar y actualizar los datos sobre funcionarios consulares.	Comunicar las Letras de Patentes para gestionar el proceso de acreditación de los

			Cónsules designados ante el Estado Receptor.	
	Sistemas de información	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace... (General A)		Dirigir y evaluar la implementación y desarrollo de sistemas de información relacionados con la gestión consular y el portafolio de servicios al ciudadano en el país y en el exterior y promover su difusión y conocimiento entre los ciudadanos.
	Quejas y reclamos	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace... (General A)	Atender a las solicitudes en cuanto a quejas de irregularidades reportadas en la emisión de visas por parte de los consulados.	Dirigir el funcionamiento del Sistema de Quejas y Reclamos, proponer las soluciones implementadas y presentar los informes evaluativos y las recomendaciones pertinentes a la Secretaría General.
			Atender los intercambios de información con la Contraloría General de la República, sobre el comportamiento de los Cónsules y Encargados de Asuntos Consulares, en su calidad de Empleados de Manejo.	
	Apertura y cierre	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace... (General A)	Notificar los procesos que conlleva la Apertura y Cierre de los consulados de Panamá en el exterior.	
			Establecer las circunscripciones o jurisdicciones consulares, tomando en cuenta las divisiones geográficas establecidas por el Estado Receptor	
			Formalizar Certificación de No Representación Consular de Panamá en determinado país.	

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

Respecto a la organización interna, el cuadro 21 refiere que la mayoría de subcategorías se crearon por los resultados de la comparación entre los tres

países. En la primera, sobre los informes, la legislación costarricense hace mención a los que envían las oficinas consulares, su proyección y fiscalización. La propuesta colombiana incluye informes estadísticos, análisis de trámites, además del procesamiento de los informes de los consulados.

Hay dos subcategorías que no se encuentran de forma textual en Panamá ni Colombia, Costa Rica hace mención a la supervisión de documentación comercial y fiscal y a la atención y canalización de las solicitudes de servicio hacia las diversas oficinas consulares.

En el tema de la gestión del Departamento Consular, las funciones de Costa Rica solo se refieren a una cooperación y apoyo para la planificación y evaluación de oficinas consulares. Una opción más detallada es la que expone Colombia, en la que se hace referencia a lo que debe suministrar el departamento y la necesidad de planear, dirigir y controlar el sistema de gestión consular, los servicios, el funcionamiento y la calidad.

En la sección de sistemas de información, incluso, se menciona que debe “dirigir y evaluar la implementación y desarrollo de sistemas relacionados con la gestión consular y el portafolio de servicios”, esto es algo que, también, debe hacer el Departamento Consular de Costa Rica, pero que está invisibilizado en la normativa.

Finalmente, la legislación panameña incluye la atención de quejas y reclamos (presente también en la colombiana), donde además se hace mención al comportamiento de los funcionarios consulares (en Costa Rica también se atienden quejas, pero esa función no se visibiliza en la legislación). También incluye las tareas relacionadas con la apertura y cierre de misiones.

**Cuadro 22: Comparación de funciones de asuntos legislativos**

Asuntos legislativos						
Institución de enlace entre		Categoría	Subcategoría	Costa Rica	Panamá	Colombia
MREC	Asamblea Legislativa	Asuntos legislativos	Proyectos de ley	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace... (General A)		Analizar y conceptuar, en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, sobre los proyectos de ley presentados por el Gobierno o de iniciativa parlamentaria en temas de su competencia.

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

La categoría sobre asuntos legislativos se encuentra por el aporte de Colombia, que señala la necesidad de analizar proyectos de ley en temas de su competencia. En la Asamblea Legislativa de Costa Rica también se pueden presentar proyectos que tengan relación con el quehacer consular, sin embargo, no se enumera como una de sus funciones.

**Cuadro 23: Comparación de funciones marítimas**

Marítimo						
Institución de enlace entre		Categoría	Subcategoría	Costa Rica	Panamá	Colombia
Misiones consulares	Marítimo Portuaria	Marítimo		Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace... (General A)	Articular con la Autoridad Marítima de Panamá temas que surjan en relación a buques de bandera panameña como detenciones, quejas, infracciones y comunicaciones por la vía de los consulados.	

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 56 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las funciones del Departamento Consular de Panamá presentes en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo



N°367 del 2018 y las funciones de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Colombia, expuestas en el artículo 18 del Decreto 3355 del 2009.

El cuadro 23 recuerda que también la legislación internacional hace referencia al tema marítimo que señala la normativa panameña, aunque en CR no se incluye.

El análisis y la pasantía muestran que existen tareas que el Departamento Consular desarrolla, pero que no se encuentran incluidas de forma explícita en la normativa. Si la gestión consular debe responder al cumplimiento de las tareas, este es un hallazgo sumamente importante porque, idealmente, lo primero que se debe hacer es visibilizar la labor del Departamento Consular.

En este momento es importante mencionar lo siguiente: el reglamento donde se indican las tareas y funciones del Departamento Consular tiene 30 años (mientras que la propuesta de Panamá es del 2018 y la de Colombia del 2009), en los cuales las condiciones del país han variado, por mencionar solo una, la cantidad de habitantes era de tres millones<sup>22</sup>.

¿Por qué es importante evidenciar la labor del Departamento Consular? Porque la asignación de recursos se hace en función del cumplimiento de sus tareas, pero si no se encuentran claramente definidas, se pone en riesgo su ejecución y, en el caso del Departamento Consular, se trata de tareas primordiales para la protección de los ciudadanos en el extranjero y el mismo MREC.

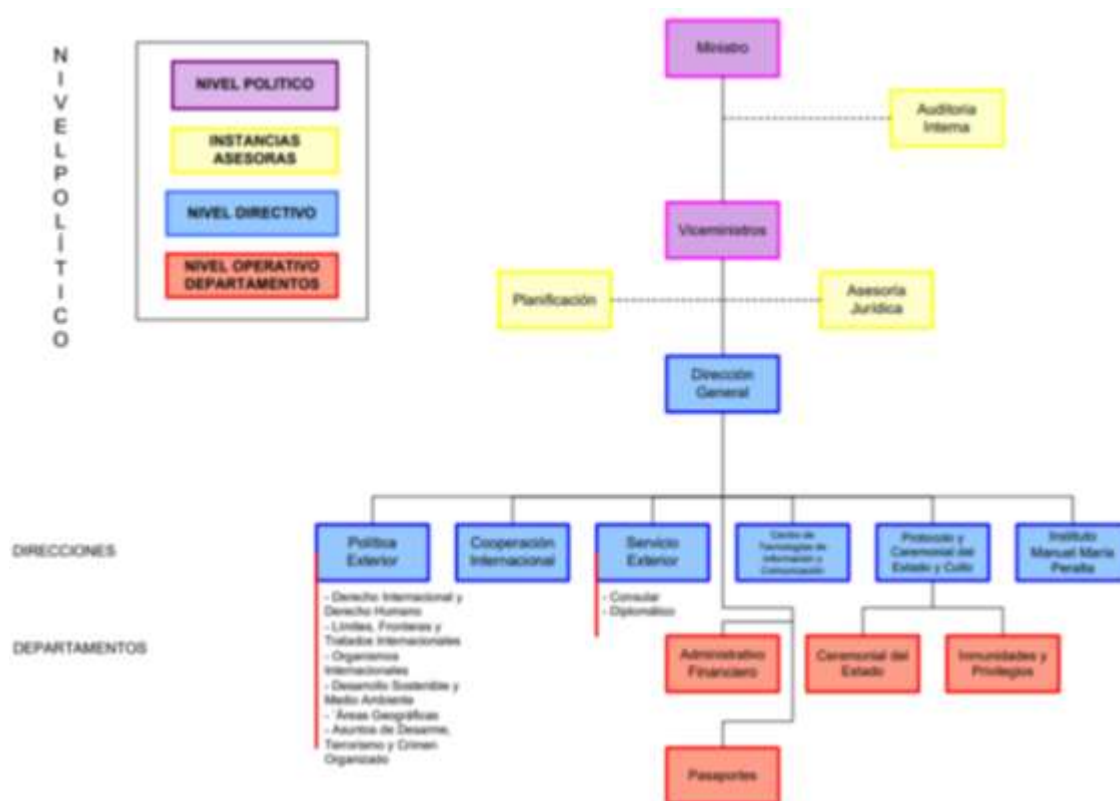
### **2.1.2 Organigramas**

¿Cuál es la estructura que se compromete con el cumplimiento de las funciones anteriormente expuestas? La respuesta permite visualizar las diferencias entre las propuestas de Costa Rica, Panamá y Colombia, proyectando posibilidades para el Departamento Consular costarricense.

---

<sup>22</sup> <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/costa-rica?anio=1990>

Imagen 8: Organigrama de la página principal del MREC de CR



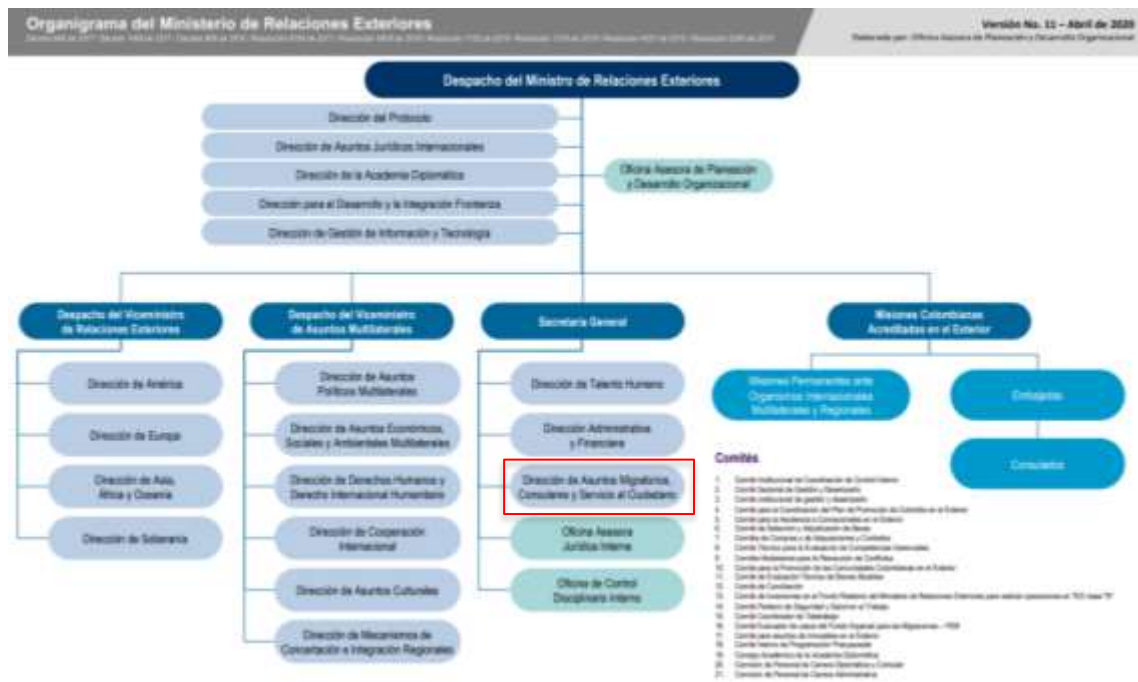
**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.

El organigrama de departamentalización funcional<sup>23</sup> de la imagen 8, muestra el Departamento Consular (Debajo de la Dirección de Servicio Exterior) junto al Departamento Diplomático, ambos pertenecen al Servicio Exterior que es una de las Direcciones.

De manera que la jerarquía se establece como Dirección sobre Departamento. Se recuerda que el mismo está constituido por tres funcionarios consulares, además del jefe consular y la secretaria.

<sup>23</sup> “De acuerdo con el agrupamiento de las personas según las funciones que esas desempeñan dentro de la organización” (Gutiérrez & Godoy, 2020, pág. 160)

## Imagen 9: Organigrama de la página principal del MRE de Colombia



**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

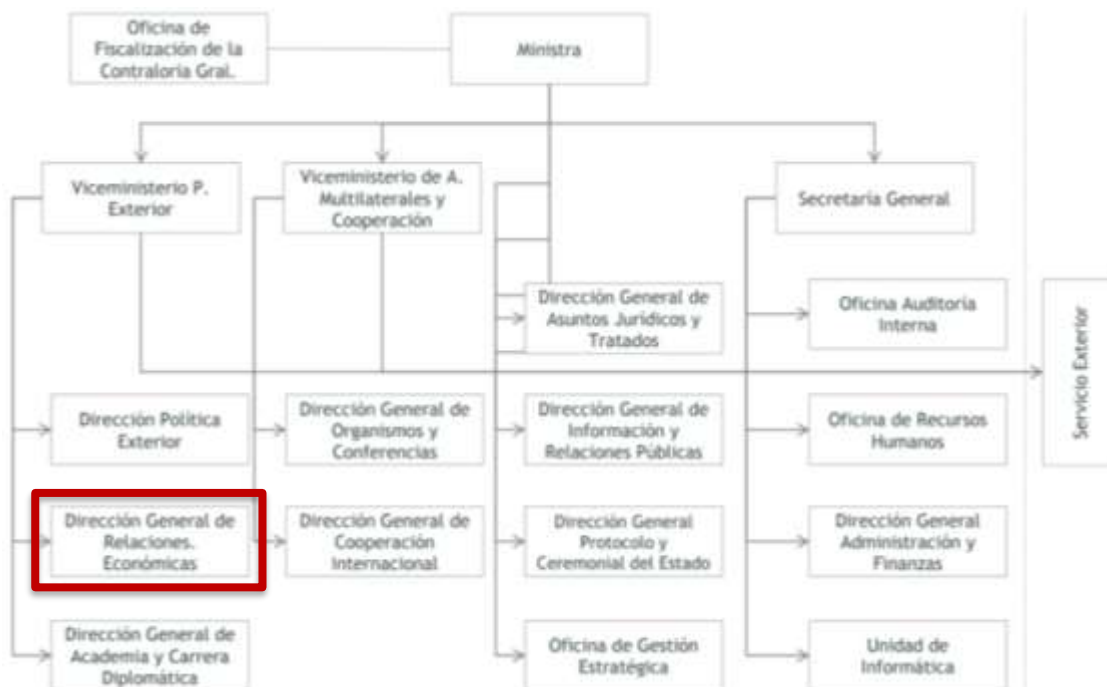
En la imagen 9, la sección de coordinación consular es la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano (en recuadro rojo), la cual depende de la Secretaría General, junto con la Dirección de Talento Humano, la Dirección Administrativa y Financiera, la Oficina Asesora Jurídica Interna y la Oficina de Control Disciplinario Interno. La Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano incluye:

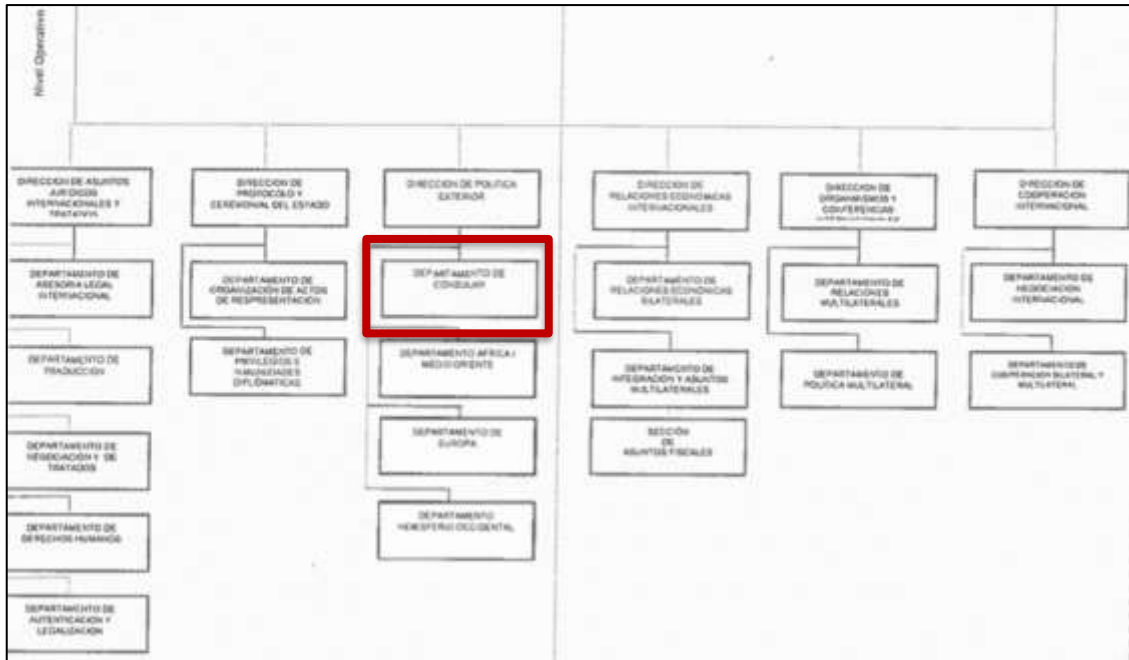
- Grupo Interno de Trabajo de Asuntos Consulares y Cooperación Judicial.
- Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales en el Exterior.
- Grupo Interno de Trabajo de Colombia Nos Une.
- Grupo Interno de Trabajo de Pasaportes Sede Norte.
- Grupo Interno de Trabajo de Pasaportes Calle 53.
- Grupo Interno de Trabajo de Visas e inmigración.
- Grupo Interno de Trabajo de Apostilla y legalizaciones.
- Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas Consulares y Análisis de la Información.
- Grupo Interno de Trabajo de Centro Integral de Atención al Ciudadano.
- Grupo Interno de Trabajo de Apoyo Jurídico.

-Grupo Interno de Trabajo de Asuntos Migratorios.

Frente a la variedad de grupos que cumplen las funciones consulares en Colombia, en relación al Departamento Consular de Costa Rica, se puede argumentar que la población colombiana es diez veces mayor a la costarricense, por lo que se presenta el organigrama de Panamá y, adicionalmente, el organigrama de Dinamarca, que tiene una cantidad de habitantes similar.

**Imagen 10: Organigrama de la página principal del MRE de Panamá**

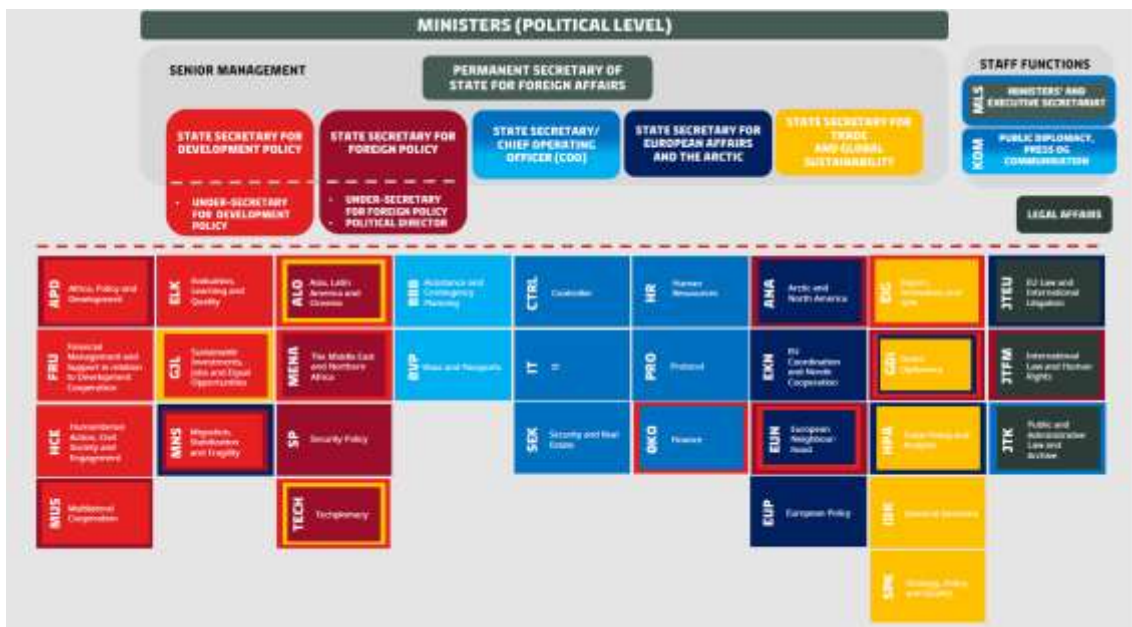




Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.

El Departamento Consular de Panamá ilustrado en la imagen 10, depende de la Dirección de Política Exterior que, a su vez, responde al Viceministerio de Política Exterior. Se ubica junto al Departamento de África / Medio Oriente, Departamento de Europa y el Departamento del Hemisferio Occidental.

Imagen 11: Organigrama de la página principal del MRE de Dinamarca



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca.

En el organigrama, de la imagen 11, se observa como varias de las funciones que, actualmente, debe cumplir el Departamento Consular de Costa Rica son fraccionadas en distintos departamentos, por ejemplo: MNS (Migración, estabilización y fragilidad) y BVP (Visas y Pasaportes).

Cada Departamento Consular debe contar con las condiciones mínimas suficientes para el cumplimiento de sus funciones, partiendo de una definición adecuada de sus funciones, hacia la asignación de los recursos que hagan posible se ejecución de manera satisfactoria. Como se ilustró anteriormente, mediante la exposición de organigramas, puede haber distintas estructuras que se relacionan con el Departamento Consular, distribuyendo, incluso, algunas de sus funciones considerando la complejidad y la importancia que tiene para la población de un país.

## **2.2 Dificultades**

Para la descripción de las dificultades, se incluyeron tres fuentes principales, iniciando con la mayor escala (MREC), hacia una mayor especificidad (Departamento Consular):

1. Diagnóstico FODAR de la UNA.
2. Proyecto de Sistema de Desarrollo Gestión de Calidad.
3. Informes de institucionales.
4. Informes de jefaturas del Departamento Consular.

### **2.2.1 Diagnóstico FODAR de la UNA**

Realizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional para desarrollar el Plan Estratégico Institucional 2017-2020, indica que **el mayor reto del MREC** es “el desarrollo de mecanismos de planificación y prospección”, entendido como la necesidad de definir prioridades en el corto, mediano y largo plazo. Señala problemas como:

- Falta de coordinación interna que provoca que instancias locales, o en el extranjero, actúen sin conocimiento de los procesos, en algunos momentos,

por lo que se debe profundizar en la integración de los servicios diplomáticos y administrativos.

-Debilidades en el desarrollo y aplicación de herramientas tecnológicas en la gestión sustantiva y administrativa, con el agravante de la desmotivación y poco compromiso del personal, a pesar de que existen recursos informáticos de calidad que podrían beneficiar la medición y rendición de cuentas (MREC, UNA, 2017, pág. 12).

Menciona además amenazas y riesgos como:

-La existencia de amenazas nacionales e internacionales (Incluyendo el debilitamiento del sistema multilateral), por lo que se plantea la necesidad de crear una unidad en el MREC para planificar prospectivamente.

-El riesgo nacional por la situación financiera del país que podría conducir al cierre de consulados o el recorte de programas de capacitación, por ejemplo.

-El cambio político interno y el parlamento dividido, que cuestiona decisiones de política exterior, lo que debilita la posición internacional de Costa Rica.

-Las dificultades en la coordinación para proyectar una voz única, cuando se interactúa con otras entidades nacionales como el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Seguridad Pública.

-El problema interno de desconocimiento, por parte de la sociedad civil, de las funciones de la institución, sumado a los mitos de existencia de privilegios para los diplomáticos, que requiere la comunicación clara de sus funciones y el mejoramiento de sus servicios públicos dentro y fuera de CR.

-En el ámbito internacional los riesgos provienen de las relaciones con dos países principalmente: Nicaragua (modelo autoritario e intereses en el mar) y Estados Unidos (por la administración Trump y su posición respecto al multilateralismo); además del reto de las migraciones y el crimen

transnacional, que requieren soluciones regionales (MREC, UNA, 2017, pág. 15).

**Cuadro 24: Resumen FODAR**

<b>Resumen FODAR</b>			
<b>Oportunidad Nacional</b>		<b>Amenazas Nacionales</b>	
Liderazgo	0.82	Factores económicos	1.77
Coordinación interinstitucional	1.14	Gobernabilidad	1.13
Gestión institucional	0.75	Competencia	0.86
Aprovechamiento de recurso tecnológico	0.52	Imagen	0.78
Calidad de recursos humanos	0.78		
Posicionamiento del país	0.45		
Consolidación de los principios y logros sociales	0.25		
<b>Oportunidad Internacional</b>		<b>Amenazas Internacionales</b>	
Política exterior	1.28	Seguridad	0.99
Imagen	0.94	Bilateral	0.83
Asuntos internos	0.71	Economía	0.61
Prospección	0.65	Regional	0.56
Medio Ambiente	0.45	Multilateral	0.40
DDHH	0.54	Transversal	0.31

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del PEI del MREC.

### **2.2.2 Proyecto de Sistema de Desarrollo Gestión de Calidad: Proceso de soporte**

En julio del 2017<sup>24</sup> se realizó una presentación sobre un sistema de gestión de calidad en el MREC, en la cual se menciona la siguiente política de calidad:

Nuestro compromiso como rector de las relaciones internacionales de la República de Costa Rica y el responsable de los vínculos con la Iglesia Católica y demás cultos debidamente establecidos en el país, es garantizar la mejora continua de nuestros procesos y su desempeño a través de la implementación de estándares de calidad basados en la eficacia, eficiencia y efectividad, la modernización institucional y un cuerpo de funcionarios con amplia capacidad profesional y técnica, que nos permita atender satisfactoriamente las solicitudes y necesidades de los costarricenses en el país y en el exterior. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2017)

En este fragmento se puede apreciar la necesidad de mejorar continuamente, tomando en cuenta la eficacia, la eficiencia y la efectividad, la modernización y el personal capacitado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de Costa Rica. ¿Cómo hacerlo? Por medio de los siguientes objetivos de calidad:

<sup>24</sup> Fecha corroborada mediante entrevista a la funcionaria Alexandra Montero el 18 de Setiembre del 2019.



- Implementar y mantener sistema de gestión que contemple ISO 9001.
- Fortalecer mecanismos de atención y vinculación con usuarios con servicios de excelencia.
- Fortalecer la institucionalidad y el talento humano del MREC.

Actualmente no se ha obtenido la certificación ISO 9001, a pesar del interés mostrado desde el año 2013, cuando “se empezaron las gestiones para certificar al Ministerio de Relaciones Exteriores en Calidad ISO 9001-2008. Como parte de este plan, en el Departamento Consular se mejoraron y organizaron los procesos. Entre ellos se mejoraron los formularios DC1, DC2, con una hoja de Excel, que genera totales con solo introducir la información mensual.” (Rodríguez, 2015, pág. 41)

Es importante mencionar que cuando se realizó la pasantía, se entrevistó a doña Jéssica Alvarado de la Unidad de Planificación, quien mencionó la contratación de un ingeniero para dar apoyo a dicha unidad. Por lo que son dos personas en planificación. Aun así, este número reducido de funcionarios refleja la dificultad de dar seguimiento a todo un ministerio.

### **2.2.3 Informes institucionales**

El primero al que se hace mención es el de Gestión de la Contraloría de Servicios de 2014 a 2015, porque declara la imposibilidad de cumplir, satisfactoriamente, sus servicios porque, a pesar de la prohibición legal, está conformado por un único funcionario, que tampoco no fue provisto del equipo necesario y su ubicación no era apropiada (Contraloría de Servicios, 2016).

El informe de Ética Institucional señaló que el MREC no había implementado un marco instruccional en materia de ética, carecía de código de ética e indicadores para medir el cumplimiento, por lo que se concluyó que no se había logrado aplicar la Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética que indican las Normas de Control Interno para el Sector Público (Auditoría General, 2017).

En el Informe de Seguimiento de las Recomendaciones Emitidas por la Auditoría General (2017 y 2018) se indicó que solo se atendió un 25,19% de las recomendaciones emitidas por dicha Auditoría. De forma específica, seleccionadas por pertinencia, destacan: que se encuentra en plazo colocar las oficinas de mayor atención al público en un solo lugar, de fácil acceso y que la Contraloría de Servicios esté cerca; que aún para ese momento no se contaba con el personal mínimo para la contraloría de servicios, no se había recibido respuesta sobre la necesidad de establecer procedimientos para las Autoevaluaciones anuales de Control Interno y la Evaluación de Riesgo Institucional (SEVRI) ni sobre la recomendación de tomar acciones para llevar registros y documentos según la Ley de Archivo Nacional; los plazos fueron superados para aplicar las recomendaciones del informe de Ética Institucional, tampoco fueron implementadas en el área de tecnologías de la información (como el análisis integral de los riesgos institucionales relativos al área para tomar las medidas correctivas necesarias) así como los problemas de espacio que también presenta el Departamento de Autenticaciones: “En la medida de lo posible buscar alternativas de solución a Departamento de Autenticaciones para mejorar la tecnología, los servicios sanitarios, comodidad y confort a los usuarios que permitan una mejor calidad de los servicios a las personas que lo visitan” (Auditoría General, 2018).

También se incluye el Informe de Gestión Archivo Digital 2019 donde se indica que, aunque se “están realizando esfuerzos para minimizar el uso de papel en la gestión, sin embargo no se han llevado a la práctica adecuados procedimientos para la conservación y seguridad de la información generada de manera automatizada” (Archivo Digital, 2019), detallando que no hay un gestor de documentos electrónico ni un repositorio en su defecto, no se ha podido cumplir la normativa de la gestión documental y “la ubicación del Archivo Central, con sus problemas de filtraciones y humedad no es la más adecuada para la conservación de los documentos (...) por lo que algunas reparaciones son urgentes” (Archivo Digital, 2019).

De la Memoria 2017-2018 del MREC, se destaca las siguientes recomendaciones: “Se requiere seguir el proceso de fortalecimiento institucional,

que necesariamente, pasa por un aumento de su asignación presupuestaria. Es indispensable abrir un debate sobre cuanto se debe invertir en su política exterior. (...) Se requiere iniciar la construcción/remodelación y/o acondicionamiento de espacios para que la planta física del Ministerio pueda responder a los requerimientos de usuarios y funcionarios.” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2018, pág. 12)

#### **2.2.4 Informes de jefaturas del Departamento Consular**

En este estudio se consideraron los últimos cinco informes de jefaturas del Departamento Consular, de las cuales se extrajeron las siguientes sugerencias:

1. Elizabeth Rodríguez Obuch (enero del 2014 a junio del 2015), menciona los avances en formularios para colaborar con la certificación de ISO 9001-2008 y recomienda:

- “Es necesario que el Departamento Consular cuente con un lugar con condiciones mínimas para la atención de público diariamente.” (Rodríguez, 2015, pág. 47)
- “La cantidad de solicitudes de visa en nuestro Consulado en Nicaragua obliga a buscar algún mecanismo o sistema que ordene la cantidad de gente que aplica a este servicio. En este sentido se requiere la contratación de un Call Center que permita alivianar la carga.” (Rodríguez, 2015, pág. 47)
- “Este departamento invierte la mayoría del tiempo en atención de llamadas de las cuales el 70 % son relacionadas al tema de autenticación, apostilla y otros por lo que sugiero entrenar bien a la funcionaria que atiende la central telefónica y contratar a alguien en Departamento de Autenticaciones que atienda las dudas.” (Rodríguez, 2015, pág. 47)
- “Analizar el verdadero asidero legal de por qué el jefe del Departamento Consular debe asumir el recargo de la Oficina de Pasaportes. Este departamento demanda una atención especial y continua de las situaciones que se presentan a diario por lo que es casi imposible ejercer el recargo sin descuidar las labores diarias.” (Rodríguez, 2015, pág. 47)

2. Gustavo Campos Fallas (del 2015 hasta diciembre del 2016), indica que atendió a reuniones y capacitaciones para la certificación ISO 9001-2008 y menciona un posible aporte del TEC por medio de estudiantes de Ingeniería Industrial para la evaluación de cónsules. También se refiere a la creación de protocolos de actuación especializados para la atención de la materia consular (Alerta por Desaparición y Sustracción de Menores de Edad, Retorno Voluntario, Nombramiento, Remoción y Control de Cónsules honorarios, Protocolo para viajeros a Nicaragua, autorización de Protocolos Notariales), incluyendo el inicio de un Protocolo de Emergencias para el Servicio Exterior, pero sin completar. Argumenta también que:

- “Pese a haberme desempeñado por un plazo de un año y cinco meses como Jefe del Departamento Consular los temas y labores desempeñados resultaron intensas y de gran diversidad.” (Campos, 2016, pág. 4)

- “Sigue sin haber una ficha de vulnerabilidad donde quede constancia del caso y la bitácora de acciones.” (Campos, 2016, pág. 4)

- “Pese a los grandes esfuerzos desplegados por el Centro de Tecnologías de la Información y Comunicación (CTIC) de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y este Departamento Consular, las capacitaciones que se realizaron fueron muy pocas (2 al Cuerpo Consular y 1 al Departamento Consular) lo que causó que se realizaran muchas consultas sobre temas, tanto consulares como técnicos computacionales. Sin embargo, los problemas que más han persistido son la lentitud del sistema en, la mayoría de los consulados, y dificultades para ingresar la información. Ambos procesos podrían solventarse investigando si es necesario invertir en un equipo de mayor capacidad para la CTIC. Además de ello se eximió de ingresar información de visas a los Consulados de Nicaragua y Panamá por el gran volumen de este tipo de trámites.” (Campos, 2016, pág. 4)

3. Oscar Camacho Ramírez (enero del 2017 a setiembre del 2017) apunta que el Sistema Integrado de Gestión Consular (SIGSE) no se ha podido implementar completamente, problemas de equipo, capacitación y acceso, además de necesidades de mejoras y cambios han evitado alcanzar la meta de sustituir la

necesidad de la confección de informes y mejorar la atención a los usuarios y la coordinación con otras instituciones. Se hace referencia a la continuidad del proceso de gestión de calidad, por medio de talleres y reuniones con gestores de calidad designados. Se expresa también la siguiente preocupación respecto a la evaluación: “Uno de los mayores retos para la evaluación es que la labor consular en muchos de sus extremos no se puede determinar de antemano, depende en gran medida de la demanda e imprevistos.” (Camacho, 2017, pág. 7) El documento incluye como recomendaciones:

- “Dotar al Departamento Consular de al menos un funcionario más.” (Camacho, 2017, pág. 13)
- “Dotar al Departamento Consular de un teléfono móvil para efectos de guardia consular.” (Camacho, 2017, pág. 13)
- “Aplicar el Teletrabajo rotativo para los funcionarios del Departamento Consular, para efectos de labores administrativas (elaboración de informes, generación de datos estadísticos, creación de herramientas de evaluación, contestación de consultas rutinarias)” (Camacho, 2017, pág. 13)
- “Dotar a los Consulados de Costa Rica en zonas de conflicto o particularmente vulnerables a desastres naturales (particularmente en el Caribe) de generadores de electricidad, posibilidad de abastecer agua potable y un teléfono satelital”. (Camacho, 2017, pág. 13)
- “Continuar con la coordinación con la DGME en el tema de repatriación de costarricenses, de manera que se pueda extender el programa y se prevea la posibilidad de evacuaciones potencialmente masivas.” (Camacho, 2017, pág. 13)

4. Sergio Antonio Vinocour Fornieri (Jefe por recargo de octubre a diciembre del año 2017), expresa que “uno de los grandes desafíos de quien me suceda es apoyar (...) en mejorar las plataformas informáticas para los informes de trabajo de las Misiones consulares y diplomáticas, para ir emigrando progresivamente de una Planificación Estratégica basada en gestiones hacia una Planificación Estratégica basada en resultados” (Vinocour, 2017, pág. 3). Señala la elaboración de una propuesta presentada al CTIC para el mejoramiento del

Sistema de Gestión Consular (SIGSE), la solicitud de una plantilla en el sitio web para la atención de emergencias consulares 24/7 (elaborada por el Departamento Consular, con necesidad de recursos financieros y humanos para su ejecución), la petición de crear un ícono “Ticos en el exterior” con información relevante, además de un Plan Operativo anual para el 2018.

5. María Cristina Castro Villafranca (de diciembre del 2017 a junio del 2019) incluye en su informe las siguientes recomendaciones:

- “Es necesario que el Departamento Consular cuente con un lugar privado y seguro con condiciones mínimas para la atención de público diariamente.” (Castro, 2019, pág. 20)
- “Una ventanilla o un espacio de información Institucional donde se atiende al usuario.” (Castro, 2019, pág. 20)
- “Mejorar físicamente el espacio del DC, cubículos, archivos etc.” (Castro, 2019, pág. 20)

Por medio del correo electrónico refiere la importancia de incorporar la nueva realidad que introdujo la pandemia por COVID-19 y el teletrabajo. Incluye la necesidad de elaborar un nuevo manual consular, una página web nueva, moderna y actualizada, incluso amigable con el usuario, así como un centro de llamadas con personal capacitado y un solo vocero para la atención de medios de comunicación. Recomienda, también, revisar la división de los países entre los funcionarios consulares, para lo que propone una segregación por continentes.

### **2.3 Necesidades**

Las necesidades por áreas comprenden:

-Financieras: asignar una partida acorde a la labor desempeñada. Reajustar los salarios que tienen 11 años sin modificarse. Asignar más recursos en alimentación y transporte.

-Tecnológicas: falta digitalizar y gestionar la información, mejorar la comunicación, clasificar información impresa de administraciones anteriores de forma adecuada que se asume como no propia.

-Personal: falta personal en el exterior, por el volumen de trabajo, que repercute en la labor de los miembros del Dpto. Consular. También falta personal en el Departamento Consular, que realicen labores varias que no alcanzan a ser realizadas por el volumen de trabajo de los miembros actuales. Falta un análisis de la distribución de las responsabilidades.

-Didácticas: falta actualizar el Manual Consular. Concientizar a la población general sobre la labor del departamento. Reorganizar los cursos de preparación. Crear un documento práctico de consulta para las labores de los cónsules y una mejor preparación para la atención de emergencias y el manejo de problemas específicos relacionados con la atención de población vulnerable. También la necesidad de una preparación en el área de psicología.

-Físicas: falta espacio para atención del público con características de seguridad y condiciones de resguardo de la privacidad de las demás funciones del departamento. Mejorar la seguridad en términos de accesibilidad de usuarios. Falta armonizar las dimensiones de los espacios para oficinas. Hay problemas en la aplicación de la Ley 7600 en el pasillo del área contigua al Departamento Consular.

-Servicio Exterior: se requiere mejorar la imagen y el mantenimiento general del primer piso. Se debe cambiar el piso y el cielorraso. Servicios Generales considera como mobiliario los paneles que dividen los espacios, los cuales se encuentran en mal estado y por su composición son propensos a ácaros o similares, además de la retención de la suciedad. Finalmente, se deben solucionar otros problemas de mobiliario como estantes pandeados, escritorios desteñidos y algunos elementos en mal estado.

## 2.4 FODA

En el apartado 3.2.1 se hizo referencia al análisis FODAR efectuado por la Universidad Nacional, sin embargo, este incluía todo el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, por lo que se consideró necesario identificar, para este trabajo, las Fortalezas, las Oportunidades, las Debilidades y las Amenazas específicamente del Departamento Consular. Esto fue realizado a partir de la información obtenida durante la pasantía efectuada en el año 2019.

Se identificaron 10 **factores clave de éxito** que fueron ordenados según el peso que a partir de la pasantía se le asignó a cada uno:

- La determinación específica de las funciones que ejecuta el departamento.
- La asignación de los recursos adecuados para el cumplimiento de esas funciones.
- El servicio al cliente interno.
- El servicio al cliente externo.
- El trabajo en equipo.
- La capacidad para aprender a aprender.
- La adaptabilidad al uso de la tecnología de la información.
- El pensamiento creativo.
- El tiempo de respuesta.
- El pensamiento crítico.

Esos criterios se utilizaron, posteriormente, como base para afinar las fortalezas y debilidades. En consecuencia, dentro de las **fortalezas** se incluyen:

- El servicio al cliente interno y externo, porque actualmente se les da prioridad, aunque se pueden mejorar aspectos de informática relacionados.
- El trabajo en equipo, porque constituyen un grupo de personas que efectivamente constituyen más que la suma de los integrantes, optimizando los recursos para hacer frente a las carencias.



-El pensamiento creativo y crítico: porque resuelven constantemente los desafíos que son muy variados y complejos.

-El tiempo de respuesta: porque se ocupan de responder correos y consultas a corto plazo.

En cuanto a las **debilidades** destacan:

-La determinación específica de las funciones y la asignación de recursos: hay funciones que debieran ser realizadas, pero no están especificadas ni cuentan con los recursos adecuados.

-La capacidad para aprender a aprender: sí existe una transmisión constante de conocimiento y experiencias que se trasladan en el cotidiano a través de las dudas que se generan en los procesos de atención al público y se solventan mediante intercambios internos o la respuesta más autorizada de los funcionarios más experimentados del Departamento, pero no una gestión propiamente tal de conocimiento. No hay tiempo ni espacio para compartir más allá de la búsqueda de la solución de lo inmediato.

-La adaptabilidad al uso de la tecnología de la información: esta es una debilidad que afecta dos ámbitos: por un lado, el Departamento Consular enfrenta dificultades para digitalizar la documentación y, por otro lado, los cónsules de las misiones mencionan problemas (como se indica en la sección 2.4.4) en cuanto al sistema informático.

Respecto a las **oportunidades** se incluyeron:

-El crecimiento en las necesidades y demanda de los servicios brindados por el departamento.

-La inexistencia de competencia, por ser un servicio estatal, lo que hace que no entre en un modelo competitivo que pueda constituir una amenaza.

-La ubicación geográfica y referencial: es sencillo ubicar la Casa Amarilla y por tanto, el edificio posterior donde se ubica el departamento.

-Las alianzas interinstitucionales: por la naturaleza y las relaciones con otros departamentos, puede asumirse una posibilidad mayor de establecer alianzas de cooperación.

Entre las **amenazas** se contemplaron:

-Los desastres naturales o sanitarios: que tienen un impacto en la movilización de nacionales en el extranjero. La pandemia por Covid-19 que está experimentando el mundo en el año 2020, por ejemplo, ha evidenciado el papel fundamental del ejercicio consular, en cuanto a las posibilidades de retorno de los nacionales a sus respectivos países. Es en este escenario, donde se experimenta la necesidad de fortalecer el Departamento Consular de Costa Rica, para que precisamente, pueda ejercer sus funciones con la mayor capacidad de respuesta y que, idealmente, no responda solo a emergencias, sino que tenga las posibilidades de planificar y realizar evaluaciones del servicio en función de la mejora continua.

-Los conflictos internacionales: que puedan poner en riesgo la integridad de clientes internos o externos.

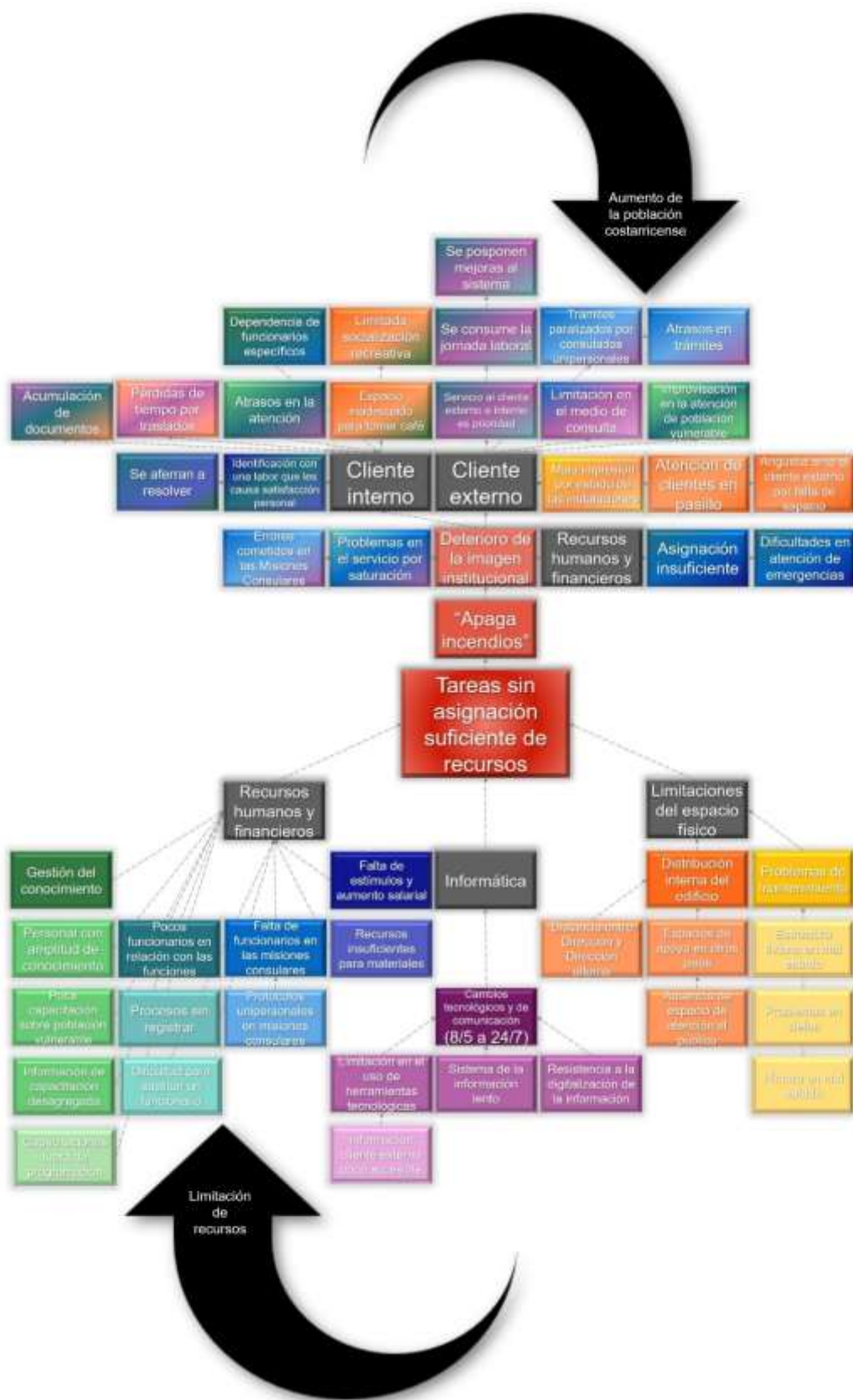
-Las incapacidades de miembros de las misiones: por la existencia de misiones unipersonales con protocolos asociados.

-Los problemas financieros de Costa Rica: porque pueden afectar los recursos financieros que se asignan tanto al departamento, como a las misiones para el ejercicio de sus funciones.

-El aumento de la población: si bien esto podría verse como una oportunidad, en un contexto de falta de recursos, una mayor cantidad de demanda puede significar una mayor presión sobre el sistema.

Al final del análisis, la plantilla de valoración de Factores clave de éxito y FODA, es positiva, lo que indica que existe una ventaja competitiva sostenible. Sin embargo, se recuerda que la competencia es nula en esta oferta de servicio, por lo que se continúa con la propuesta de escenarios, en la búsqueda de propuestas que den respuesta a los hallazgos identificados en el proyecto hasta el momento.

## 2.5 Árbol de problemas<sup>25</sup>



<sup>25</sup> Basado en el Método de Árboles de CEPAL. (Sanin, s.f.)

### **Imagen 11: árbol de problemas del Departamento Consular.**

**Fuente:** Elaboración propia.

La imagen 11 corresponde al árbol de problemas donde se ilustran tanto las causas como las consecuencias y el problema central que afectan al Departamento Consular. Las causas están agrupadas en tres: recursos humanos (verde y cian) y financieros (azul y celeste), tecnológicos (morado) y limitaciones del espacio físico (anaranjado y amarillo).

El tronco representa el problema principal “tareas sin asignación suficiente de recursos”, que conduce a una conducta constante de “apagar incendios”, es decir, estar constantemente atendiendo lo inmediato, absorbiendo el tiempo para el planeamiento prospectivo o la gestión del conocimiento.

Esto a su vez pone en riesgo la imagen institucional, con problemas en el servicio por saturación, que se pueden manifestar en el cliente externo e interno. Las consecuencias están ilustradas con colores específicamente seleccionados para establecer una relación visual con las causas. Por otra parte, hay dos flechas negras que representan las presiones externas sobre el sistema: el aumento de la población costarricense y la limitación de recursos.

El primer grupo de causas, recursos humanos y financieros, incluye áreas relacionadas con la gestión del conocimiento, la asignación de funcionarios en relación con las tareas y procesos, el problema de la falta de personal en misiones consulares, los recursos insuficientes para materiales y la falta de estímulos salariales, referido a la necesidad en el clima de apoyo del ámbito externo, de “proveerle al equipo los recursos necesarios para el buen desempeño de su trabajo” (Gutiérrez & Godoy, 2020, pág. 246). Las tareas del Departamento Consular incluidas en las normativas estudiadas, no especifican claramente todas las labores realizadas, dificultando una apreciación realista del departamento y una correcta asignación de recursos.

El personal del departamento es altamente capacitado en áreas relativas al ejercicio consular, aunque les falta capacitación con respecto a la atención de

población vulnerable y el manejo de emergencias. También se espera que roten, como indica su reglamento, por lo que es muy importante velar porque su conocimiento sea recopilado, para facilitar la llegada de nuevos funcionarios, sobre todo tomando en cuenta el volumen de trabajo.

Además, los procesos actualmente no están registrados, por lo que no se tiene claridad de las necesidades de recursos humanos, económicos ni tecnológicos y se invisibiliza la pertinencia de asignarlos. Durante la pasantía se pudo constatar que el equipo trabaja de forma constante, atendiendo lo inmediato, limitando el tiempo para lo prospectivo.

Aunado a esto, debemos mencionar la dificultad de sustitución de funcionarios en el momento en que alguien sufre una incapacidad, se encuentra en una capacitación o con permiso de vacaciones. En cuanto a la capacitación de las personas que van a las misiones, la información está desagregada, la documentación también es necesaria.

Adicionalmente se ha tomado en cuenta la falta de funcionarios en las misiones consulares, ya que muchas están constituidas de forma unipersonal, con protocolos unipersonales, dificultando la continuidad del servicio en momentos de permisos laborales o movimientos de personal. De igual modo en esas sedes consulares se suma el problema de una asignación insuficiente de recursos para materiales, lo que no facilita la tarea de los funcionarios consulares en esas misiones y aumenta la presión de consultas sobre el Departamento Consular, por parte de clientes internos y externos.

En el segundo grupo de causas, el tecnológico, se hace evidente que han existido modificaciones en el sistema de la atención de clientes internos y externos, porque los cambios tecnológicos y de comunicación hacen posible la recepción de información 24 horas, los 7 días de la semana, mientras que, anteriormente, la atención era referida exclusivamente al período convencional de 8 horas durante los 5 días de trabajo semanal. Esto es significativo, porque la respuesta de esa información en el periodo que no se trabaja, debe ser

atendida apenas se inicia la jornada laboral, por lo que es mayor la cantidad con la que se debe lidiar.

En el contexto de un sistema de información lento, resistencia de digitalización de la información y limitación en el uso de herramientas tecnológicas, se consume más tiempo en la atención, recargando el sistema. También hay limitaciones para el usuario o cliente externo quien solo puede utilizar el correo, el teléfono y la lectura de información de la página web, sin aprovechar la vasta cantidad de herramientas digitales que existen en la actualidad.

Respecto al tercer grupo relativo a las limitaciones de espacio, hay dos categorías principales: los problemas asociados a la distribución interna del edificio y de mantenimiento. Dentro de estos se destaca la ausencia de un espacio destinado a la atención al público, así como los acabados, que pueden afectar la percepción del espacio negativamente y en perjuicio del artículo 34, inciso e, que establece que los funcionarios deben “ajustar su vida al rango de la representación de que están investidos y actuar con el decoro que ella requiere” ( Asamblea Legislativa, 1965).

Todas estas causas se ven reflejadas en consecuencias que afectan el desempeño del Departamento Consular, desde el deterioro de la imagen consular hasta la afectación en el servicio y las dificultades para hacer labores de gestión o prospección.

### 3. Propuesta de escenarios

En el segundo y tercer capítulos de este documento, se han detallado distintas problemáticas que tienen relación con el quehacer del Departamento Consular. En este último capítulo se analizan posibles escenarios, que permiten la generación de conclusiones y recomendaciones para la gestión tanto del departamento como del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para lo cual se incluyen:

**3.1 Condiciones idóneas:** los problemas identificados en este trabajo, fueron colocados “en positivo”, generando una visión de las condiciones que efectivamente beneficiarían la labor consular del país.

**3.2 Alternativas de solución:** en esta sección se analizaron tres escenarios generados a partir de las líneas de fuerza de la voluntad política y los recursos económicos.

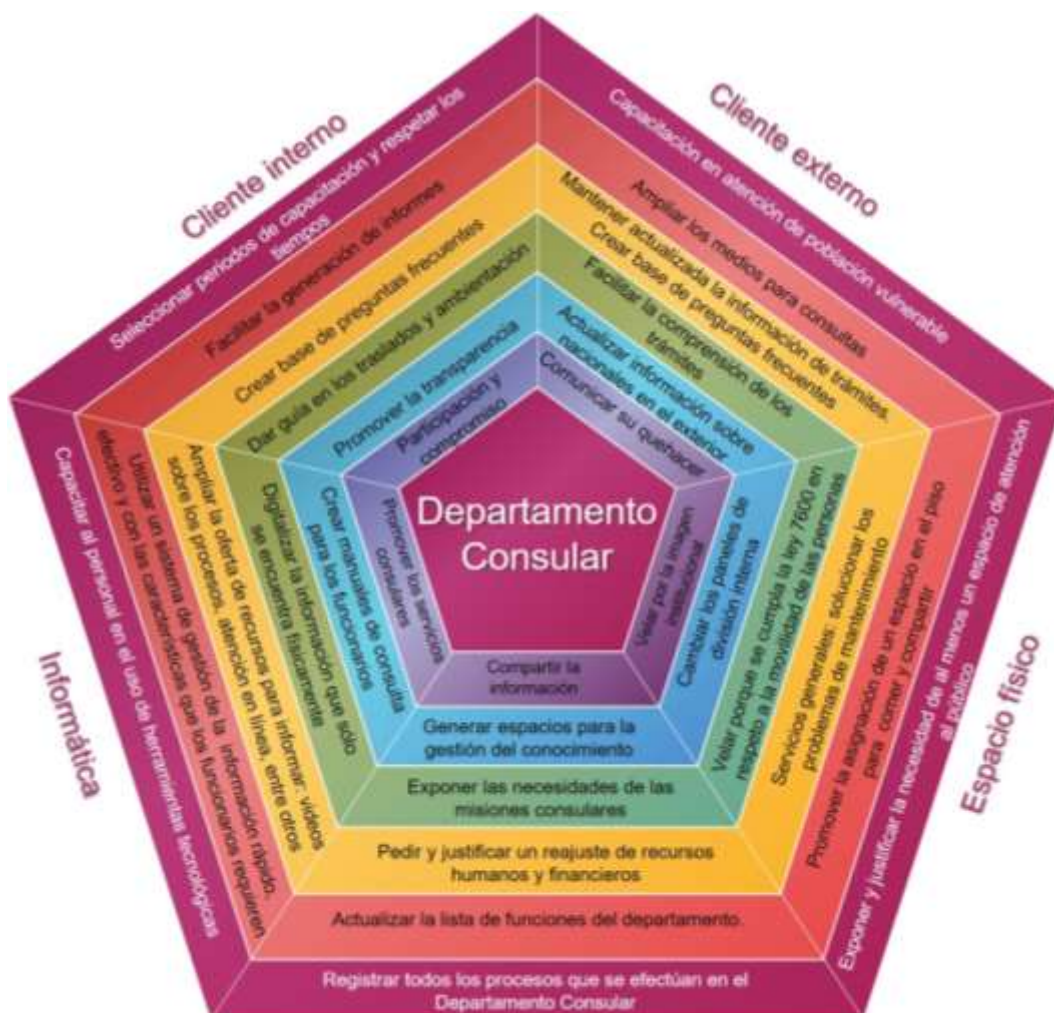
**3.3 Consideraciones por COVID-19:** durante el 2020, año en el que se termina de escribir este trabajo, se vivió en el mundo una situación particular de pandemia por el virus SARS-CoV-2, que ocasionó cambios que deben ser incluidos por sus implicaciones<sup>26</sup>.

#### 3.1 Condiciones idóneas

A manera de síntesis, se propuso una serie de recomendaciones que responden al árbol de problemas y al análisis FODA. Estas se encuentran en el gráfico 4:

---

<sup>26</sup> Recomendación por comunicación personal con el Jefe del Departamento Consular y el equipo asesor.



**Recursos humanos y financieros**

**Gráfico 4: Recomendaciones.**

Fuente: Elaboración propia.

De forma extensiva, se elaboró el cuadro 25 que contiene los aspectos que deben ser considerados en la toma de decisiones, para mejorar la labor del Departamento Consular.

**Cuadro 25: Recomendaciones.**

Área	Acción idónea	Relación con el Departamento Consular
<b>Proceso estratégico</b>	1. Unificar Misión, Visión y Valores. 2. Respecto al Plan Estratégico Institucional: 2.1. Mejorar la visibilidad de los servicios y requisitos para el que permita la satisfacción del servicio.	1. Permite fortalecer el compromiso con la identidad de la institución. 2.1 Beneficia el servicio al usuario externo, podría reducir la cantidad de consultas.



	<p>2.2. Tener todos los protocolos de actuación de los diferentes servicios brindados en todos los consulados (protocolos de actuación), incluyendo los diferentes tipos de emergencias.</p> <p>3. Crear ficha de vulnerabilidad y una bitácora de acciones.</p> <p>4. Elaborar una estrategia de diplomacia consular prospectiva.</p> <p>4.1 Incluyendo evacuaciones masivas.</p> <p>5. Retomar el proceso para la certificación ISO 9001 a nivel institucional.</p> <p>5.1 Incluyendo el fortalecimiento de la Unidad de Planificación del MREC y la Contraloría de Servicios.</p>	<p>2.2 Agiliza el proceso de toma de decisiones, estandariza los procesos y es un recurso ante la movilidad del personal.</p> <p>3. Facilita llevar registro de los casos.</p> <p>4. Posibilita la previsión de retos en el porvenir.</p> <p>5. Promueve mejoras en el servicio a nivel institucional.</p>
<b>Funciones</b>	<p>1. Actualizar el Reglamento de Tareas y Funciones.</p> <p>1.1 Incluir tareas que el Departamento Consular realiza, pero no están incluidas de forma explícita en la normativa, como su papel en políticas migratorias, analizar proyectos de ley en temas de su competencia, atención de quejas y reclamos, dirigir y evaluar sistemas de información relacionados con gestión consular, la coordinación con el PANI, el CONAT, el COSEVI y el TSE.</p> <p>1.2 Indicar la necesidad de planear, dirigir y controlar el sistema de gestión consular, servicios, funcionamiento y calidad.</p> <p>1.3 Incluir la gestión prospectiva.</p>	<p>1. Visibiliza el campo de acción del Departamento Consular, antecede una asignación adecuada de recursos.</p>
<b>Comunicación</b>	<p>1. Establecer canales de comunicación más eficientes: tanto en el MREC como con otras instituciones.</p> <p>2. Ampliar los medios de comunicación con el usuario externo.</p> <p>3. Crear una estrategia de comunicación al público sobre el quehacer del Departamento Consular y demás departamentos del MREC.</p> <p>3.1 Elaborar tutoriales sobre los servicios del Departamento Consular.</p> <p>4. Comunicar información relevante sobre viajes a otros países para costarricenses.</p>	<p>1. Permite facilitar la comunicación con las personas del MREC y de otras instituciones que se requieran según sea el caso, agilizando las resoluciones y los procesos de toma de decisiones.</p> <p>2. Ayuda a que los usuarios externos puedan acceder al Departamento Consular por otros medios aparte de la visita física, la llamada telefónica y el correo electrónico.</p> <p>3. Posibilita la comprensión del usuario externo respecto a la importancia de la existencia de estos servicios públicos, incluyendo los requisitos y trámites consulares. Además de evitar confusiones en la búsqueda de la atención, como sucede con autenticaciones.</p> <p>4. Promueve la percepción positiva del quehacer consular y beneficia a la población costarricense.</p>

<b>Recursos Humanos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar la cantidad de funcionarios en el Departamento Consular.</li> <li>2. Simplificar el trámite necesario para la sustitución de funcionarios.</li> <li>3. Identificar las carencias de recursos humanos en las misiones, valorar el cierre o el fortalecimiento, evitando los consulados unipersonales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beneficia el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>2. Admite la continuidad en el servicio.</li> <li>3. Posibilita la continuidad del servicio y la disminución de quejas.</li> </ol>
<b>Recursos físicos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proveer espacios adecuados para el ejercicio de las funciones consulares. <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Incluyendo como mínimo un espacio para la atención al público, ampliar el área de funcionarios de apoyo, un espacio de atención institucional para quienes ingresan al edificio como clientes externos, un espacio para funcionarios de estancia temporal, un área de reuniones generales, espacio para alimentación y resguardo de la información.</li> <li>1.2 Caracterizados por el respeto a la privacidad, salubridad, ventilación e iluminación eficientes, aislamiento de sonidos, y la proyección de una imagen correspondiente al MREC.</li> <li>1.3 Mantenimiento adecuado a pisos, cielos, paredes y mobiliario.</li> <li>1.4 Incluir en Servicios Generales al menos un profesional incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.</li> </ol> </li> <li>2. Proporcionar los recursos necesarios a las misiones para el cumplimiento de sus funciones. <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Asignando a las misiones según su vulnerabilidad a desastres naturales o por ubicación en zonas de conflicto: generadores de electricidad, medios para abastecerse de agua potable y teléfono satelital.</li> </ol> </li> <li>3. Suministrar espacios apropiados a todas las oficinas del MREC. <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 Incluyendo los requisitos específicos que menciona la Ley de Archivo Nacional para el resguardo de los documentos del archivo institucional.</li> <li>3.2 Proveer un espacio adecuado al Departamento de Autenticaciones.</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Faculta al Departamento Consular para poder mejorar la atención de clientes internos y externos.</li> <li>2. Permite la continuidad de los servicios.</li> <li>3. Al ser todas las oficinas parte de un mismo ministerio, el cumplimiento de los requisitos espaciales de las otras oficinas favorece también al Departamento Consular. Como el resguardo adecuado de los documentos o una mejor atención de la población por parte del Departamento de Autenticaciones.</li> </ol>
<b>Recursos Financieros</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asignar los recursos adecuados al ejercicio de las funciones consulares. <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Realizar los pagos salariales correspondientes según la legislación vigente, incluyendo los aumentos y pagos de horas extra.</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constituye una justa retribución por el trabajo realizado.</li> <li>2. Posibilita el ejercicio de sus funciones.</li> </ol>

	<p>2. Asignar los recursos adecuados a las misiones consulares.</p> <p>2.1 Incluyendo desde pagos salariales hasta los recursos necesarios para los materiales que requieren.</p>	
<b>Recursos Tecnológicos</b>	<p>1. Optimizar el uso de los recursos de TIC.</p> <p>1.1 Mejorar la velocidad de transmisión de datos.</p> <p>1.2 Facilitar procesos consulares.</p> <p>1.3 Disminuir los tiempos de mejoras a los sistemas según los requerimientos del Departamento Consular.</p> <p>2. Realizar capacitaciones en tecnologías de la información.</p>	<p>1. Permite mejorar la fluidez de la información.</p> <p>2. Faculta a los funcionarios el uso adecuado de las herramientas tecnológicas.</p>
<b>Recursos didácticos</b>	<p>1. Estructurar los cursos que se reciben por medio de otras instituciones.</p> <p>2. Unificar y planificar temporalmente las capacitaciones y las salidas al exterior.</p> <p>3. Brindar capacitación para la atención de personas en condición de mayor vulnerabilidad.</p> <p>4. Fortalecer la capacitación continua en temas específicos como notariado.</p> <p>5. Actualizar el Manual Consular.</p> <p>6. Fomentar mecanismos para recopilar buenas prácticas y experiencia de los funcionarios del Departamento Consular.</p>	<p>1. Facilita la consulta posterior de la información.</p> <p>2. Mejora la planificación entre instituciones.</p> <p>3. Beneficia la atención de las personas en una condición de mayor vulnerabilidad.</p> <p>4. Disminuye las consultas por parte del cliente interno y beneficia el servicio al cliente externo.</p> <p>5. Permite consultar un material actualizado.</p> <p>6. Promueve la gestión del conocimiento consular.</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

### 3.2 Alternativas de solución

Cada una de estas acciones puede verse limitada o potenciada por dos líneas de fuerza: los recursos financieros y la voluntad política. Es a partir de estas que se realiza la propuesta de escenarios que responden a una mayor o menor amplitud de respuesta. Los tres escenarios suponen un mínimo de voluntad política requerida para lograr cambios, aunque el segundo y el tercero exigen un compromiso mayor. El primer escenario se proyecta sobre el supuesto de un acceso a recursos financieros similar al actual. El segundo escenario supone una asignación de fondos óptima y satisfactoria, de la mano con un amplio apoyo político. Finalmente, el tercer escenario ilustra una posibilidad donde la asignación de recursos es mayor a la actual, pero sin alcanzar el nivel requerido para el cumplimiento del estado óptimo. A continuación, se describen las propuestas:

**Cuadro 26: Escenarios.**

Área	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
<b>Proceso estratégico<sup>27</sup></b>			
1. Unificar Misión, Visión y Valores. Responsable: MREC	Se selecciona una de las dos redacciones existentes o se unifican, generando una única opción que fortalece la identidad de la institución.		
2. Dar continuidad al Plan Estratégico Institucional. Responsable: Departamento Consular	Se coloca un enlace directo desde la página de ingreso del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la oferta de servicios del Departamento Consular.		
3. Crear ficha de vulnerabilidad y una bitácora de acciones. Responsable: Departamento Consular	Se realizan todos los protocolos de actuación de los diferentes servicios brindados en todos los consulados (protocolos de actuación), incluyendo los diferentes tipos de emergencias.		
4. Elaborar una estrategia de diplomacia consular prospectiva. Responsable: Departamento Consular	Se crea una ficha de vulnerabilidad y una bitácora de acciones, ambas digitales, sencillas de llenar y acceso, ligadas al informe de labores y respetando la confidencialidad de la información personal.		
5. Retomar el proceso para la certificación ISO 9001 a nivel institucional. Responsable: MREC	Se propone y aprueba una estrategia de diplomacia consular prospectiva, elaborada desde el Departamento Consular, apoyada por las jefaturas correspondientes.		
	Se retoma el proceso para la certificación ISO 9001 a nivel institucional.	Se fortalecen la Unidad de Planificación del MREC y la Contraloría de Servicios.	
<b>Funciones</b>			
1. Actualizar el Reglamento de Tareas y Funciones. Responsables <sup>28</sup> : Departamento Consular, MREC y Asamblea Legislativa		Se incluyen tareas que el Departamento Consular realiza, pero no están incluidas de forma explícita en la normativa, como su papel en políticas migratorias, analizar proyectos de ley en temas de su competencia, atención de quejas y reclamos, dirigir y evaluar sistemas de información relacionados con gestión consular, la coordinación con el PANI, el CONAT, el COSEVI y el TSE.	
		Se indica la necesidad de planear, dirigir y controlar el sistema de gestión consular, servicios, funcionamiento y calidad. Incluyendo la gestión prospectiva.	

<sup>27</sup> “Las ideas rectoras de las organizaciones inteligentes comienzan con la visión, los valores y el propósito: qué se propone la organización, qué desean crear sus integrantes” (Senge, 2005, pág. 32)

<sup>28</sup> Supone un fuerte compromiso y voluntad política por el proceso que conlleva una modificación en la Asamblea Legislativa. En este caso, es preferible una revisión institucional para actualizar las tareas y funciones de todos los departamentos.

<b>Comunicación</b> <sup>29</sup>			
1. Establecer canales de comunicación más eficientes: tanto en el MREC como con otras instituciones. Responsable: MREC e instituciones públicas.	Se establecen canales de comunicación más eficientes en el MREC.	Se establecen canales de comunicación más eficientes en el MREC y con otras instituciones públicas, agilizando las resoluciones y los procesos de toma de decisiones.	
2. Ampliar los medios de comunicación con el usuario externo.		Se amplían los medios de comunicación con el usuario externo, activando el uso de otras herramientas como la consulta en línea.	
3. Crear una estrategia de comunicación al público sobre el quehacer del Departamento Consular y demás departamentos del MREC. Responsable: Departamento Consular y MREC.	Se crea una estrategia de comunicación al público del quehacer del Departamento Consular.	Se crea una estrategia de comunicación al público del quehacer del MREC, incluyendo el Departamento Consular.	
4. Comunicar información relevante sobre viajes a otros países para costarricenses. Responsable: Departamento Consular.	Se incluye en la página web del MREC un ícono de información relevante sobre viajes a otros países para costarricenses.		
<b>Recursos Humanos</b> <sup>30</sup>			
1. Aumentar la cantidad de funcionarios en el Departamento Consular. Responsable: Departamento Consular y MREC.		Después de definir con claridad las tareas del Departamento Consular, incluyendo las labores de gestión, enlace institucional, diplomacia consular prospectiva y comunicación al usuario externo, se aumenta la cantidad de funcionarios	Se aumenta en al menos un funcionario consular.

<sup>29</sup> Se comparten cuatro recomendaciones en el tema de la comunicación: 1. Estudiar de cerca el comportamiento comunicativo en la sociedad y adaptarse. 2. Los servicios consulares no deben regirse por las reglas del mercado. 3. Coordinar profesionalmente los canales de comunicación consulares. 4. Gestionar los desafíos de la comunicación consular ayudará a mantenerse actualizado. (Melissen, 2020)

<sup>30</sup> “Los miembros de la empresa son también interlocutores válidos, cuyos derechos tienen que ser respetados al nivel de una conciencia moral como la que socialmente hemos alcanzado; de ahí que queden fuera de época las prácticas humillantes y las desconsideraciones” (Cortina, 2010, pág. 90)

		requerida para su cumplimiento adecuado.	
2. Simplificar el trámite necesario para la sustitución de funcionarios. Responsable: MREC		Se simplifica institucionalmente el trámite para la sustitución de funcionarios.	
3. Identificar las carencias de recursos humanos en las misiones, valorar el cierre o el fortalecimiento, evitando los consulados unipersonales. Responsable: Departamento Consular y MREC.	Se identifican las carencias en materia de recursos humanos en las misiones.	Se identifican las carencias en materia de recursos humanos en las misiones, se valora su cierre o fortalecimiento, evitando los consulados unipersonales.	
<b>Recursos físicos<sup>31</sup></b>			
1. Proveer espacios adecuados para el ejercicio de las funciones consulares <sup>32</sup> . Responsable: Departamento Consular, Servicios Generales y MREC.	Se da mantenimiento adecuado a pisos, cielos, paredes y mobiliario.	Se diseña y construye un nuevo edificio para el MREC, en cumplimiento con la normativa vigente, incluyendo espacios para reuniones, atención al público centralizada, espacio para funcionarios en estancias temporales, espacios para la gestión del conocimiento, la alimentación y el descanso. Caracterizados por el respeto a la privacidad, salubridad, ventilación e iluminación eficientes, aislamiento de sonidos, y la proyección de una imagen	Se realiza una remodelación interna del inmueble actual, asignando los espacios proporcionalmente, considerando velando por el cumplimiento de la normativa vigente y generando los espacios necesarios para reuniones, atención al público centralizada, espacio para funcionarios en estancias temporales, espacios para la gestión del conocimiento, la alimentación y el descanso. Se colocan las áreas de servicio al cliente en el primer nivel, junto a la Contraloría de Servicios. Caracterizados por el respeto a la

<sup>31</sup> "Las renovaciones en infraestructura permitirán el desarrollo de aptitudes tales como el pensamiento sistémico y la indagación conjunta dentro del contexto laboral (...) mientras el "espacio laboral" no se convierta en un "espacio de aprendizaje", el aprendizaje seguirá siendo una "idea atractiva" pero periférica." (Senge, 2005, pág. 45)

<sup>32</sup> "Sin innovaciones en infraestructura, las ideas inspiradoras y las herramientas eficientes carecen de credibilidad porque la gente no tiene oportunidades ni recursos para seguir su visión ni para aplicar las herramientas. Los cambios no echan raíces ni se integran a la urdimbre de la organización. El aprendizaje queda librado al azar." (Senge, 2005, pág. 48)

		<p>correspondiente al MREC.</p> <p>Se da mantenimiento adecuado a pisos, cielos, paredes y mobiliario. También se proveen espacios de estacionamiento.</p>	<p>privacidad, salubridad, ventilación e iluminación eficientes, aislamiento de sonidos, y la proyección de una imagen correspondiente al MREC.</p> <p>Se da mantenimiento adecuado a pisos, cielos, paredes y mobiliario.</p> <p>Se hace un convenio con parqueo cercano para el estacionamiento de vehículos de funcionarios.</p>
<p>2. Proporcionar los recursos necesarios a las misiones para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Responsable: Departamento Consular y MREC.</p>	<p>Se identifican las carencias en materia de recursos físicos en las misiones.</p>	<p>Se identifican las carencias en materia de recursos físicos en las misiones.</p> <p>Se asignan los recursos necesarios a las misiones según su vulnerabilidad a desastres naturales o por ubicación en zonas de conflicto: generadores de electricidad, medios para abastecerse de agua potable y teléfono satelital.</p>	<p>Se identifican las carencias en materia de recursos físicos en las misiones.</p> <p>Se asignan los recursos urgentes a las misiones según su vulnerabilidad a desastres naturales o por ubicación en zonas de conflicto: generadores de electricidad, medios para abastecerse de agua potable y teléfono satelital.</p>
<p>3. Suministrar espacios apropiados a todas las oficinas que componen el MREC.</p> <p>Responsable: MREC.</p>		<p>Se diseña y construye un nuevo edificio para el MREC, contemplando el cumplimiento de la Ley de Archivo Nacional para el resguardo de los documentos institucionales y un espacio adecuado al Departamento de Autenticaciones.</p>	<p>Se realiza una remodelación interna del inmueble actual, contemplando el cumplimiento de la Ley de Archivo Nacional para el resguardo de los documentos institucionales y un espacio adecuado al Departamento de Autenticaciones.</p>
<p><b>Recursos Financieros</b><sup>33</sup></p>			

<sup>33</sup> Adela Cortina se refiere a la importancia de asignar los recursos adecuados para ejercer las funciones y acordes con la labor realizada, como parte de lo que significa ser una institución ética con “un marco moral de respeto a los derechos de consumidores, empleados y proveedores, y si está diseñada según este esquema y lo sigue en su funcionamiento, las decisiones que tomen

1. Asignar los recursos adecuados al ejercicio de las funciones consulares. Responsable: Departamento Consular y MREC.		Se asignan los recursos adecuados al ejercicio de las funciones consulares, realizando pagos salariales correspondientes a la legislación vigente, incluyendo aumentos y pagos de horas extra. También se actualizan los costos de vida dependiendo de los países a los que se envían las misiones consulares.	Se asignan los recursos adecuados al ejercicio de las funciones consulares, realizando pagos salariales correspondientes a la legislación vigente, incluyendo aumentos y se limitan las horas extra.
2. Asignar los recursos adecuados a las misiones consulares. Responsable: Departamento Consular y MREC.	Se identifican las necesidades de recursos urgentes.	Se asignan los recursos adecuados a las misiones consulares para el ejercicio de sus funciones, incluyendo salarios y recursos para la compra de materiales.	Se asignan los recursos adecuados a las misiones consulares para el ejercicio de sus funciones, según prioridades.
<b>Recursos Tecnológicos</b>			
1. Optimizar el uso de los recursos de TIC. Responsable: Departamento Consular, MREC y Centro de Tecnologías de Información y Comunicación <sup>34</sup> .	Se optimizan los recursos de TIC actuales según los requerimientos del Departamento Consular.	Se compra y se implementa un sistema de mayor velocidad, mejorando la fluidez y el resguardo de la información. Se personaliza la programación a los requerimientos del Departamento Consular.	Se desarrolla y se implementa un programa adecuado a los requerimientos del Departamento Consular. Se puede coordinar la colaboración de una de las universidades estatales.
2. Realizar capacitaciones en tecnologías de la información. Responsable: Departamento Consular, MREC y Centro de Tecnologías de Información y Comunicación.	Se realizan capacitaciones para el uso de los sistemas de información actuales.	Se realizan capacitaciones para el uso del sistema de información nuevo.	Se realizan capacitaciones para el uso de los sistemas de información desarrollados.

quienes trabajen en ella serán correctas desde un punto moral sin necesidad de esfuerzos y sacrificios” (Cortina, 2010, pág. 83)

<sup>34</sup> En la reunión realizada el 05 de noviembre de 2020 con el Jefe del Departamento Consular, él comenta que ya existen los recursos para optimizar el uso de recursos de TIC y que ya se encuentran trabajando en ese campo.



3. Actualizar los servicios consulares por medio de herramientas tecnológicas.	Se actualiza la página web, facilitando la comprensión y el acceso a los servicios por parte de los usuarios. Se terminan de digitalizar las imágenes de las firmas y la información sobre funcionarios y ex funcionarios del Departamento Consular.	Se actualiza la página web, facilitando la comprensión y el acceso a los servicios por parte de los usuarios. Se crea un servicio de atención de llamadas 24/7, con personas capacitadas para la atención consular. Se terminan de digitalizar las imágenes de las firmas y la información sobre funcionarios y ex funcionarios del Departamento Consular.	Se actualiza la página web, facilitando la comprensión y el acceso a los servicios por parte de los usuarios. Se crea un servicio de atención de llamadas conjunto entre el Departamento Consular y Autenticaciones, para la atención 24/7, con personas capacitadas para la atención consular. Se terminan de digitalizar las imágenes de las firmas y la información sobre funcionarios y ex funcionarios del Departamento Consular.
<b>Recursos didácticos</b> <sup>35</sup>			
1. Estructurar los cursos que se reciben por medio de otras instituciones. Responsable: Departamento Consular y MREC.	Se estructuran y se documentan los cursos que se reciben por medio de otras instituciones, promoviendo que se genere material de consulta.		
2. Unificar temporalmente las capacitaciones. Responsable: Departamento Consular y MREC.	Se unifican las capacitaciones temporalmente, estableciendo dos periodos determinados que permitan a las instituciones públicas prepararse para recibir al personal consular.		
3. Brindar capacitación para la atención de personas en condición de mayor vulnerabilidad. Responsable: Departamento Consular y MREC.	Se brinda capacitación para la atención de personas en condición de mayor vulnerabilidad. Se pueden crear convenios con universidades estatales u organismos internacionales.		
4. Fortalecer la capacitación	Se crean módulos de capacitación asincrónica y sincrónica en materias prioritarias del ejercicio consular, como notariado; también		

<sup>35</sup> En el Departamento Consular trabajan seres humanos, cuyo desarrollo “comienza por el conocimiento de sí mismo y se abre después a las relaciones con los demás. En este sentido, la educación es ante todo un viaje interior cuyas etapas corresponden a las de la maduración, constante de la personalidad. En el caso de una experiencia profesional positiva, la educación, como medio para alcanzar esa realización, es, pues, a la vez un proceso extremadamente individualizado y una estructuración social interactiva.” (Delors, 1996, pág. 99)

continua en temas específicos como notariado. Responsable: Departamento Consular y MREC.	se da capacitación para la interacción con medios de comunicación. Se pueden crear convenios con universidades estatales.		
5. Actualizar el Manual Consular. Responsable: Departamento Consular y MREC.	Se actualiza el Manual Consular. (Se puede proponer como producto final de un Seminario de graduación para los estudiantes de la Maestría en Diplomacia)		
6. Fomentar mecanismos para recopilar buenas prácticas y experiencia de los funcionarios del Departamento Consular <sup>36</sup> . Responsable: Departamento Consular y MREC.	Se destina una hora por semana para la gestión del conocimiento consular.	Se destina una hora por semana para la gestión del conocimiento consular. Se contrata una persona externa para la capacitación inicial. Se asigna un espacio físico idóneo para la gestión del conocimiento.	Se destina una hora por semana para la gestión del conocimiento consular. Se pide cooperación para la capacitación inicial. Se utiliza el espacio de reuniones del rediseño propuesto en la sección de recursos físicos.

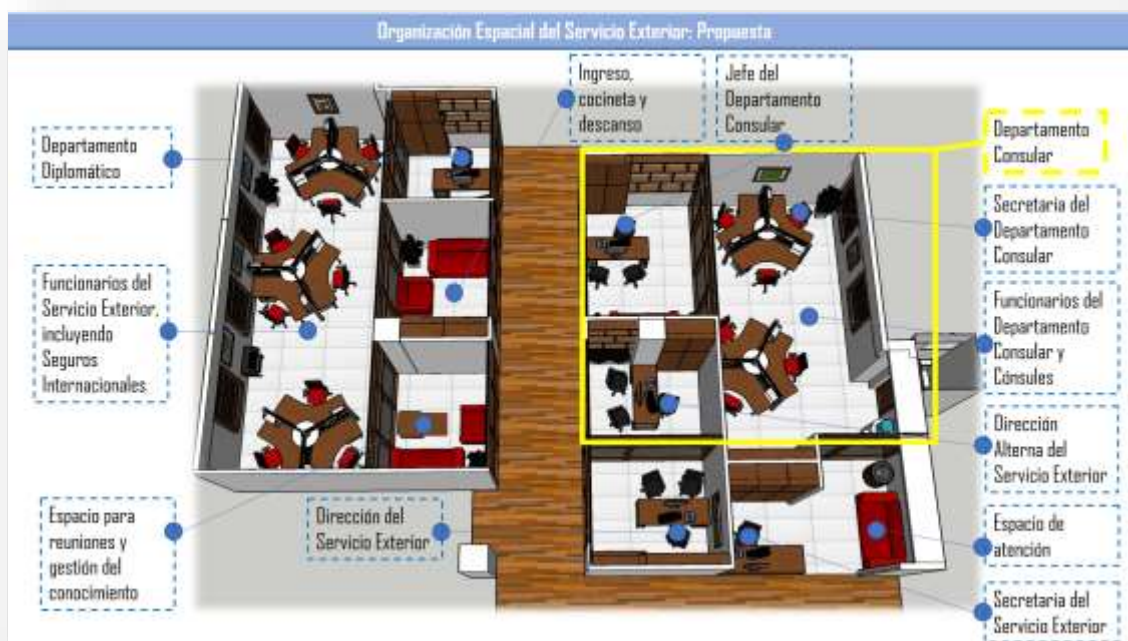
**Fuente:** Elaboración propia.

Para ilustrar posibilidades con respecto a la sección de recursos físicos del cuadro 26, se muestra la imagen 12 que corresponde a la vista en planta de un modelo en tres dimensiones de elaboración propia en Sketch Up:

### **Imagen 12: Ejemplo de posible reorganización del espacio en planta.**

---

<sup>36</sup> El conocimiento organizacional, es beneficioso para ser una organización que aprende: Una institución no solo debe hacer, sino también aprender. En la que se promueva la generación de personal intelectual, a partir de la revaloración de la interacción en la que incluso se permita el “tiempo fuera” para relajarse y pensar, compartir, intelectualizar e intercambiar ideas, más que “lecciones aprendidas”: anotan, comparten y cuentan cómo resolvieron los desafíos más importantes de la semana; 1 hora por semana es suficiente. Esa socialización ayuda a pensar y compartir, convivir. La “Sesión de gestión de conocimiento” sería una propuesta para construir documentos (escuchar, leer, compartir diferentes métodos de aprendizaje) para ser aprovechados por las misiones consulares o futuros miembros del Departamento Consular. “Aprendizaje en equipo: la transformación de las aptitudes colectivas para el pensamiento y la comunicación, de modo que los grupos de personas puedan desarrollar una inteligencia y una capacidad mayor que la equivalente a la suma del talento individual de sus miembros.” (Senge, 2005, pág. 7) “Aprender en las organizaciones significa someterse a la prueba continua de la experiencia, y transformar esa experiencia en un conocimiento que sea accesible a toda la organización, y pertinente a su propósito central.” (Senge, 2005, pág. 60)

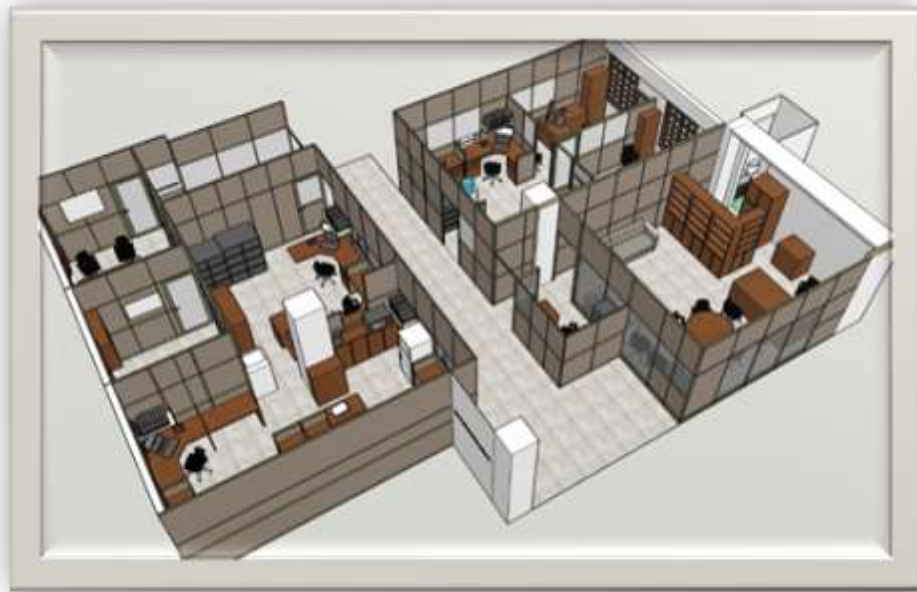


**Fuente:** Elaboración propia.

La imagen 12 muestra cómo se mantendrían las columnas de la estructura primaria, pero se modificaría la estructura secundaria, cambiando el material textil por elementos acrílicos y paredes livianas. El mobiliario permitiría la interacción, pero mediada por un acrílico entre funcionarios para proteger su salud; en ese mismo sentido, se colocan las áreas con mayor cantidad de funcionarios con cercanía a las ventanas, para favorecer la ventilación. El baño existente se remodela y reasigna al Departamento Consular, por la cantidad de funcionarios. La Dirección y la Dirección alterna se colocan una junto a la otra. La secretaría se ubica de forma que reciba a las personas y pueda comunicar a los funcionarios consulares. Se crea un espacio de atención al público cerca del ingreso, con privacidad parcial, para protección tanto del visitante, como de los funcionarios consulares. Se crea un espacio para reuniones y gestión del conocimiento. También se propone un área de cocineta y descanso. Además, se cambian los acabados de los pisos.

A continuación, se presentan una serie de imágenes (13 a 19) para ilustrar mejor el ejemplo de posible reorganización en comparación con el estado actual:

**Imagen 13: Estado actual en vista aérea.**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Imagen 14: Ejemplo de posible reorganización del espacio en vista aérea.**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Imagen 15: Estado actual del Departamento Consular en planta.**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Imagen 16: Ejemplo de reorganización del Departamento Consular en planta.**



**Fuente:** Elaboración propia.



**Imagen 17: Estado actual del Departamento Consular en planta.**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Imagen 18: Ejemplo de reorganización del espacio contiguo.**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Imagen 19: Comparación entre el estado actual y el ejemplo de reorganización en planta.**



**Fuente:** Elaboración propia.

Como se observa, la distribución propuesta permite un recorrido más directo del espacio, evitando largos corredores para llegar a puestos de trabajo. El cambio en los colores, promueve una percepción positiva del lugar, en concordancia con la imagen de las ventanas actuales del edificio. También se contempla una digitalización previa de la información, que previene la acumulación de documentos y la necesidad de tantos muebles o archiveros que afectan negativamente la circulación en el espacio.

### **3.3 Consideraciones por COVID-19**

A inicios del año 2020 se comunicó el riesgo de una enfermedad que iniciaba su expansión en ese momento desconocida y, por lo tanto, sin los insumos necesarios para determinar con certeza sus implicaciones: Se trataba de la enfermedad de COVID-19, que se transmite por el virus SARS-CoV-2, mediante el contacto entre personas y que ha generado, desde entonces, grandes cambios en la forma de relacionarse socialmente. En aras de proteger a la población, y evitar la transmisión, se han implementado medidas que buscan mantener distancia. Esto ha impactado desde el aforo en los espacios públicos hasta la posibilidad del teletrabajo. Por lo tanto, es relevante mencionar aspectos que podrían tener relación con la ejecución de las labores consulares posteriormente.

**1. Teletrabajo:** Si antes no era considerado una opción para muchos servicios públicos, actualmente se ha abierto la puerta de la oportunidad en este sentido, permitiendo que los funcionarios del Departamento Consular trabajen desde sus domicilios y así mantener un máximo de 3 funcionarios en el edificio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto<sup>37</sup>. Sin tener que trabajar todos los funcionarios, presencialmente, como se hacía con anterioridad, ya no hay una limitación estricta del espacio, es decir, antes el área restringía la cantidad de trabajadores que podían formar parte del departamento; pero ahora que se permite el teletrabajo y que ha demostrado ser una fórmula posible, entonces se puede contratar una mayor cantidad de funcionarios para cubrir la demanda de trabajo, sin tener que asignarles a todos un espacio físico simultáneo, de modo que pueden ir variando las personas que, físicamente, se ubiquen en el edificio.

**2. Urgencia de espacio de atención:** Actualmente no existe un espacio designado, especialmente, para recibir al público y, debido a la pandemia, por las condiciones de aforo, se está atendiendo en las sillas de espera para atención de autenticaciones, lo cual es incómodo y no permite la privacidad. Por esa razón, la situación actual hace aún más significativa la necesidad de proveer un espacio para atender al público, con las características de comodidad, privacidad y protección del usuario y del funcionario.

**3. Fortalecimiento de TIC:** La coyuntura actual ha evidenciado la necesidad de mejorar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Por lo que la búsqueda de sistemas más eficientes para el intercambio, entre el Departamento Consular y las misiones consulares, hasta los medios de comunicar e informar a los usuarios externos (como la actualización de la página web, centro de llamadas u otros medios de contacto) pueden marcar una gran diferencia para evitar los desplazamientos y mejorar las posibilidades de conexión, a pesar de las distancias.

---

<sup>37</sup> Comunicado personal mediante reunión presencial el 05 de noviembre de 2020 a las 10 a.m., en el Departamento Consular con don Rodolfo Rodríguez Cambronero.



## Discusión

Cada uno de los escenarios presentan opciones que pueden favorecer la gestión de los servicios ofrecidos a los usuarios del Departamento Consular. Debido a la situación actual (crisis financiera y situación de pandemia) es más factible implementar, de forma inmediata, el primer escenario que carece de gran inversión, pero se puede analizar cada área individualmente y delimitar de manera temporal las posibilidades (considerando que la situación actual responde a una condición atípica que puede variar en el tiempo). Sin embargo, por la escala de los cambios propuestos, se considera que las decisiones respecto a qué se puede o no realizar corresponden al MREC, para lo cual, se destacan aspectos que se relacionan con las áreas incluidas en las propuestas:

**1. Proceso estratégico:** la selección del escenario, que pueda ser aplicado, no debe ser identificado en su totalidad unipersonalmente, además de que pueden seleccionarse aspectos de un escenario en un área y de otro escenario en otra. Por lo tanto, este trabajo no supe ese proceso, sino que ofrece insumos sobre las acciones que deben realizarse en cada área específica, a las que se les debe asignar temporalidad de cumplimiento para ser consideradas como etapas, idealmente en la próxima formulación de plan estratégico. Esta debe ser una propuesta elaborada de forma participativa, a partir de la colaboración de todos los miembros.

**2. Implementación:** es un proceso gradual que debe ser llevado a cabo por los funcionarios del Departamento Consular y del MREC, según la escala de responsabilidad: “los responsables de este proceso son, en primera instancia, los gerentes, quienes requieren el compromiso y el apoyo de los demás colaboradores para que la implementación y la aplicación de las estrategias sean exitosas” (Gutiérrez & Godoy, 2020, pág. 96)

**3. Evaluación:** no se trata de revisar una única vez si se cumplió o no con una etapa, sino que se refiere a una “adecuada y oportuna evaluación, la cual

debe efectuarse antes, durante y después de cada etapa, con el fin de controlar el cumplimiento de esta, según lo planteado” (Gutiérrez & Godoy, 2020, pág. 96).

**4. Escala:** Es necesario abarcar una escala mayor, debido a que el Departamento Consular depende de la toma de decisiones de otras esferas para poder realizar ciertos cambios, por lo que, incluidos en el cuadro de los escenarios, se ofrece una visión de los responsables que podrían hacer posibles los cambios sugeridos.

**5. Temporalidad y financiamiento:** El tiempo también es un factor que debe ser considerado, porque, aunque no todas las propuestas puedan ser ejecutadas de forma inmediata, sobre todo por la situación actual (crisis financiera y pandemia), es posible planificar temporalmente a mediano o largo plazo, a fin de alcanzar las condiciones óptimas para el ejercicio consular.

**6. Resistencia al cambio:** se refiere a “fuerzas internas en la organización que dificultan pasar de un estado a otro y que disminuyen la eficacia de los procesos productivos” (Gutiérrez & Godoy, 2020, pág. 333), es posible que, frente a los cambios que se proponen en los escenarios, exista resistencia por parte de usuarios internos, externos o de los mismos funcionarios. Para evitarla, lo primero que se recomienda es identificar las razones que pueden ser por hábitos, incertidumbre, pérdidas personales o por la creencia de que el cambio específico propuesto no va a ser de beneficio para la institución, frente a lo cual se recomienda la información y comunicación efectiva, la participación en el proceso de desarrollo, el apoyo y la negociación.

**7. Urgencia:** Debido a la condición reactiva actual del Departamento Consular, todas las áreas mencionadas tienen un carácter de urgencia, sin embargo, después de consultar con el actual jefe consular<sup>38</sup>, el requerimiento más inmediato es tener un espacio para atender a los usuarios externos, aumentar el personal por la cantidad de trabajo y los cambios en tecnología de

---

<sup>38</sup> Comunicado personal mediante reunión presencial el 05 de noviembre de 2020 a las 10 a.m., en el Departamento Consular con don Rodolfo Rodríguez Cambronero.

la información. Finalmente, se podría considerar la posibilidad de convertir el Departamento Consular en Dirección, con lo que se le podría asignar mayores recursos para el desarrollo de sus funciones.

## **Conclusiones y recomendaciones**

En respuesta a la principal pregunta de este trabajo, las condiciones y cambios necesarios para que los servicios del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica se realicen de manera eficiente y en un ambiente apropiado, se realizó un proceso que empezó por conocer sobre el departamento, para poder comparar con otros países y poder identificar condiciones idóneas. A partir de esta información se propusieron tres escenarios, en los que las líneas de fuerza, que rigen a cada una de las opciones, son la voluntad política y los recursos económicos.

Inicialmente, la ruta de la investigación se condujo hacia la identificación de las funciones, los procesos, las necesidades, las dificultades, los recursos disponibles y los flujos de comunicación existentes, para lo cual fue necesario realizar una pasantía durante el año 2019, que permitió un mejor acceso a la información y al conocimiento del funcionamiento del departamento.

Esta primera etapa de descripción de las condiciones actuales y carencias, contribuyó en la identificación de los hallazgos más importantes, entre los que destaca la complejidad del servicio consular debido a que debe atender tanto usuarios internos como a usuarios externos, cada uno de los cuales presenta necesidades distintas, que deben ser satisfechas desde una oficina compuesta por muy pocos funcionarios, en un espacio físico que no es el óptimo y con recursos insuficientes. Desde la convivencia durante la pasantía con los funcionarios se hizo evidente la entrega y vocación de servicio, sin embargo, como señala Adela Cortina, no se necesitan héroes, sino instituciones que brinden a sus funcionarios las herramientas y recursos que requieren para cumplir sus funciones y desarrollar su potencial. (Cortina, 2010)

Posteriormente, durante el estudio de caso, se realizó una comparación entre las funciones que la normativa nacional menciona como propias del departamento y las que se muestran en las legislaciones de Colombia y Panamá. Es, en ese momento, cuando se visualiza una de las razones más significativas del problema de asignación de recursos: la descripción incompleta de las funciones que realiza el departamento de Costa Rica. Mientras desde los instrumentos legales en los otros países se indica que se realizan una gran variedad de tareas, en el caso costarricense se omiten muchas, a pesar de que igualmente se espera que sean desempeñadas.

Desde esta descripción inadecuada de las tareas se puede incurrir en el error de asignar recursos insuficientes para el cumplimiento de las mismas, pues se considera que son menores a las que realmente se realizan. Por esta razón se propone la actualización de los reglamentos, para que, desde la base legal, se tenga conocimiento de la labor consular y se consideren de forma más completa sus necesidades.

Por otra parte, los desafíos que, constantemente, se presentan en el ejercicio consular, requieren un mayor apoyo para poder planificar prospectivamente, gestionando posibilidades, determinando cursos de acción y previendo situaciones de emergencia que suponen esfuerzos atípicos, y que pueden abordarse desde la diplomacia consular, tomando en cuenta esta visión integral, que permite combinar ambas facetas en una visión objetiva que permita brindar una atención por medio de enlaces entre países y considerando además que las labores consulares, en un ambiente de globalización y telecomunicaciones, pueden ser una oportunidad para promover los intereses del Estado y sus nacionales.

No se debe olvidar que es por medio del ejercicio consular que se da apoyo a las personas que, estando en otros países, requieren asistencia, por lo que, tiene esa posibilidad de generar los enlaces necesarios para brindar la ayuda que cualquier persona, que visite otro país, podría necesitar.

En el árbol de problemas (imagen 11), se ilustraron las causas y consecuencias que rodean al problema de las tareas que se deben cumplir, pero que no cuentan con una asignación suficiente de recursos ( referidas a los recursos humanos y financieros, la informática y las limitaciones del espacio físico) que impactan sobre los clientes internos y externos, ejerciendo una presión negativa nuevamente sobre los recursos humanos y financieros del departamento, en detrimento de la imagen consular y dificultando aún más las labores de gestión y de prospección.

A través del desarrollo del proyecto, se descubre que, para promover el ambiente apropiado para que el Departamento Consular ejerza sus funciones, no basta con realizar cambios únicamente en ese departamento, sino que, siendo parte de una estructura mayor, hay modificaciones que solo podrían ser posibles si los jefes del MREC impulsan las transformaciones, debido a que la responsabilidad, por tales acciones, escapa el ámbito de acción del departamento; empezando por la unificación de la misión, la visión y los valores que representan a la institución. Se determina, por lo tanto, que no se requiere solo aumentar los recursos, sino que la voluntad política tiene un valor determinante.

Ante este panorama, se elaboran tres escenarios que indican el área de acción, las acciones por realizar, la relación con el Departamento Consular y los responsables de la ejecución (todos los escenarios bajo el supuesto de que exista la voluntad política, como requisito mínimo). El primer escenario plantea el inconveniente de no poder modificar todas las áreas necesarias, debido a la limitación presupuestaria. El segundo escenario se plantea como el ideal para alcanzar las condiciones para que el departamento pueda desenvolverse en un ambiente óptimo. Sin embargo, la situación actual del país no permite una gran inversión. En el tercer escenario se expone una forma intermedia de hacer frente a la mayoría de necesidades, sin necesidad de un presupuesto tan alto como en el segundo escenario.

A partir de estas propuestas, se plantea la necesidad de seleccionar la que resulte más acorde al MREC, aunque también se prevé la posibilidad de

combinar escenarios, contemplando las variaciones en la temporalidad. Por lo que la recomendación final, es la utilización de la información expuesta, para la elaboración del próximo Plan Estratégico institucional, de forma tal que se consideren las propuestas para afrontar a las necesidades del Departamento Consular y las mejoras que también pueden beneficiar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en un momento histórico en que la humanidad enfrenta grandes desafíos, incluyendo la coyuntura internacional entorno a la pandemia por COVID-19, los efectos del cambio climático, la inestabilidad política, las desigualdades socioeconómicas, entre otros aspectos que promueven las migraciones y suponen retos para la diplomacia pública en la atención de la vulnerabilidad humana.

Con todo, la respuesta efectiva del Departamento Consular, requiere de modificaciones en favor de la diplomacia consular prospectiva, considerando también la inclusión de sectores como el científico, el académico y el cultural, que abren espacios más complejos de acción, que suponen además de atender las necesidades inmediatas, proyectar el quehacer consular con una visión holística y dinámica, que permita hacer frente a los retos que suponen los años por venir, propiciando el bienestar conjunto y la justicia social.

## Bibliografía

- Adesina, O. S. (2017). Foreign policy in an era of digital diplomacy. *cogent social sciences*.
- Archivo Digital. (2019). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Retrieved from Informe de Gestión: <https://rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes&cont=881>
- Asamblea Legislativa. (1965, julio 7). *Fundamento Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Retrieved from Estatuto del Servicio Exterior de la República: <https://www.rree.go.cr/?sec=normativa&cat=marco%20juridico>
- Asamblea Legislativa. (1978, mayo 2). *Sistema Costarricense de Información Jurídica*. Retrieved from Ley General de la Administración Pública N°6227: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231)
- Auditoría General. (2017, enero). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Retrieved from Informes Institucionales: <https://rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes>
- Auditoría General. (2018). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Retrieved from Informe de Seguimiento de las Recomendaciones Emitidas por la Auditoría General : <https://rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes&cont=881>
- Camacho, O. (2017). *Informe Final de Gestión*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Campos, G. (2016). *Informe de labores 2015-2016*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Castro, M. (2019). *Informe Final de Gestión*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Contraloría de Servicios. (2016, Julio). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Retrieved from Informe de gestión de Contraloría de Servicios 2014-2015: <https://rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes>
- Cortina, A. (2010). *Ética de la empresa*. Editorial Trotta.

- Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2020, 02 06). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica*. Retrieved from <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=acerca&cont=403>
- Dan, R., & Nada, S. (2013). *Operations Management*. Estados Unidos: Quad Graphics-Versailles.
- Delors, J. (1996). *Los cuatro pilares de la educación*. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI: Santillana/UNESCO.
- Dirección General de Servicio Civil. (2020, setiembre 24). *Dirección General de Servicio Civil*. Retrieved from Descripción: [http://www.dgsc.go.cr/dgsc\\_descripcion.html](http://www.dgsc.go.cr/dgsc_descripcion.html)
- Fernández, A. (2016). Consulates and consular diplomacy. In C. Constantinou, P. Kerr, & P. Sharp, *The Sage Handbook of Diplomacy* (pp. 161-170). Sage.
- Gobierno de Colombia. (2009). *Sistema Único de Información Normativa*. Retrieved from Decreto N°3355: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1525495>
- Gobierno de Panamá. (2018). *Gaceta oficial*. Retrieved from Decreto Ejecutivo N°368: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28593\\_A/GacetaNo\\_28593a\\_20180820.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28593_A/GacetaNo_28593a_20180820.pdf)
- Gobierno de Panamá. (2018). *Gaceta Oficial*. Retrieved from Decreto ejecutivo N°367: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28593\\_A/GacetaNo\\_28593a\\_20180820.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28593_A/GacetaNo_28593a_20180820.pdf)
- Gutiérrez, J. (n.d.).
- Gutiérrez, J., & Godoy, V. (2020). *Principios de administración*. Costa Rica: EUNED.
- Hernández Bolaños, R. M. (2015). *Manual de la Dirección General del Servicio Exterior*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Melissen, J. (2020, Abril 21). *Wiley online library*. Retrieved from Consular diplomacy's first challenge: Communicating assistance to nationals abroad: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/app5.298>



- Ministerio de Hacienda. (2019). *Ley de Presupuesto 2019*. Retrieved from PP-204-001: <https://www.hacienda.go.cr/contenido/14843-ley-de-presupuesto-2019>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (1990, marzo 09). *Sistema Costarricense de Información jurídica*. Retrieved from Decreto Ejecutivo 19561: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=5840](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=5840)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2017, Julio 15). *Misión, Visión, Política y Objetivos de Calidad*. Retrieved from Proyecto del Sistema de Desarrollo Gestión de Calidad.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2018). *Memorias Institucionales*. Retrieved from Memoria Institucional 2017-2018: <https://rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes&cont=1113>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2019). *Memorias Institucionales*. Retrieved from Memoria 2018-2019: <https://rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes&cont=1113>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2020). *Centro de Tecnologías de Información y Comunicación*. Retrieved from Visión, Misión y Objetivos estratégicos: <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=ctic>
- MREC. (2019, 11 20). *Departamento Consular*. Retrieved from <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=servicio%20exterior&cont=455>
- MREC. (2019, 12 1). *Misión, Visión y Objetivos Institucionales*. Retrieved from <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=acerca&cont=401>
- MREC. (n.d.). *Declaración de Principios y Valores Éticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. San José: MREC.
- MREC, UNA. (2017). *Plan Estratégico Institucional 2017-2020*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Nassar Soto, A. L. (1994). *Manual Consular*. San José.
- Okano-Heijmans, M. (2010, febrero). *Change in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy*. Retrieved from Netherlands Institute of International Relations: <http://www.clingendael.nl>

- Organización de las Naciones Unidas. (1963, abril). *Departamento de Asesoría Legal*. Retrieved from Convención de Viena sobre Relaciones Consulares:  
<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2015, abril). *CEPAL*. Retrieved from [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf)
- Poder Ejecutivo. (1990, marzo). *Por ejemplo, el artículo 123 del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto señala respecto a la formación de los funcionarios consulares:*. Retrieved from Sistema Costarricense de Información Jurídica:  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=5840](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=5840)
- Poder Ejecutivo. (2001, Marzo). *Reglamento al Estatuto Orgánico de Servicio Exterior de la República-29428-RE*. Retrieved from Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:  
<https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=informacion&cont=577>
- Poder Ejecutivo. (2006, Mayo 24). *Decreto Ejecutivo N° 33146*. Retrieved from [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57282&nValor3=62848](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57282&nValor3=62848)
- Rodríguez, E. (2015). *Informe de Labores*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Sanin, H. (n.d.). *CEPAL*. Retrieved from Método de Árboles:  
[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/44613/IF03\\_ARBOLES.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/44613/IF03_ARBOLES.pdf)
- Senge, P. (2005). *La quinta disciplina en la práctica*. Ediciones Granica.
- Swiss Federal Department of Foreign Affairs. (2008). *ABC of Diplomacy*. Bern: Swiss Federal Department of Foreign Affairs.
- United States Government Accountability Office. (2017). *Diplomatic Security*. Washington DC: GAO.
- United States Government Accountability Office. (2017). *Embassy Construction*. Washington DC: GAO.
- Vinocour, S. (2017). *Informe Final Gestión*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

## Anexos

Tabla completa de funciones

				Funciones		
Institución de enlace entre	Categoría	Subcategoría		Costa Rica	Panamá	Colombia
Misiones consulares	Dirección Nacional de	Servicios notariales	General	<p>Atender todo lo relativo a la identificación y legalizaciones, así como todo lo correspondiente a la protección de los intereses de los ciudadanos costarricenses en el exterior.</p> <p>Asesorar en materia notarial a los funcionarios consulares y coordinar junto con la Comisión de Enlace Institucional de Notariado, la actividad notarial ejercida en sede consular.</p>		Servir de orientador de los asuntos que por competencia correspondan atender directamente a los coordinadores de asistencia a connacionales en el exterior, de legalizaciones y apostille de documentos y demás gestiones consulares.
Misiones	Archivo	Archivo	Depósitos	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se requiera, con las instituciones públicas costarricenses.		
Ministerio de Relaciones Exteriores	Foros internacionales	Migración	Políticas migratorias internacionales	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.	<p>Establecer coordinación con el Servicio Nacional de Migración para tratar los temas de la Clasificación Migratoria del país.</p> <p>Participar en la Red de Funcionarios de Protección Consular en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración, para compartir esfuerzos y experiencias en los procesos de asistencia a connacionales en estado de vulnerabilidad en el exterior.</p>	<p>Realizar el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en los foros multilaterales sobre la Política Migratoria y evaluar su impacto para los intereses nacionales, informar a la Secretaría General y, por su conducto, al Viceministerio de Asuntos Multilaterales.</p> <p>Apoyar al Secretario General y a los Viceministros en la formulación de las directrices de política migratoria en sus áreas respectivas, así como coordinar la preparación de la posición nacional y defenderla en las reuniones, foros y organismos multilaterales.</p>
Ministerio de Relaciones Exteriores	D.G. de Migración y Extranjería	Migración	Políticas migratorias nacionales	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.		<p>Diseñar y proponer al Secretario General instrumentos que permitan canalizar las iniciativas orientadas a velar por el bienestar de los colombianos en el exterior, especialmente en los temas de seguridad social y migración laboral, así como estimular el ejercicio de sus derechos políticos.</p> <p>Apoyar al Secretario General en el diseño y ejecución de la Política Migratoria, los asuntos consulares y el servicio al ciudadano, así como en el ejercicio de las funciones en la</p>

Misiones consulares						Comisión Nacional Intersectorial de Migración y demás instancias o mecanismos de coordinación.	
						Identificar y caracterizar la migración internacional colombiana y la migración de extranjeros a Colombia.	
				Visas	Coordinar con la Dirección General de Migración en cuanto a políticas y procedimientos sobre visas a extranjeros.		Definir directrices y supervisar a los consulados en el proceso de expedición de pasaportes, otorgamiento de visas, funciones notariales y demás servicios al ciudadano asignados al personal consular.
				Pasaportes	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.	Solicitar las autorizaciones de visas de pasaportes diplomáticos, consulares, especiales, oficiales o de servicio para apoyar en su tramitología.	Dirigir y coordinar la expedición de pasaportes y visas, expedir los pasaportes diplomáticos y oficiales e instruir y supervisar a las entidades que el Ministerio determine en el proceso de expedición de pasaportes, apostilla y legalización de documentos, de conformidad con los convenios que se suscriban sobre la materia y gestionar su reconocimiento internacional.
		Salida de menores	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.				
Ministerio de CONATT	Tráfico ilícito	Trata de personas	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.				
Ministerio de Consejo de Validación		Licencias de	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se requiera, con las instituciones públicas costarricenses.				
Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Hacienda	Tesorería Nacional	Cobros consulares	Participar en los estudios, planificación y fiscalización del producto de las tasas y derechos consulares y su correcta aplicación.	Monitorear y llevar un registro de los informes de recaudos por servicios consulares	Vigilar, en coordinación con la Dirección Administrativa y Financiera, la correcta aplicación de las normas sobre recaudos consulares.	
		Aduanas		Disposiciones	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.		Atender las reuniones de la Comisión Interinstitucional Cuadripartita para analizar los gastos de presupuestos de los consulados.

Ministerio de Relaciones Exteriores	Poder Judicial	Interpol	Búsqueda de	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.	Brindar asistencia y protección Consular en cuanto a detención, repatriación de panameños en el exterior en estado de indigencia, indocumentados, localización de panameños en el extranjero con problemas legales o de maltrato, orientación en cuanto traslado de cadáveres y localización de infantes en coordinación con la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.	Intervenir, en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales y las entidades públicas pertinentes en la preparación, negociación y adhesión a los instrumentos internacionales en materia de Política Migratoria.
		OATRI	Gestiones penales	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.		
Ministerio de Relaciones Exteriores	TSE	Voto exterior	Mesas de	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se requiera, con las instituciones públicas costarricenses.		
Ministerio de Relaciones Exteriores	Registro Civil	Inscripciones	Nacimientos,	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.		Coordinar las actividades de los consulados para adelantar las gestiones notariales, electorales, de registro civil, de cedulación y tarjetas de identidad, de reclutamiento, de certificaciones de antecedentes judiciales, de supervivencias y demás trámites documentarios, conforme a la normatividad vigente.
		Solicitudes	Cédula	Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos consulares, así como las instrucciones que se envían a dichas representaciones, incluyendo asuntos policiales, aduaneros, comerciales, migratorios, de estado civil, identificación o atribución de personería jurídica.		
Instituto Diplomático Manuel María de Varías	Capacitación	General		Instruir a las representaciones consulares costarricenses en materia de política migratoria en coordinación con la Dirección General de Migración y Extranjería.	Capacitar a los cónsules en cuanto a los procesos y servicios consulares	Planificar y ejecutar, en coordinación con la Dirección de Talento Humano, procesos integrales de entrenamiento y actualización dirigidos a los servidores públicos del Ministerio encargados de la gestión consular y del servicio al ciudadano en el país y en el exterior.
				Cooperar con el Instituto Diplomático Manuel María de Peralta, para la constante capacitación que requieren los funcionarios consulares.	Instruir a los cónsules en el ejercicio de las funciones consulares según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.	

			Conocer e instruir a los consulados en lo relativo a la legislación sobre documentación extranjera que debe merecer fe y crédito en el país, así como la costarricense que deba surtir efecto en el exterior.			
Misiones consulares	Ministerio de Relaciones Exteriores	Prestación de servicios	Informes	Proyectar y, subsiguientemente, fiscalizar los Libros Diarios, estados de cuentas e informes que deben enviar las oficinas consulares al Ministerio.		Presentar al Secretario General informes estadísticos y análisis sobre los trámites y prestación del servicio al ciudadano en el país y en el exterior para la toma de acciones correctivas y de mejoramiento y procesar los informes mensuales de los Consulados en la perspectiva de sus ingresos con el fin de remitirlos a la Dirección Administrativa y Financiera.
				Compilar y mantener al día la Lista Consular Costarricense en el extranjero y la extranjera en Costa Rica.		
			Doc	Atender lo relativo a la supervisión sobre la intervención consular en documentación comercial y fiscal.		
			Enlace	Atender y canalizar hacia las diversas oficinas consulares, las solicitudes de servicio de naturaleza consular que requieren ciudadanos residentes en Costa Rica.		
			Gestión	Cooperar y apoyar a las instancias superiores del Ministerio, con el fin de planificar y evaluar la labor de las oficinas consulares de Costa Rica.	Monitorear y dar seguimiento a la gestión que llevan a cabo las oficinas consulares de Panamá en el Servicio Exterior	Suministrar al Secretario General los elementos técnicos y conceptuales en la formulación de planes, programas y proyectos de la gestión consular y de la atención y prestación de los servicios al ciudadano.  Planear, dirigir y controlar el sistema de gestión consular, y los servicios que se prestan a los ciudadanos en el país y en el exterior, el funcionamiento y calidad de los centros de atención personalizada, así como de los medios de atención virtual y telefónica que adopte el Ministerio.
			Recursos	Elaborar, registrar y actualizar los datos sobre funcionarios consulares.	Comunicar las Letras de Patentes para gestionar el proceso de acreditación de los Cónsules designados ante el Estado Receptor.	
			Sistemas de	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se requiera, con las instituciones públicas costarricenses.		Dirigir y evaluar la implementación y desarrollo de sistemas de información relacionados con la gestión consular y el portafolio de servicios al ciudadano en el país y en el exterior y promover su difusión y conocimiento entre los ciudadanos.
			Quejas y reclamos	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se requiera, con las instituciones públicas costarricenses.	Atender a las solicitudes en cuanto a quejas de irregularidades reportadas en la emisión de visas por parte de los consulados.	Dirigir el funcionamiento del Sistema de Quejas y Reclamos, proponer las soluciones implementadas y presentar los informes evaluativos y las recomendaciones pertinentes a la Secretaría General.
					Atender los intercambios de información con la Contraloría General de la	

					República, sobre el comportamiento de los Cónsules y Encargados de Asuntos Consulares, en su calidad de Empleados de Manejo.	
			Apertura y cierre	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se requiera, con las instituciones públicas costarricenses.	Notificar los procesos que conlleva la Apertura y Cierre de los consulados de Panamá en el exterior.	
					Establecer las circunscripciones o jurisdicciones consulares, tomando en cuenta las divisiones geográficas establecidas por el Estado Receptor	
					Formalizar Certificación de No Representación Consular de Panamá en determinado país.	
	Ministerio de Asambleas	Asuntos	Proyectos de ley	Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se requiera, con las instituciones públicas costarricenses.		Analizar y conceptuar, en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, sobre los proyectos de ley presentados por el Gobierno o de iniciativa parlamentaria en temas de su competencia.
	Autoridad Marítima	Marítimo		Apoyar logísticamente la labor de los consulados de Costa Rica y servir como enlace, cuando así se requiera, con las instituciones públicas costarricenses.	Articular con la Autoridad Marítima de Panamá temas que surjan en relación a buques de bandera panameña como detenciones, quejas, infracciones y comunicaciones por la vía de los consulados.	