

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ
JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

Acción diplomática de las misiones en el exterior
para la promoción comercial del Perú, a partir del año 2012

PRESENTADO POR:

Fiorella Alicia Ormeño Valdivia

ASESOR TEMÁTICO:

Ministro Consejero SDR Rafael Suárez Peña

ASESORA METODOLÓGICA:

Dra. Milagros Revilla Izquierdo

Lima, 02 de noviembre de 2017

A mis padres, Elsa y José Luis,
por su orientación, consejo y apoyo incondicional

AGRADECIMIENTO

Sirvan estas palabras para reconocer el gran valor de todos aquellos que buscan sin descanso contribuir al servicio de las causas nobles, tales como aquellas que inspiran la acción diplomática del Perú. Quienes aspiramos a formar parte del Servicio Diplomático de la República hemos sido privilegiados con el admirable ejemplo de ilustres figuras que nos inspiran a no escatimar esfuerzos en nuestra búsqueda por la excelencia. Su legado está presente hoy más que nunca.

En el devenir estos dos años de estudio, he podido ser testigo del valor y aplomo necesarios para el desarrollo de la función, reflejados en el ejemplo brindado por aquellas personas que tuvieron la amabilidad de otorgarme su apoyo en el desarrollo de la presente investigación. Es así que, en primer lugar, deseo agradecer el apoyo brindado por quienes guiaron mis aspiraciones en la materia, especialmente a la Embajadora Silvia Alfaro Espinosa, a mi asesor el Ministro Rafael Suárez Peña y a la Tercera Secretaria Sarita Fonken López, todos ellos miembros de la Dirección General de Promoción Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes con mucha dedicación tuvieron a bien brindarme los mejores consejos.

Asimismo, deseo agradecer el amable apoyo brindado por el Sr. Ignacio Soto en el inicio de las primeras indagaciones sobre el contenido de la presente tesis, a la cordial atención de los señores funcionarios de la Embajada de los Estados Unidos Mexicanos y a la constante dedicación de la Dra. Milagros Revilla Izquierdo.

Finalmente, deseo hacer presente el profundo afecto hacia mis apreciados amigos de la Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, con quienes tuve la dicha de compartir estos dos años de muy significativas lecciones y maravillosas experiencias.

RESUMEN

El fenómeno de la globalización ha brindado protagonismo a los temas económicos, que progresivamente han ganado importancia en la política exterior, donde la promoción del comercio resulta una herramienta para la protección de los intereses nacionales, especialmente relacionados al bienestar económico. Los Estados compiten en el mercado internacional para posicionar sus productos y atraer inversiones con el fin de fortalecer las empresas locales y lograr el desarrollo de las mismas porque estas son el motor de desarrollo del país; por este motivo, la promoción comercial es importante para los Estados y la sociedad en general. En ese sentido, la labor de promoción comercial emprendida por el Ministerio de Relaciones Exteriores requiere una estrecha coordinación con otros actores del sector público, así como la participación del sector privado para su óptimo desarrollo. La presente investigación analiza el marco en que se desenvuelve la acción diplomática del Perú en el exterior y tiene por objetivo identificar el valor agregado de la acción diplomática de las embajadas y consulados, para una efectiva promoción comercial de la oferta nacional en los mercados en el exterior, en coordinación con los sectores involucrados. La investigación toma el enfoque de planificación estratégica como principal pilar para la determinación de objetivos, estrategias y metas sostenibles en el largo plazo, que han caracterizado las experiencias exitosas en el ámbito internacional. Se espera que, a través de los hallazgos de la presente investigación, se pueda aportar insumos para la identificación de dificultades estratégicas y, por ende, facilitar el establecimiento de líneas de acción en materia diplomática que puedan ser implementadas por las misiones en el exterior, aprovechando las ventajas comparativas que proveen la posición, prestigio y experiencia del Servicio Diplomático del Perú.

Palabras clave: acción diplomática, promoción comercial, planificación estratégica.

ABSTRACT

The phenomenon of globalization has given prominence to economic issues, which have progressively gained importance in foreign policy, where the trade promotion is an instrument for the protection of national interests, especially related to economic well-being. States compete in international market to place their products and attract investments in order to strengthen local companies and achieve their development. They are the engine of the country's development. For this reason, commercial promotion is important for States and society in general. In this order, trade promotion work undertaken by the Ministry of Foreign Affairs requires close coordination with other public sector actors, as well as the participation of the private sector for its next development. This investigation analyzes the framework of Peruvian diplomatic action developed abroad and its objective is to identify the added value of the diplomatic action of the embassies and consulates, for an effective commercial promotion of the national offer in the markets abroad, in coordination with the sectors involved. The research takes the strategic planning as the main approach for the determination of objectives, strategies and sustainable goals in the long term, which have characterized the successful experiences in the international arena. It is hoped that, through the findings of the current dissertation, would be possible to provide inputs for the identification of strategic difficulties and, therefore, facilitate the establishment of lines of action in the diplomatic field that can be implemented by the missions in the region abroad, taking advantage of the comparative advantages provided by the position, prestige and experience of the Diplomatic Service of Peru.

Keywords: diplomatic action, trade promotion, strategic planning.

LISTA DE SIGLAS

ACHIPIA Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria

ADEX Asociación de Exportadores

CEPLAN Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CNC Consejo Nacional de la Competitividad

CONFIEP Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas

DAE Dirección General de Asuntos Económicos

DIAN Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Chile

DIGESA Dirección General de Salud Ambiental

DPE Dirección General de Promoción Económica

ICA Instituto Colombiano Agropecuario de Colombia

INVIMA Instituto Nacional de Vigilancia en Medicamentos y Alimentos de Colombia

ISPCH Instituto de Salud Pública de Chile

ITC International Trade Centre

LOF Ley de Organización y Funciones

MEF Ministerio de Economía y Finanzas

MINAGRI Ministerio de Agricultura y Riego

MINCETUR Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

MINREL Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

MRE Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

MYPE Micro y Pequeña Empresa

OCEX Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior

OMC Organización Mundial de Comercio

PCM Presidencia del Consejo de Ministros

PCO Dirección de Promoción Comercial

PENX Plan Estratégico Nacional Exportador

PESEM Plan Estratégico Sectorial Multianual

PRODUCE Ministerio de la Producción

PROINVERSIÓN Agencia de Promoción de la Inversión Privada

PROMPERÚ Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo

PYME Pequeña y Mediana Empresa

ROF Reglamento de Organización y Funciones

SAG Servicio Agrícola Ganadero

SANIPES Servicio Nacional de Sanidad Pesquera

SENASA Servicio Nacional de Sanidad Agraria

SERNAPESCA Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura de Chile

SDR Servicio Diplomático de la República

SRE Secretaría de Relaciones Exteriores de México

TPO Trade Promotion Organization

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
I. LA PROMOCIÓN COMERCIAL COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA EXTERIOR.....	8
1.1. Aproximaciones Teóricas	8
1.2. Diplomacia para la defensa de los intereses económicos... ..	12
1.2.1. La negociación económica internacional.....	16
1.2.2. La promoción comercial del país	16
1.3. Competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de promoción comercial y la coordinación con otros sectores	21
1.3.1. Funciones Rectoras del MRE.....	26
1.3.2. Funciones Específicas del MRE.....	27
1.3.3. Mecanismos de Coordinación	31
1.4. Acción diplomática de las misiones en el exterior	33
1.4.1. Agente diplomático.....	34
1.4.2. Acción Diplomática.....	35
1.4.3. Las Misiones en el exterior... ..	36
i. Misión diplomática	36
ii. Misión consular... ..	36
II. LA PROMOCIÓN COMERCIAL DEL PERÚ EN EL EXTERIOR.....	40
2.1. Actores participantes en la promoción comercial del Perú en el exterior	41
2.1.1. Las oficinas comerciales del Perú en el exterior	42
i. Funciones, objetivos y estrategias	44
ii. Actividades de promoción comercial	45
iii. Limitaciones	47
2.1.2. Las misiones diplomáticas y consulares	48
i. Funciones, objetivos y estrategias	48

ii.	Actividades de promoción comercial	49
iii.	Limitaciones	50
2.1.3.	Coordinación entre las OCEX y las misiones en el exterior.....	51
i.	Coordinación a nivel formal.....	51
ii.	Coordinación a nivel funcional	55
2.2.	Análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas....	57
2.2.1.	Fortalezas	58
2.2.2.	Debilidades.....	60
2.2.3.	Oportunidades	62
2.2.4.	Amenazas	64
2.3.	El valor agregado de la acción diplomática de las misiones.....	65
2.4.	Diagnóstico de la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior	67
III.	LA ACCIÓN DIPLOMÁTICA DE PROMOCIÓN COMERCIAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO	69
3.1.	Colombia.....	71
3.1.1.	Estrategia nacional de promoción comercial	72
3.1.2.	Acción externa.....	74
3.2.	Chile.....	75
3.2.1.	Estrategia nacional de promoción comercial	76
3.2.2.	Acción externa.....	77
3.3.	México	78
3.3.1.	Estrategia nacional de promoción comercial	79
3.3.2.	Acción externa.....	83
3.4.	Análisis comparativo y buenas prácticas identificadas	85
IV.	ACCIÓN DIPLOMÁTICA DE PROMOCIÓN COMERCIAL EN EL EXTERIOR, EN EL MARCO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.....	88
4.1.	Las bases del proceso de modernización del Estado peruano.....	89
4.2.	La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.....	90

4.3. Acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior y el planeamiento estratégico en el MRE.....	94
4.3.1. La planificación sectorial.....	96
i. Objetivo estratégico sectorial N° 2.....	97
ii. Indicador.....	98
iii. Metas.....	99
iv. Acciones estratégicas.....	100
▪ Acciones estratégicas directamente vinculadas a actividades de promoción.....	100
▪ Acción estratégica indirectamente vinculada a la promoción comercial.....	101
v. Ruta estratégica.....	102
4.3.2. La planificación institucional.....	103
4.3.3. Articulación de planes en cada nivel.....	105
4.4. Acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior y el Presupuesto por Resultados en el sector Relaciones Exteriores.....	107
4.4.1. El Programa presupuestal 0133: Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática.....	109
4.5. Acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior y el PENX 2025.....	111
4.6. Bases para la definición de lineamientos para el desarrollo de las actividades de las misiones en el exterior.....	114
CONCLUSIONES.....	118
BIBLIOGRAFÍA.....	122
ANEXO N° 01 Red de misiones diplomáticas del Perú en el exterior.....	134
ANEXO N° 02 Red de oficinas comerciales del Perú en el exterior.....	135
ANEXO N° 03 Destinos potenciales de acción diplomática que no cuentan con presencia de OCEX.....	136
ANEXO N° 04 Red de misiones diplomáticas y consulares del Perú en el exterior.....	137

ANEXO N° 05 Destinos potenciales de acción diplomática en materia de promoción comercial, donde no se cuenta con OCEX	140
ANEXO N° 06 Modelos de <i>Trade Promotion Organizations</i> (TPO) de los países miembros de la Alianza del Pacífico	141
ANEXO N° 07 Oficinas Comerciales de los países miembros de la Alianza del Pacífico	142

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1. Roles de las TPO según las etapas en el proceso de exportación y los niveles de internacionalización de las firmas.....	23
Figura N° 2. Entidades del TPO sistémico.....	25
Figura N° 3. Participantes en la cadena de valor del proceso de internacionalización	65
Figura N° 4. Correlación de activos y servicios	66
Figura N° 5. Modelo de gestión para resultados de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.....	91
Figura N° 6. Planes estratégicos relacionados con el PENX 2025.....	93
Figura N° 7. Articulación de planes estratégicos	96
Figura N° 8. Articulación los planes estratégicos a partir de objetivos vinculados a la acción diplomática de las misiones en materia de promoción comercial	106

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1. Red de oficinas comerciales del Perú en el exterior.....	43
Tabla N° 2. Actividades de promoción comercial en destinos que no cuentan con OCEX	57
Tabla N° 3. Matriz de objetivo, indicadores y meta relacionada a la acción diplomática en materia de promoción comercial.....	99

Tabla N° 4. Ruta estratégica relacionada a la acción diplomática en materia de promoción comercial a nivel sectorial	102
Tabla N° 5. Ruta estratégica relacionada a la acción diplomática en materia de promoción comercial a nivel institucional	104
Tabla N° 6. Programas relacionados a la intervención de la acción diplomática de las misiones en el exterior en materia de promoción comercial, según línea de acción	113

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, el Perú se ha mostrado como una economía sólida debido a destacables factores como el incremento sostenido de su Producto Bruto Interno (en adelante, PBI), la estabilidad cambiaria y bajos niveles de inflación. Es así que, a pesar del cambiante entorno mundial, el Perú se ha mantenido como un país líder en crecimiento económico en la región. Asimismo, la credibilidad del Perú ante la comunidad internacional ha aumentado gracias a su acertada gestión macroeconómica, la continuidad de las políticas de atracción de la inversión privada y los esfuerzos que viene realizando para elevar sus estándares de políticas públicas y buenas prácticas, en consonancia con su aspiración de formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE). A pesar de ello, las estadísticas económicas señalan que en el último trienio la tendencia de la balanza comercial ha sido negativa y que los flujos de inversión directa extranjera han contraído su crecimiento.¹ Adicionalmente, el Perú aún se encuentra rezagado frente a sus vecinos en materia de competitividad, con un desarrollo heterogéneo tanto por sectores como por regiones, conforme sostiene el Reporte Global de Competitividad 2017-2018 del Foro Económico Mundial.²

Como es natural, los elementos antes señalados generan la preocupación de diversos actores de la sociedad, especialmente de aquellos responsables de velar por el bienestar nacional. En respuesta, nace la legítima vocación de cada sector por contribuir a la solución, mediante la planificación y ejecución de las responsabilidades conferidas en el marco de su estructura funcional. Tal fenómeno no es ajeno al Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, MRE), cuya principal vocación es la defensa de los intereses nacionales. En ese contexto, se desarrolla la necesidad de planificar los esfuerzos en cada uno de sus componentes, a fin de contribuir con soluciones eficientes a partir de las

¹ Banco Central de Reserva del Perú, Estadísticas económicas, acceso el 16 de setiembre de 2017, <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>

² World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2017–2018 (Geneva: the World Economic Forum, 2017), ix.

competencias y capacidades que posee la Cancillería, especialmente de aquellas relacionadas a la promoción comercial.

El término “promoción comercial” alude a la labor de coadyuvar al crecimiento de la economía de un país a través de un conjunto de acciones previamente diseñadas, que permitan articular de manera eficiente la producción nacional (en origen) con el mercado externo (en destino), sacando provecho de las ventajas comparativas y competitivas que pudiesen existir, o en su defecto crearse, para tal fin.³

Al respecto, el numeral 16 del Artículo 6° de la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del MRE, señala como parte de las funciones específicas del Ministerio "Fomentar y coordinar en el exterior el comercio, el turismo, las inversiones y la cultura peruana con los sectores competentes", cuya principal línea de acción es ejecutada por los funcionarios diplomáticos, cuyas atribuciones en la materia comprenden promover y cautelar los derechos e intereses políticos, económicos, comerciales y culturales del Perú en el exterior, tal como establece el literal d) del artículo 2° de la Ley del Servicio Diplomático de la República, Ley N° 28091.

En ese contexto, las acciones de promoción comercial forman parte inherente a las funciones propias del MRE, al ser éste el órgano del Estado que detenta la representación de sus intereses y de los peruanos en el exterior. Pese a ello, la actual estructura normativa del Estado solo ha otorgado a la Cancillería un rol subsidiario en materia de promoción comercial, frente al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (en adelante, MINCETUR) que ejerce la rectoría al respecto, y que, a partir de la promulgación de la Ley N° 29890,⁴ se encuentra a cargo de las Oficinas Comerciales en el Exterior.

³ Rodolfo Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores* (Lima: Cuadernos de Política Exterior, Fascículo 2, Academia Diplomática del Perú, 2008), 09.

⁴ Ley que modifica los artículos 3 y 5 de la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, otorgándole competencia sobre las oficinas comerciales en el exterior, y el artículo 3 de la Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del

La situación anteriormente descrita genera retos para el desarrollo de la acción diplomática en el exterior, tales como la necesidad de contar con unos lineamientos para la planificación de las acciones que correspondan exclusivamente a las atribuciones de los agentes diplomáticos en materia de promoción comercial. La falta de un plan que brinde lineamientos específicos para la ejecución de la acción diplomática podría dificultar los esfuerzos de las misiones peruanas en el exterior (embajadas y consulados), iniciativas que podrían tender a ser aisladas y carentes de continuidad en el largo plazo, desaprovechando así las ventajas comparativas que suponen la presencia del MRE en 131 misiones⁵ y su amplia red de contactos alrededor del mundo.

En ese contexto, el problema desde el cual parte la investigación es la necesidad de contar con lineamientos que precisen los roles específicos que deben ejercer los funcionarios diplomáticos de las misiones en el exterior para la promoción comercial del Perú, a partir del año 2012, año en que se realiza la transferencia funcional de las oficinas comerciales en el exterior (OCEX) al MINCETUR.

El interés sobre esta problemática nace del hecho que las relaciones exteriores se desarrollan en un entorno mundial que es sumamente dinámico y cambiante, es decir, en un mundo globalizado donde la inserción económica ha pasado a tener un rol prioritario para la política exterior de los países, en el cual la diplomacia se convierte en un camino indispensable para fortalecer los vínculos entre naciones. En ese sentido, el reto del Servicio Diplomático Peruano es responder idóneamente a los desafíos de la globalización y los cambios en las relaciones económicas internacionales.

La investigación pretende que, a través de sus hallazgos, se pueda aportar insumos para la identificación de dificultades estratégicas y, por ende, facilitar el establecimiento de líneas de acción en materia diplomática que puedan ser

Ministerio de Relaciones Exteriores, promulgada con fecha 22 de junio de 2012. No obstante, de conformidad con el artículo 4º de dicha ley, el personal designado como consejero y agregado económico comercial depende jerárquicamente del Jefe de Misión en los aspectos diplomáticos y de representación.

⁵ 62 embajadas y 69 consulados.

implementadas por las misiones en el exterior, aprovechando las ventajas comparativas que proveen la posición, prestigio y experiencia del Servicio Diplomático del Perú.

Para lograr ello, se ha propuesto como principal objetivo identificar el potencial que tiene la red de embajadas y consulados peruanos para impulsar la acción diplomática en materia de promoción comercial a través de sus funcionarios. Con dicha motivación se aborda la pregunta que guía la presente investigación: ¿Cómo incorporar el valor agregado de la acción diplomática de las embajadas y consulados, para una efectiva promoción comercial de la oferta nacional en los mercados en el exterior, en coordinación con los sectores involucrados?, cuya hipótesis inicial plantea que la incorporación deberá realizarse sobre la base de una planificación estratégica de las actividades desde la Dirección General de Promoción Económica, que distinga las competencias de los funcionarios diplomáticos con relación a las funciones de otros actores comprendidos en el proceso exportador, como base de una fructífera coordinación.

Los resultados se podrán configurar a partir de la articulación de tres objetivos específicos: (1) diagnosticar el estado actual de la acción diplomática en materia de promoción comercial, a fin de establecer una línea de base para la definición de estrategias que se puedan realizar en coordinación con el MINCETUR; (2) analizar las estrategias institucionales implementadas por las cancillerías de países que comparten intereses en común, tales como los Estados miembro de la Alianza del Pacífico, a fin de identificar buenas prácticas en escenarios similares; y (3) identificar el grado de contribución esperado de la acción diplomática en materia de promoción comercial ejecutada por las misiones en el exterior, en el marco del proceso de modernización del Estado.

Considerando tales objetivos, la presente investigación se articula en función a cuatro capítulos temáticos. El primer capítulo provee de un marco teórico que sustenta la funcionalidad de la promoción comercial como una herramienta de política exterior, soporte conceptual de la acción de la Cancillería para enlazar al

Perú con los mercados externos a través de las misiones diplomáticas y consulares, en el ejercicio de sus atribuciones de representación del Estado en el exterior. El segundo capítulo está dedicado a analizar la organización de la promoción comercial del Perú en el exterior, que tiene como principales medios a las misiones diplomáticas y consulares, así como las OCEX; con el propósito de determinar cómo han contribuido las actividades de promoción comercial realizadas por las misiones en el exterior a la progresiva inserción económica del Perú en mercados externos. El tercer capítulo analiza los modelos de organización de la promoción comercial en los países miembros de la Alianza del Pacífico, con la finalidad de realizar una comparación transversal de sus componentes, a partir de los cuales se identifiquen aquellas buenas prácticas que involucren la acción de sus representaciones diplomáticas, así como las condiciones que determinen el éxito de sus experiencias. Finalmente, en el cuarto capítulo se examina el rol asignado a la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior en el marco del proceso de modernización del Estado, a través de su incorporación en tres herramientas del proceso de modernización: la planificación estratégica, el presupuesto por resultados y el Plan Estratégico Nacional Exportador - PENX 2025.

El alcance de la presente investigación se limita a aquellos aspectos referidos exclusivamente a la promoción comercial en el exterior, sin considerar en dicho esquema a la promoción de inversiones o promoción del turismo, perspectivas respecto de las cuales se sugiere profundizar en futuras investigaciones.

Cabe mencionar que, los aspectos relativos a la acción diplomática en materia de promoción comercial no cuentan con una producción académica abundante, en comparación con el número de investigaciones que se puede observar en relación a otros tópicos tradicionalmente desarrollados, tales como aquellos de carácter político y jurídico. Sin embargo, se puede constatar que el interés respecto a la temática se encuentra en crecimiento, verificándose la elaboración de cinco tesis para obtener el grado académico de magíster en Diplomacia y Relaciones

Internacionales en la Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar” durante los años 1999, 2009, 2012 y 2015.⁶

Ante ello, se ha partido por revisar la más reciente investigación en la materia, consistente en un balance de la Promoción Económica del Perú (Fonken, 2015), que analiza el rol del MRE y la articulación entre los distintos actores que intervienen en la ejecución de acciones de promoción comercial, de inversiones y de turismo. Otras investigaciones focalizadas en la materia coinciden en construir sus análisis sobre las opiniones de reconocidos tratadistas como Albaum (1989); Diamantopoulos (1993); Estevadeordal (2001); Kostecki y Naray (2007); Rana (2007); Reuvers, Ruel, y Ehrenhard (2012), entre otros autores dedicados al análisis del papel del Estado frente a la industria y la empresa del sector privado.

La revisión de la literatura cubre los años próximos a la década de los noventa y en adelante, caracterizados por los efectos del fin de la Guerra Fría y la emergencia de nuevos actores internacionales que, en opinión de Alcalde⁷ marcan una notable intensificación de los intercambios económicos, así como de las tasas de crecimiento y el debilitamiento o caída de las barreras económicas nacionales, configurando la denominada “globalización de la economía”.

Bajo ese contexto, se optó por abordar la literatura existente de acuerdo a la temática que desarrolla, comenzado por aquella que analice la importancia de la promoción comercial como herramienta de la política exterior, para

⁶ 1. Francisco Javier Pella Plenge, “El rol de Cancillería en la promoción económica comercial”. Tesis de maestría en Diplomacia. Lima: Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, 1999; 2. Michelle Joanne Revilla Delgado, “La Diplomacia Comercial Peruana”. Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, 2009; 3. Sergio Aníbal Zapata Huamán, “Estudio de la Promoción de Exportaciones”. Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, 2009; 4. Julio Armando Reinoso Calderón, “Importancia la Promoción Económica y Comercial de productos orgánicos y su relación con la proyección de productos bandera peruanos en el exterior”. Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales con mención en Promoción Económica. Lima: Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, 2012; 5. Sarita Fonken López, “Balance de la Promoción Económica del Perú”. Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, 2015.

⁷ Javier Alcalde Cardoza, *Después de la guerra fría: Introducción a la dinámica del Orden internacional (1815-2013)* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2014), 52.

posteriormente abordar los aspectos concretos que caracterizan los estudios sobre la promoción de exportaciones, tales como la estructura funcional y articulación de los principales organismos y actores; así como las prácticas de gestión recurrente en los Estados que comparten intereses comunes.

Las aproximaciones de los tratadistas apuntan a concluir que, a efectos de potenciar las ventajas de la red de misiones en el exterior para la ejecución de acciones de promoción comercial, es necesario establecer correlación directa entre una eficiente coordinación y articulación interinstitucional, la dotación de recursos financieros y la adecuada formación del capital humano (los agentes diplomáticos). En el contexto de la promoción económica, la Cancillería –como el órgano principal de representación, promoción y defensa del Estado en el exterior– debería ser el canal primordial de proyección de los intereses nacionales en el ámbito internacional. Para hacerlo posible, debería producirse, internamente, una constante concertación entre los actores internos, tales como el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los intereses privados, de manera tal que se pueda defender y promover los intereses del país de una manera eficiente y concertada.

Finalmente, sobre la base de los resultados y propuestas de la presente estudio, se pretende despertar el interés en profundizar la investigación sobre las potencialidades del desarrollo de la función diplomática en materia comercial, para la mejor promoción de los intereses del Perú, en un escenario dinámico de constantes desafíos donde los Estados permanentemente compiten por cuotas de mercado y la atracción de capitales extranjeros.

CAPÍTULO I

I. LA PROMOCIÓN COMERCIAL COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA EXTERIOR

La promoción comercial desempeña un importante rol en las estrategias de desarrollo de los países, especialmente en aquellos que buscan hacer de las exportaciones el motor de su crecimiento económico.

En el actual escenario de globalización, las misiones en el exterior cumplen un papel fundamental en la identificación de nuevas oportunidades comerciales y la diversificación de mercados de destino, que como resultado de la acción diplomática, contribuyen a alcanzar los objetivos de la política exterior del país.

Considerando su importancia, el presente capítulo ofrece un marco teórico que sustenta la funcionalidad de la promoción comercial como una herramienta de política exterior, soporte conceptual de la acción de la Cancillería para enlazar al Perú con los mercados externos a través de las misiones diplomáticas y consulares, en el ejercicio de sus atribuciones de representación del Estado en el exterior.

1.1. Aproximaciones Teóricas

El término política exterior ha sido materia de conceptualización desde diferentes perspectivas. Así, desde el clásico punto de vista de las Relaciones Internacionales, la política exterior se define como el conjunto de decisiones y acciones de un Estado⁸ para la regulación de sus relaciones con el mundo exterior, que son controladas por el Gobierno y están destinadas a servir a sus intereses

⁸ Jose Calvet de Magalhães, *The Pure Concept of Diplomacy*, (New York: Greenwood Press, 1988), 7.

nacionales.⁹ En consecuencia, la política exterior expresa los intereses permanentes de un país.¹⁰

A su vez, el MRE entiende a la política exterior como la proyección externa de los intereses nacionales del Estado.¹¹ En ese sentido, se identifica al interés nacional como la base sobre la cual se desarrolla la política exterior, que trasciende de las situaciones coyunturales que pudiera presentar un país.

Conviene resaltar que, en tanto núcleo de la política exterior, el interés nacional es entendido como el conjunto de valores y exigencias que un país o comunidad nacional hace o desea hacer prevalecer en la comunidad internacional, por lo cual es defendido frente a los intereses ajenos.¹² Al respecto, Pearson y Rochester¹³ consideran que los intereses nacionales conforman la esencia misma de los valores nacionales o metas básicas de la política exterior. En ese sentido, sostienen que todas las naciones - Estado tienen al menos tres intereses fundamentales: (1) asegurar la supervivencia física de la patria (lo que incluye proteger la vida de sus ciudadanos y mantener la integridad territorial de sus fronteras), (2) preservar la autodeterminación nacional en lo que respecta a la naturaleza del sistema gubernamental del país y a la conducción de los asuntos internos; y (3) promover el bienestar económico de sus habitantes.

En tanto el bienestar económico constituye uno de los intereses fundamentales de los Estados, sus alcances ha sido materia de debate en las escuelas de pensamiento a lo largo del tiempo, las cuales, pese a sus diferencias, coinciden en al menos un

⁹ Humberto Umeres, "Relaciones Internacionales: Anotaciones acerca de algunos conceptos fundamentales", *Política Internacional*, n. ° 72 (Lima: Academia Diplomática del Perú, 2003): 90.

¹⁰ Ernesto Pinto-Bazurco Rittler, *Diccionario de Relaciones Internacionales (diplomático, económico y jurídico)*, 1era. ed. (Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1997), 288. Al respecto, el autor señala que, en una simplificación extrema, se puede afirmar también que la política exterior es la acción mediante la cual un Estado busca el apoyo internacional a sus intereses a través del apoyo de iniciativas de otros actores en la comunidad internacional.

¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, "Perú hacia la OCDE" (Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015), 01, http://acuerdonacional.pe/wpcontent/uploads/2015/02/RREE_OCDE-Acuerdo-Nacional.pdf.

¹² Pinto-Bazurco Rittler, *Diccionario de Relaciones Internacionales...*, 201.

¹³ Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales: Situación Global en el siglo XXI*, 4ta ed. (Santa Fe de Bogotá: McGraw-Hill, 2000), 159.

aspecto: el bienestar está ligado a la satisfacción que produce el consumo de determinados bienes y servicios y, para acceder a gran parte de ellos, se requiere contar con determinada magnitud de ingresos monetarios.¹⁴ En ese sentido, en 1920 el economista inglés Arthur Cecil Pigou concibió al bienestar económico como el conjunto de satisfacciones e insatisfacciones que pueden ser medidas en dinero; por lo tanto, es la parte del bienestar general que puede, directa o indirectamente, ser cuantificada en términos monetarios.¹⁵ No obstante, surgen contradicciones al considerar al bienestar económico y el bienestar de la sociedad en su conjunto como un mismo concepto. Es así que, en un intento de resolver estas dificultades, ha nacido el concepto de "bienestar social", que busca relacionar el bienestar de un grupo determinado con el de los individuos que lo componen.¹⁶ En ese contexto surge el concepto de desarrollo económico, entendido como la capacidad de países o regiones para crear riqueza a fin de mantener la prosperidad o bienestar, tanto económico como social, de sus habitantes.¹⁷

Al respecto, en su reconocida obra *Política Exterior Peruana, Teoría y Práctica*, el Embajador Carlos García Bedoya, con una clara concepción de la importancia de afirmar una posición nacional en el ámbito de las relaciones internacionales, postula que la Cancillería, como ejecutora de la política exterior, tiene una responsabilidad fundamental en el campo del desarrollo económico, que consiste en realizar internacionalmente determinado tipo de actividades que permitan la aceleración del desarrollo interno del país, a través de su participación activa y eficaz. Adicionalmente, señala que el desarrollo no debe ser entendido únicamente como la promoción de los aspectos económicos, sino la promoción de muchos otros aspectos que forman la idea de desarrollo integral, como el aspecto

¹⁴ David Pearce, *Diccionario Akal de Economía Moderna* (Madrid: Ediciones Akal, 1999), 46.

¹⁵ Arthur Cecil Pigou, *The Economics of Welfare*, 4ta ed. (London: Macmillan, 1932), 20, acceso el 27 de julio de 2017, <http://oll.libertyfund.org/titles/pigou-the-economics-of-welfare>.

¹⁶ Pearce, *Diccionario Akal de Economía Moderna*, 46.

¹⁷ Proyecto USAID/Perú Prodescentralización y Presidencia del Consejo de Ministros, *Desarrollo económico regional y local*, 1era. ed. (Lima, Proyecto USAID/PERU Prodescentralización, 2011), 07. En ese sentido, el concepto de bienestar económico implica más que el crecimiento económico, dado que involucra el bienestar de la población.

educativo, cultural, la promoción social, las condiciones de trabajo; responsabilidad que la Cancillería Peruana debe ejecutar como línea maestra de política exterior.¹⁸

Para la defensa de los intereses nacionales (tales como el bienestar económico), la diplomacia constituye la herramienta de política exterior por excelencia, por lo cual los conceptos antes mencionados se encuentran permanentemente vinculados. En ese sentido, el Embajador y dos veces Secretario General de Naciones Unidas, don Javier Pérez de Cuéllar, considera apropiado resaltar que:

*mientras la política exterior es el conjunto de posiciones y acciones que adopta un Estado en su relación con otros Estados o en el seno de organismos internacionales con la finalidad de preservar su seguridad, sus intereses e influencia, la diplomacia es el arte de poner apropiadamente en práctica esa política exterior.*¹⁹

En consecuencia, la diplomacia es concebida como un medio, una herramienta o una técnica para la ejecución de la política exterior, de la cual se sirven los Estados para comunicarse entre sí a través de representantes formales y otros, con la finalidad de asegurar sus intereses, utilizando la negociación como principal medio para su materialización.²⁰

A partir de ello, se observa la existencia de dos dimensiones²¹ en el concepto de diplomacia:

- a) Diplomacia en su acepción amplia, entendida como el conjunto de los diversos medios, métodos y formas jurídicas a los que recurre el Estado durante el ejercicio de sus funciones exteriores para realizar objetivos y tareas planeados por la política exterior.

¹⁸ Carlos García Bedoya, *Política Exterior Peruana, Teoría y Práctica*, 3era. ed. (Lima: Academia Diplomática del Perú, 2013), 136.

¹⁹ Javier Pérez de Cuéllar, *Manual de Derecho Diplomático*, 1era. ed. (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 13.

²⁰ Hubert Wieland Alzamora, *Manual del Diplomático* (Lima: Fondo Editorial de la Fundación Academia Diplomática del Perú, 1999), 08.

²¹ Pinto-Bazurco Rittler, *Diccionario de Relaciones Internacionales...*, 138.

- b) Diplomacia en su acepción restringida, que es el arte de realizar la política internacional mediante la representación de un país en las relaciones internacionales, la realización de negociaciones, las búsquedas de compromisos y la concertación de tratados y acuerdos.

Es así que, independientemente del ámbito en el cual desarrolle su acción, la diplomacia apunta a ejecutar las acciones de su política exterior a través de los contactos con el gobierno, con los medios de prensa y con las instituciones del país donde el agente diplomático esté acreditado.²²

En atención a los variados ámbitos en los cuales la diplomacia ha enfocado sus esfuerzos, la presente investigación toma como principal base teórica la vinculación entre el concepto de política exterior como proyección de los intereses nacionales en el exterior, con su principal herramienta de defensa que es la diplomacia. Por ello, al identificar al bienestar económico como un interés fundamental de la nación, corresponderá delimitar el ámbito de acción que la diplomacia desarrolla para su defensa.

1.2. Diplomacia para la defensa de los intereses económicos

El entorno mundial de tiempos recientes se caracteriza por ser sumamente dinámico y cambiante. En comparación con décadas pasadas, cuando las principales problemáticas de los países se concentraban en asuntos geopolíticos, hoy en día se observa la gran relevancia que ha cobrado la dimensión global, especialmente en temas como la cooperación y la visión comercial en las relaciones internacionales. La globalización²³ ha transformado la configuración de

²² Luis Solari Tudela, *Derecho Internacional Público*, 2da. ed. (Lima: Studium, 1983), 170.

²³ Con relación al concepto de globalización, en la literatura no se observa una definición precisa ni consensuada de su significado. Held y McGrew sostienen que cada faceta de la globalización está compuesta por mecanismos específicos y autónomos, por esa razón, es posible referirse las globalizaciones (económica, política, cultural, comunicaciones, etc.), más que a un solo concepto de globalización. Ante ello, dichos autores construyen una interpretación de la globalización a partir de la división de enfoques entre hiperglobalistas, escépticos y transformacionistas. Los hiperglobalistas consideran a la globalización como un proceso nuevo, con una economía global que trasciende e integra a las regiones económicas, donde la acción de los mercados globales escapan a la regulación individual de los Estados. Por su parte, los escépticos, en oposición a los globalistas, reconocen que en las últimas décadas se ha intensificado la interdependencia

las relaciones económicas internacionales en todo el mundo, afectando las esferas económica, social y política de las sociedades y los ciudadanos. Sin embargo, la globalización no puede ser considerada un fenómeno ni una tendencia pasajera, dado que, como postula Friedman,²⁴ ha adquirido la forma de un sistema internacional que moldea la política interna y las relaciones exteriores de prácticamente todos los países. En consecuencia, la globalización debe entenderse como un proceso multidimensional que acelera de la interconexión social en todos los aspectos de la vida social contemporánea, especialmente el aspecto económico.²⁵

En efecto, la globalización de la economía se presenta como el proceso de mayor integración de las economías nacionales en la economía internacional, a través del comercio, la inversión extranjera directa, los flujos de capitales, trabajadores y tecnología. A su vez, este proceso tiene como fuerzas motrices la reducción de las barreras al comercio y la inversión (por parte del sector público) y la disminución en los costos de transportes y comunicaciones (en el sector privado). En ese sentido, la integración global, junto con la apertura al comercio, se presentan como un gran catalizador para el crecimiento económico para muchos países, generando empleo y reduciendo la pobreza.²⁶ Este escenario resulta una oportunidad para el desarrollo económico de los países, de modo tal que el impulso de sus exportaciones²⁷ contribuya al bienestar económico, que constituye su interés nacional.

internacional, pero no están de acuerdo con el hecho de que se trate de un fenómeno nuevo. Finalmente, los transformacionalistas, con una visión intermedia, reconocen que el mundo está más interconectado, aunque, al mismo tiempo, más incierto, por lo cual, la globalización implica una reorganización espacial y una rearticulación del poder económico, político, militar y cultural. Held *et al.*, *Transformaciones Globales: Política, Economía y Cultura* (México D. F.: Oxford University Press, 2002), XXIX a XLVII.

²⁴ Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. (New York: Harper Collins, 2000), 07.

²⁵ Carlos Parodi Trece, *Globalización: ¿de qué y para qué? Lecciones de la Historia* (Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2005), 24-25.

²⁶ Octavian-Liviu Olaru, "New challenges for trade promotion activity in actual global world economic framework", *Challenges of the Knowledge Society*, Vol 5, (Rumania: Nicolae Titulescu Publishing House, 2015), 682.

²⁷ Al respecto, Stiglitz enfatiza que el comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan, precepto bajo el cual la apertura al comercio internacional

No obstante, Saner y Yiu²⁸ afirman que la globalización también se ha caracterizado por un conjunto complejo de interconectividades e interdependencias entre un creciente número de actores que compiten por influir en el resultado de estas relaciones y se dedican a actividades tradicionalmente definidas como pertenecientes al dominio de la diplomacia. De ese modo, consideran que se ha generado una erosión en la diplomacia tradicional (de Estado a Estado), que se está fragmentando y haciendo más compleja ante el surgimiento de otros actores, fuera de las cancillerías en general, añadiendo el componente que Scholte denomina “de relaciones supraterritoriales”.²⁹

Ante tales circunstancias, muchos países esperan que sus diplomáticos se especialicen en aquellas disciplinas de la diplomacia que enfoquen su acción en los aspectos comerciales, de modo tal que sirvan más eficazmente a sus intereses nacionales en las esferas económica y empresarial. Estas especialidades han sido denominadas en la literatura como “diplomacia económica” y “diplomacia comercial”, no obstante, deben ser entendidas como aproximaciones temáticas a la esfera de su acción y no como ramas separadas del concepto puro de la diplomacia, que como sostiene Calvet de Magalhães, es un instrumento de política exterior para el establecimiento y desarrollo de contactos pacíficos entre los gobiernos de diferentes Estados, a través del uso de intermediarios mutuamente reconocidos por las respectivas partes.³⁰

Bajo esa perspectiva, la diplomacia económica se define como el proceso mediante el cual los países abordan al mundo exterior, con la finalidad de maximizar su ganancia nacional en todos los campos de actividad económica, tales como el comercio, la inversión y otras formas de intercambios

ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente de lo que habrían podido en caso contrario. Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización* (Buenos Aires: Editorial Taurus, 2002), 30.

²⁸ Raymond Saner y Lichia Yiu, “International economic diplomacy: mutations in post-modern times”, (Países Bajos, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2003), 03, <http://www.diplomacydialogue.org/images/files/20030109-DP-DSP.pdf>.

²⁹ Jan Aart Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*, 2nd. Edition. (New York: Palgrave, 2005). 199-200.

³⁰ Jose Calvet de Magalhães, *The Pure Concept of Diplomacy*, 59.

económicamente beneficiosos, donde gocen de ventaja comparativa.³¹ En ese sentido, la diplomacia económica es concebida por como la “*utilización de la capacidad de influencia política de los Estados a favor de sus intereses económicos en los mercados internacionales*”.³²

Por su parte, la diplomacia comercial se enfoca en las actividades de promoción de intereses empresariales y económicos que realiza un Estado, con la finalidad de sostener sus ventajas competitivas sobre mercados extranjeros.³³ Dichas actividades son aquellas que realizan las misiones diplomáticas y consulares en apoyo de los sectores de negocios y finanzas del país de origen,³⁴ e incluyen la promoción de la inversión interna y externa, así como el comercio. Por consiguiente, la diplomacia comercial abarca todos los aspectos del apoyo y la promoción de las empresas, tales como el comercio, inversión, turismo, ciencia y tecnología, protección de la propiedad intelectual, entre otros.³⁵

Cabe precisar que, a menudo, los conceptos de diplomacia económica y diplomacia comercial son citados indistintamente en la literatura. Dado que las definiciones de dichos conceptos varían, la relación entre ambos se describe de diferentes maneras. Asimismo, mientras algunos autores como Sánchez Pérez-Castejón³⁶ sostienen que la diplomacia comercial constituye una especialidad dentro de la diplomacia económica, posiciones como la de Reuvers³⁷ consideran

³¹ Kishan Rana, "Economic diplomacy: the experience of developing countries", en *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*, 3ra. ed., editado por Nicholas Bayne y Stephen Woolcock (England: Ashgate Publishing, 2007), 201.

³² Javier Morillas Gómez, "La diplomacia económica: la otra mediación del Estado en el mercado", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, N° 2664 (2004), 41.

³³ Olivier Naray, "Commercial Diplomats in the Context of International Business", en *The Hague Journal of Diplomacy* N° 6 (2011), 123.

³⁴ Mustafa Ozdem, "Government Agencies in Commercial Diplomacy: Seeking the Optimal Agency Structure for Foreign Trade Policy" (Raleigh NC, USA: North Carolina State University, 2009), 8.

³⁵ Naray, "Commercial Diplomats in the Context of International Business", 130 – 133.

³⁶ Pedro Sánchez Pérez-Castejón, "La diplomacia comercial en el centro de la diplomacia económica española", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI, (Universidad Camilo José Cela, 2013), 348- 349.

³⁷ Shirin Reuvers, "Research on commercial diplomacy. Review and Implications" (tesis de maestría, University of Twente, 2012), 11, acceso el 30 de julio de 2017, http://essay.utwente.nl/61817/1/2012-07_MSc_SIMReuvers.pdf

que ambos tipos de diplomacia son especialidades separadas, pero irrevocablemente entrelazadas.

Ante tal indeterminación, Saner y Yiu³⁸ proponen una diferenciación de ambos conceptos a partir de los roles que ejercen los Estados. En ese sentido, postulan que la diplomacia económica desarrolla su ámbito de acción en los asuntos relativos a la política comercial en el plano internacional (negociación económica internacional), mientras que la diplomacia comercial aboca sus esfuerzos en la promoción de la actividad comercial del país.

1.2.1. La negociación económica internacional

La diplomacia económica se desarrolla en el ámbito correspondiente a las negociaciones económicas internacionales, tales como el trabajo de las delegaciones en las organizaciones que establecen las normas internacionales de comercio, como la Organización Mundial de Comercio - OMC o el Banco de Pagos Internacionales - BPI. En dichos casos, la labor de los diplomáticos consiste en monitorear e informar sobre las políticas económicas en países extranjeros, a fin de asesorar a sus gobiernos sobre cómo influenciarlos mejor.³⁹

1.2.2. La promoción comercial del país

Por su parte, la diplomacia comercial se enfoca en el trabajo de las misiones diplomáticas para la promoción económica de los sectores de negocios y finanzas del país de origen⁴⁰ en su búsqueda del éxito económico y de los objetivos de desarrollo nacional.⁴¹ Dicha labor busca coadyuvar al crecimiento de la economía del país a través de un conjunto de acciones previamente diseñadas, que permitan articular de manera eficiente la producción nacional (en origen) con el mercado externo (en destino), sacando provecho de las ventajas comparativas y

³⁸ Saner y Yiu, "International economic diplomacy: mutations in post-modern times", 12.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.* 12-13.

⁴¹ Michel Kostecki y Olivier Naray, "Commercial Diplomacy and International Business" (Discussion papers in diplomacy, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' y Antwerp University, 2007), 2. Acceso el 01 de agosto de 2017, http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20070400_cdsp_diplomacy_kostecki_naray.pdf

competitivas que pudiesen existir, o en su defecto crearse, para tal fin;⁴² ello implica la promoción comercial, así como la promoción de la inversión interna y externa.

Al respecto, Castro *et al.* precisan que la definición de promoción comercial implica dos niveles como parte del desarrollo nacional, uno a nivel externo (relativo al desarrollo de los mercados fuera del país sede), y un segundo, a nivel interno (relativo al desarrollo de capacidades). En ese sentido, la principal preocupación de la promoción comercial es la búsqueda de las potenciales herramientas y soluciones que permitan reducir la brecha que existe entre las empresas y su verdadera internacionalización. Para ello, es importante tener en cuenta la gestión de factores clave como la tecnología, la inversión, la inteligencia comercial y las alianzas estratégicas, como soporte de las organizaciones de promoción comercial. En ese sentido, dichos autores resaltan la necesidad de concretar vínculos funcionales adecuados con los diversos ámbitos de comercio, industria, inversión, educación y ciencia y tecnología.⁴³

Independientemente de cual sea su nivel de desarrollo o ubicación geográfica, los Estados se preocupan por la promoción de sus productos y servicios en el exterior.⁴⁴ En ese sentido, KostECKI y Naray⁴⁵ consideran a la promoción comercial como la más importante actividad en el ámbito de la Diplomacia Comercial, que supone creación de valor, donde el valor generado es la diferencia

⁴² Rodolfo Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores* (Lima: Cuadernos de Política Exterior, Fascículo 2, Academia Diplomática del Perú, 2008), 09.

⁴³ *Ibíd.* 18. Adicionalmente, los autores señalan que en el sentido más amplio, la promoción comercial se puede definir en términos de los programas de desarrollo de mercados en el extranjero, de los programas internos de desarrollo de la capacidad, y en el contexto del desarrollo nacional general, no simplemente en términos de los ingresos en divisas.

⁴⁴ Al respecto, Krugman y Obstfeld señalan que los países participan en el comercio internacional por dos razones: 1. Porque los países son diferentes (“Las naciones, como los individuos, pueden beneficiarse de sus diferencias mediante una relación en la que cada uno hace aquello que sabe hacer relativamente bien”) y 2. Porque los países comercian para conseguir economías de escala en la producción (“si cada país produce solo una gama limitada de bienes, puede producir cada uno de esos bienes a una escala mayor y, por tanto, de manera más eficiente que si intentara producir de todo”). Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld y Marc J. Melitz. *Economía internacional teoría y política*. 9na. ed. (Madrid: Pearson, 2012), 25.

de escala en la producción. Ambas razones contribuyen a que obtengan ganancias del comercio.

⁴⁵ Michel KostECKI y Olivier Naray, "Commercial Diplomacy and International Business", 7-8.

entre los beneficios menos el costo que representaron para la empresa y el Estado. Acorde con ello, las medidas o actividades de promoción tienen por objetivo crear una conciencia exportadora; fomentar una actividad internacional regular como una opción de crecimiento y expansión de los mercados; la reducción o eliminación de barreras a la internacionalización y la creación de incentivos e instrumentos de apoyo dirigidos al conjunto colectivo de empresas con vocación internacional, conforme Peng⁴⁶ sostiene. Por consiguiente, el cumplimiento de tales objetivos contribuye a la creación de empleo y en general al bienestar de la nación.

Conforme refieren Kostecki y Naray⁴⁷, los gestores de la promoción comercial en el exterior suelen ser miembros de una misión o de una organización de promoción del comercio. En ese sentido, el rol de los Estados a través de sus representaciones en el exterior se materializa en los esfuerzos para integrar redes y proveer inteligencia de mercados a favor de los agentes económicos. Ello implica la provisión de servicios tales como información (especialmente información aplicada), promoción de exportaciones y asistencia técnica para adaptar la oferta exportable a los criterios de los mercados elegidos, así como la provisión de contacto directo con importadores, clientes o socios potenciales extranjeros, sabiendo que además de tener buenos productos “hay que saber venderlos”.⁴⁸ Por ello, cobra importancia la capacidad de los Estados para la creación y ejecución de estrategias a nivel nacional.

⁴⁶ Mike W. Peng, *Entering foreign markets*, 2004, citado por Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 16.

⁴⁷ Michel Kostecki y Olivier Naray, "Commercial Diplomacy and International Business" *Discussion papers in diplomacy* (The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael y Antwerp University, 2007), 1. Acceso el 01 de agosto de 2017, http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20070400_cdsp_diplomacy_kostecki_naray.pdf

⁴⁸ Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 21. Asimismo, dichos autores señalan el rol de promoción comercial de una entidad estatal se encuentra usualmente referido a la promoción de exportaciones a través de la prestación de servicios, el mismo que alude a un método de trabajo que supone tres instancias: definir la realidad comercial, trabajar en la adaptación de la empresa a esa realidad y llevar adelante prácticas de desembarco inteligentes en los mercados escogidos.

A nivel nacional, toda estrategia de promoción comercial debería comprender tres pilares:⁴⁹

1. El desarrollo de la oferta exportable, que implica un trabajo interno, articulado y plurisectorial, a fin de contar con una oferta diversificada, con significativo valor agregado en calidad y volumen. (en adelante, desarrollo exportador).
2. El financiamiento para el fortalecimiento de la capacidad exportadora, que involucra al factor institucional en las políticas de crédito y una adecuación en el sistema bancario, es decir, un marco legal que permita la facilitación del comercio que permita el acceso a la prestación de servicios de distribución física internacional⁵⁰ y financieros (en adelante, facilitación del comercio).
3. El desarrollo de mercados externos, que implica la investigación de lo que demanda el mercado, el conocimiento de lo que pasa y de lo que se viene, la respuesta a la pregunta “a donde lo vendo”, “qué vendo” “cuándo vendo” y “cómo lo vendo”, a fin de diversificar y consolidar la presencia de la oferta exportable en los destinos internacionales (en adelante, promoción de exportaciones). Es en este tercer pilar donde la información requerida puede ser captada en mérito a los esfuerzos de los funcionarios de las misiones en el exterior.⁵¹

En ese sentido, las labores de promoción comercial dirigidas al desarrollo de mercados en el exterior, tales como el posicionamiento de productos y/o la realización de actividades promocionales, forman parte de las funciones del MRE,

⁴⁹ *Ibíd.*, 18.

⁵⁰ La distribución física internacional es el proceso logístico que se desarrolla con el fin de situar un producto en el mercado internacional, cumpliendo con los términos negociados entre vendedor y comprador, cuyo objetivo es realizarlo en el menor tiempo posible, reduciendo los costos y riesgos que se pueden generar desde el punto de origen hasta el punto de destino. Mercedes Álvarez Isla, "Distribución física y logística internacional de mercancías", *Actualidad Empresarial* N° 282 (Lima: Instituto Pacífico, 2013), IX-1.

⁵¹ Al respecto, Saner y Yiu, consideran que los aspectos más importantes de la labor de los diplomáticos en esta materia son el suministro de información sobre oportunidades de exportación e inversión, así como la organización y apoyo como anfitriones para las misiones comerciales nacionales dirigidas al Estado receptor donde la representación diplomática se encuentre acreditada. Saner y Yiu, "International economic diplomacy: mutations in post-modern times", 13.

que tiene a su cargo planear, desarrollar y ejecutar la política exterior, lo que naturalmente incluye a la promoción comercial en lo que a sus implicancias internacionales se refiera.

La actividad promocional, por tanto, constituye una herramienta de la política exterior, ya que es el instrumento de la diplomacia comercial desarrollado para la defensa de los intereses económicos del país, que apuntan al desarrollo económico en beneficio de la sociedad en su conjunto. Tal propósito se observa también en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas⁵² y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares,⁵³ que consagran el desarrollo de las relaciones comerciales como responsabilidad inherente al quehacer diplomático y consular.

Frente a ello, resulta importante analizar la mejor forma en que el MRE, a través de su organización y del Servicio Diplomático pueda desarrollar de manera más eficaz y eficiente la promoción comercial del Perú en el exterior. Al respecto, Castro et al., enfáticamente señalan que:

“la mejor inversión que puede realizar el Estado peruano consiste en el fortalecimiento y modernización de la capacidad instalada de promoción económica en el exterior, como mecanismo para superar las limitaciones endógenas de nuestro país como son ser una economía muy pequeña y alejada de los principales centros y canales del comercio. Para ello, la cancillería y sus agencias en el exterior representan un elemento vital

⁵² Artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 18 de abril de 1961:

"Artículo 3

(...) e. fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor. (...)"

⁵³ Artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 24 de abril de 1963:

"Artículo 5.- Funciones Consulares

Las funciones consulares consistirán en:

(...)

b) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;

c) informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas

(...)"

*para contribuir a reducir la distancia económica que nos separa de los diferentes socios comerciales”.*⁵⁴

A tales efectos, la labor de promoción comercial emprendida por el MRE requiere una estrecha coordinación con otros actores del sector público, así como la participación del sector privado para su óptimo desarrollo.

1.3. Competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de promoción comercial y la coordinación con otros sectores

El Perú ha venido fortaleciendo su acción en el ámbito económico y participando cada vez más activamente en el desarrollo de las dos principales ramas de la diplomacia para la protección de sus intereses económicos: la negociación económica internacional y la promoción económica en el exterior. Al respecto, el MRE ha centrado su acción en los siguientes aspectos:

- Con relación a la negociación económica internacional, la Cancillería cuenta con la Dirección General de Asuntos Económicos, que desarrolla sus labores en coordinación con el MINCETUR en materia de comercio, así como con el MEF, en materia de inversiones.
- Con relación a la promoción económica, la acción de la Cancillería se encuentra a cargo de la Dirección General de Promoción Económica (en adelante, DPE), que es responsable de la dirección, planificación y evaluación de las actividades de promoción de comercio de bienes y servicios, de la promoción de inversiones y de la promoción del turismo receptivo. Bajo su coordinación, la Cancillería enlaza al Perú con los mercados externos a través de las misiones diplomáticas y consulares, en el ejercicio de las atribuciones de representación del Estado en el exterior.⁵⁵

⁵⁴ Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 26.

⁵⁵ *Ibíd.* 15-16.

En particular, la labor en materia de promoción comercial de la Cancillería se inserta en una amplia cadena de valor que suma los esfuerzos de un conjunto de instituciones de apoyo al comercio que provienen del sector público y del sector privado nacionales.

En todos los países existe una categoría general de instituciones de apoyo al comercio denominadas *Trade Promotion Organizations* (en adelante TPO)⁵⁶ encargadas de promover el comercio internacional en cooperación con las otras instituciones de alcance nacional, con la finalidad de ayudar a las empresas a desarrollar, promover y vender sus bienes y servicios en mercados extranjeros. Alrededor del mundo las TPO adoptan muchas formas, no son homogéneas y pueden ser únicas o haber más de una por país. Generalmente, la gama de servicios que proveen las TPO dependen de dos aspectos: por un lado, las diferentes etapas en el proceso exportador en las que se encuentren los beneficiarios y, por otro, su nivel de internacionalización,⁵⁷ como se expresa en el siguiente gráfico:

⁵⁶ Olaru, “New challenges for trade promotion activity in actual global world economic framework”, 682.

⁵⁷ José A. Prunello. El rol de las organizaciones de promoción comercial en la internacionalización de las pymes (Argentina: Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, 2013), 9.



Figura N° 1. Roles de las TPO según las etapas en el proceso de exportación y los niveles de internacionalización de las firmas.

Fuente: Adaptado de José A. Prunello. El rol de las organizaciones de promoción comercial en la internacionalización de las pymes (Argentina: Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, 2013) 8.

Elaboración propia

En el Perú no existe una entidad única que reúna todas las características de una TPO, por lo cual las clásicas funciones de este tipo de organizaciones (desarrollo exportador, facilitación de las exportaciones y promoción de exportaciones⁵⁸) se desarrollan de manera desagregada en un conjunto de diferentes entidades:

1. Las labores para el desarrollo exportador forman parte de la política comercial exterior (*foreign trade policy*), cuya definición, dirección, ejecución, coordinación y supervisión es competencia del MINCETUR, que ejerce dicha función rectora.⁵⁹ Al respecto, en ejercicio de sus atribuciones, en los últimos años el MINCETUR ha venido desarrollando el Plan Estratégico Nacional Exportador - PENX⁶⁰, como instrumento

⁵⁸ Castro et al., *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 27.

⁵⁹ Artículo 2 de la Ley N° 27790, promulgada el 23 de julio de 2002, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

⁶⁰ En el año 2003, mediante Decreto Supremo N° 002-2003-MINCETUR se creó la Comisión Multisectorial Mixta Permanente encargada de elaborar y proponer y monitorear el primer PENX, con un horizonte de diez años, desde el 2003 al 2013. A partir del año 2015 se cuenta con la nueva

matriz de las estrategias para la priorización de la actividad exportadora. Cabe señalar también que existen políticas comerciales a cargo de otros sectores, como es el caso del MEF en el aspecto arancelario, o PRODUCE y el MINAGRI, en el diseño de sus propias políticas sectoriales.

2. Las actividades para la facilitación de las exportaciones también se encuentran a cargo del MINCETUR, especialmente en cuanto al diseño y concertación de políticas. Ejemplo de ello son instrumentos tales como la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE⁶¹, el sistema logístico Exporta Fácil, el Seguro de Crédito a la Exportación para las PYME (SEPYMEX)⁶² y la reciente creación del Programa de apoyo a la internacionalización - PAI⁶³, entre otros. Asimismo, dichas labores requieren de la participación coordinada con otras entidades del sector público como COFIDE, SUNAT, DIGESA, SENASA, SANIPES, y el MTC.
3. En cuanto a la promoción de exportaciones, le compete a la Comisión de Promoción del Perú - PROMPERÚ un rol articulador del sistema en el

versión del mismo, el PENX 2025 que incorpora los ajustes y nuevas líneas de acción como parte de la adaptación de la estrategia a los cambios que se han venido dando en el contexto económico comercial peruano, así como el crecimiento del comercio internacional, proponiendo una perspectiva de desarrollo sostenible a largo plazo. Resolución Ministerial N° 377-2015-MINCETUR, del 09 de diciembre de 2015, que aprueba el Plan Estratégico Nacional Exportador 2025.

⁶¹ La Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE constituye un sistema integrado que permite a las partes involucradas en el comercio exterior y transporte internacional gestionar, a través de medios electrónicos, los trámites requeridos por las entidades competentes de acuerdo con la normatividad vigente, o solicitados por dichas partes, para el tránsito, ingreso o salida del territorio nacional de mercancías. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, “Manual de usuario general – VUCE” (Lima: MINCETUR 2012), 6, acceso el 25 de agosto de 2017, https://www.vuce.gob.pe/manual_vuce/manuales/usuarios/vuce_general.pdf

⁶² El sistema Exporta Fácil, que permite dinamizar el envío de exportaciones por vía electrónica, está dirigido al micro, pequeño y mediano empresario, a fin de facilitar su acceso a mercados internacionales de manera simplificada. Por su parte, el SEPIMEX tiene como finalidad facilitar el acceso de las PYMES a los financiamientos de comercio exterior. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, “Plan Estratégico Nacional Exportador: PENX 2025, Hacia la internacionalización de la empresa peruana” (Lima: MINCETUR, 2015), 16-17.

⁶³ El PAI busca incentivar el proceso de internacionalización de la PYME peruana mediante el cofinanciamiento no reembolsable de actividades dirigidas a la internacionalización. Con ese fin, dispone de recursos por S/ 25 millones del Fondo Mipyme, dirigidos a beneficiar a las empresas exportadoras en los próximos 4 años. "Presentan Programa de apoyo a la internacionalización a las MYPE", MINCETUR, acceso el 25 de agosto de 2017, <https://www.mincetur.gob.pe/presentan-programa-de-apoyo-a-la-internacionalizacion-a-las-mype/>

cual participan diversas entidades del sector público y privado bajo sus propias atribuciones, que en conjunto conformarían una suerte de un TPO “sistémico” del Estado Peruano.⁶⁴

Este sistema *de facto*, donde PROMPERÚ cumple una función articuladora incorpora:

- Las atribuciones del MINCETUR como ente fijador de las políticas y estrategias del sector (tratados de libre comercio, acuerdos de complementación económica, coordinación del PENX);
- PRODUCE y MINAGRI, que orientan a la generación de la oferta exportable;
- COFIDE SUNAT, DIGESA, SENASA, SANIPES y el MTC en sus labores para la facilitación del comercio exterior;
- Los gremios empresariales (COMEXPERU, ADEX, Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias, AGAP, SNOASC, asociaciones de pequeños empresarios, entre otros), con quienes se debe mantener consulta permanente e interacción en el seno de sus consejos; y la
- El MRE en cuanto a la acción externa, cuya red de misiones en el exterior constituye una herramienta clave dentro de este sistema.⁶⁵

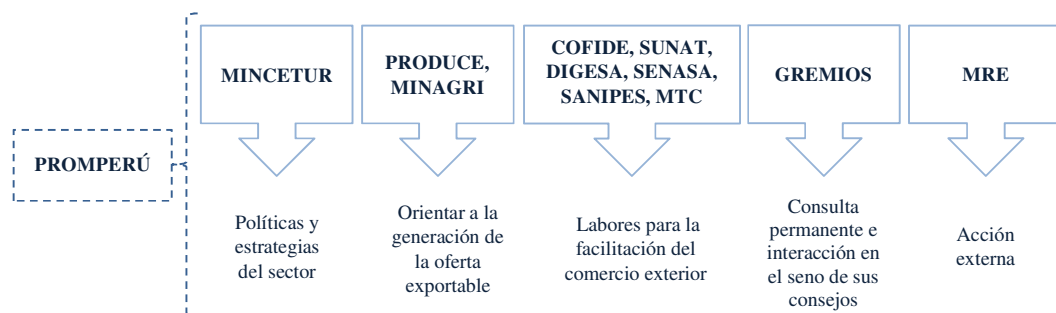


Figura 2. Entidades del TPO sistémico
Elaboración propia

⁶⁴ Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 27.

⁶⁵ Juan Carlos Mathews, "Embajadas del Perú: Rol clave para el Comercio Exterior". *Revista Negocios Internacionales* (Lima: COMEXPERU, 2010), 06-07.

En ese sentido, el MRE se encuentra inserto dentro de la cadena de valor para la promoción comercial, donde participan variadas instituciones conforme a sus atribuciones intrínsecas, dentro de las cuales se enlazan las funciones rectoras y funciones específicas de la Cancillería.

1.3.1. Funciones Rectoras del MRE

De acuerdo a la Ley de Organización y Funciones del MRE, los ámbitos de su competencia son la política exterior, las relaciones internacionales y la cooperación internacional⁶⁶, esferas en las cuales el MRE ejerce sus funciones de representación permanente del Estado en el ámbito internacional a través del Servicio Exterior⁶⁷ (integrado por las embajadas, las representaciones permanentes ante organismos internacionales, las oficinas consulares, las delegaciones oficiales y las misiones especiales)⁶⁸ y del Servicio Diplomático de la República.

⁶⁶ Ley de Organización y Funciones del MRE - Ley N° 29357

“ÁMBITOS DE COMPETENCIA

Artículo 4.- Ámbitos de competencia

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce sus funciones dentro de los siguientes ámbitos de competencia para el logro de los objetivos y metas del Estado:

a) Política Exterior.

b) Relaciones Internacionales.

c) Cooperación Internacional.”

⁶⁷ Ley de Organización y Funciones del MRE

“CAPÍTULO II

DE LAS FUNCIONES

Artículo 5.- Funciones rectoras

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce las funciones rectoras, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, conforme a la Constitución Política del Perú, en las siguientes materias:

(...)

2. Representar permanentemente al Estado en el ámbito internacional a través del Servicio Exterior y del Servicio Diplomático de la República.

(...)”

⁶⁸ Ley de Organización y Funciones del MRE

“Artículo 3.- Sector Relaciones Exteriores

El sector Relaciones Exteriores está integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores conformado por la Cancillería, sus órganos desconcentrados en el Perú y los órganos del servicio exterior -integrados por las embajadas, las representaciones permanentes ante organismos internacionales, las oficinas consulares, las delegaciones oficiales y las misiones especiales- y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.”

En ese sentido, la Cancillería peruana cuenta con atribuciones únicas para el ejercicio de la acción externa del Estado, dado que todas las actividades que involucren la representación del Estado en el exterior se encuentran bajo la función rectora y exclusiva del MRE.

1.3.2. Funciones Específicas del MRE

En el marco de sus funciones rectoras, el MRE posee atribuciones específicas para la consecución de sus fines. Es así que, en materia de protección de los intereses económicos del país, y en particular de las funciones de promoción, la Ley de Organización y Funciones del MRE⁶⁹ establece la función de fomentar y coordinar en el exterior el comercio, el turismo, las inversiones y la cultura peruana con los sectores competentes. Consecuentemente, la Ley del Servicio Diplomático de la República señala como una de las funciones del Servicio Diplomático la promoción y cautela de los derechos e intereses económicos y comerciales del Perú en el exterior.⁷⁰ A partir de ello, se desprende que la diplomacia comercial constituye un aspecto inherente a la labor del funcionario diplomático peruano.

Para la ejecución de dichas funciones, el MRE cuenta con los órganos de línea, que se organizan en direcciones generales, necesarias para proponer y ejecutar las políticas del Sector Relaciones Exteriores. En ese contexto, el MRE cuenta con la

⁶⁹ Ley de Organización y Funciones del MRE

“CAPÍTULO II

DE LAS FUNCIONES

(...)

Artículo 6.- *Funciones específicas*

El Ministerio de Relaciones Exteriores garantiza su operatividad mediante las siguientes funciones:

(...)

16. Fomentar y coordinar en el exterior el comercio, el turismo, las inversiones y la cultura peruana con los sectores competentes.

(...)”

⁷⁰ Ley del Servicio Diplomático de la República - Ley N° 28091

“Artículo 3.- *Funciones*

El Servicio Diplomático tiene las siguientes funciones:

(...)

d) Promover y cautelar los derechos e intereses políticos, económicos, comerciales y culturales del Perú en el exterior

(...)”.

Dirección General de Promoción Económica - DPE, como órgano de línea que se encarga de promover el comercio, las inversiones y el turismo receptivo a través de las misiones en el exterior y en estrecha coordinación con las instituciones públicas y privadas dedicadas a dichos rubros de la economía.

En ejercicio de sus funciones (establecidas en el artículo 110° del Reglamento de Organización y Funciones del MRE)⁷¹, la DPE participa activamente en ferias internacionales, el fomento de misiones económico-comerciales, organización y difusión de eventos de promoción económica, entre otras acciones que contribuyan a incrementar los lazos económicos intrarregionales, diversificar los mercados de destino de nuestras exportaciones y facilitar la internacionalización de las empresas peruanas.

⁷¹ Reglamento de Organización y Funciones del MRE, aprobado por el Decreto Supremo N° 135-2010-RE,

Artículo 109°.- De la Dirección General de Promoción Económica

La Dirección General de Promoción Económica es el órgano de línea que depende del Despacho Viceministerial.

Es responsable de ejecutar las acciones de política exterior a fin de promover en el exterior el comercio, las inversiones y el turismo, en coordinación con los sectores público y privado competentes, así como participar en las negociaciones en el ámbito de su competencia.

Artículo 110°.- De las funciones de la Dirección General de Promoción Económica

Son funciones específicas de la Dirección General de Promoción Económica:

- a) Representar al Ministerio, dentro y fuera del país, en las gestiones y negociaciones.*
- b) Negociar y/o participar en las negociaciones de los instrumentos internacionales bilaterales y regionales referidos a los asuntos de su competencia, así como velar por su cumplimiento.*
- c) Proponer a la Alta Dirección, las acciones orientadas a promover y cautelar en el exterior las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo receptivo hacia el Perú.*
- d) Coordinar con los Órganos del Servicio Exterior la identificación de oportunidades para el país en materia de comercio, inversiones y turismo y proporcionarles la información que requieran para su gestión.*
- e) Fomentar y coordinar la realización de misiones económico-comerciales y de turismo; así como la participación del Perú en ferias y otros eventos vinculados a la promoción comercial, de inversiones y de turismo en el exterior.*
- f) Presidir la Comisión Calificadora para la evaluación de los postulantes y la designación de los Consejeros y Agregados Económicos-Comerciales de las Oficinas Comerciales en el exterior.*
- g) Organizar, dirigir, supervisar y evaluar el desempeño y funcionamiento de las Oficinas Comerciales en el Exterior.*
- h) Brindar información a los sectores productivos nacionales sobre los mercados internacionales y las oportunidades de negocios para las exportaciones peruanas, las inversiones y el turismo.*
- i) Fomentar la coordinación de sus direcciones con los órganos del Ministerio a fin de articular los diversos aspectos de la política exterior.*
- j) Coordinar con los sectores públicos y privados pertinentes a fin de conciliar las posiciones de dichos sectores con los objetivos de la política exterior del Perú.*
- k) Cumplir las demás funciones que le sean encomendadas.*

En su estructura, la DPE cuenta con tres direcciones encargadas del diseño, implementación y seguimiento de las actividades de promoción comercial, inversiones y turismo. En materia de promoción del comercio, la Dirección de Promoción Comercial desarrolla una muy activa labor en coordinación con el MINCETUR y PROMPERÚ, así como con PRODUCE, MINAGRI, SUNAT y otras entidades públicas, así como también con entidades del sector privado, tales como la Asociación de Exportadores (ADEX), la Cámara de Comercio de Lima (CCL) y la Sociedad Nacional de Industrias (SNI)⁷², entre otras entidades que forman parte de la cadena de valor del TPO “sistémico” en el Perú. Las funciones de la Dirección de Promoción Comercial se encuentran establecidas en el artículo 112° del Reglamento de Organización y Funciones del MRE⁷³, en mérito a las cuales realiza acciones tales como la identificación y difusión de oportunidades comerciales, difusión de la oferta exportable peruana, apoyo en la solución de

⁷² Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 18-19.

⁷³ Reglamento de Organización y Funciones del MRE

“Artículo 112°.- De la Dirección de Promoción Comercial

La Dirección de Promoción Comercial es la unidad orgánica que depende de la Dirección General de Promoción Económica. Fomenta los intereses comerciales del país en el exterior, la identificación de nuevos mercados externos, y la ampliación de los existentes para las exportaciones nacionales de bienes y servicios, en coordinación con las entidades de la administración pública y los sectores competentes.

Son funciones específicas de la Dirección de Promoción Comercial:

- a) Representar al Ministerio, dentro y fuera del país, en las gestiones y negociaciones en el ámbito de su competencia.*
- b) Participar en la negociación de instrumentos internacionales, referidos a los asuntos de su competencia, así como coadyuvar a su cumplimiento.*
- c) Participar en las acciones de política exterior orientadas a promover el comercio a través de nuevos mercados y ampliando los mercados existentes para las exportaciones de bienes y servicios.*
- d) Apoyar la participación de entidades públicas y privadas en ferias, ruedas de negocios, misiones comerciales y de compradores, en el exterior.*
- e) Promover la cooperación empresarial en el exterior, y efectuar una adecuada difusión de la misma entre las respectivas entidades públicas y privadas del país.*
- f) Difundir entre las entidades públicas y privadas, las demandas de productos recibidas del exterior, así como la oferta exportable peruana.*
- g) Apoyar la investigación y desarrollo de nuevos mercados estratégicos en el exterior.*
- h) Fomentar y apoyar la realización de seminarios, foros y eventos sobre comercio exterior, en especial sobre mercados y productos prioritarios para el Perú.*
- i) Apoyar la labor de los Órganos del Servicio Exterior, a través del envío de muestras y folletería comercial.*
- j) Concertar y coordinar, con los órganos del Ministerio y los sectores competentes, políticas y acciones para promover los intereses comerciales del país en el exterior.*
- k) Cumplir las demás funciones que le sean encomendadas”.*

problemas comerciales entre empresas exportadoras e importadoras, apoyo a misiones comerciales en su participación en ferias en el exterior, apoyo al exportador en la solución de impases comerciales, realización de eventos comerciales, entre otros.⁷⁴

Adicionalmente, el MRE cuenta con sedes a nivel nacional e internacional para el desarrollo de las funciones encomendadas. A nivel nacional, cuenta con ocho oficinas desconcentradas en diversas ciudades del país. A nivel internacional, cuenta con 131 misiones del servicio exterior, que comprenden 62 embajadas y 69 consulados, lo que convierte al MRE en la entidad peruana con mayor presencia en el mundo.⁷⁵

Debe añadirse que, desde el año 2006 la DPE cuenta con la Certificación de Calidad ISO 9001: 2008, por los servicios que se brinda en las áreas de comercio, turismo e inversiones, resultado de un esfuerzo iniciado desde el año 2004 para el perfeccionamiento de sus procesos tales como: (1) atención de solicitudes, (2) emisión de opinión, (3) capacitación, (4) realización de eventos, (5) apoyo a misiones comerciales, inversionistas, turismo, (6) alertas, (7) solución de problemas, (8) difusión de oportunidades, (9) negociación y (10) apoyo a exportadores, inversionistas, agentes turísticos.⁷⁶

En síntesis, la Cancillería constituye uno de los eslabones en la cadena de valor de la promoción de las exportaciones del Perú, que desarrolla acción en el extranjero a través de las misiones del servicio exterior, bajo la coordinación de la Dirección de Promoción Comercial de la DPE, que a su vez se ocupa de recabar información comercial relevante, discriminarla, priorizarla y analizarla; lo que resulta fundamental para la implementación de los planes de desarrollo exportador, para

⁷⁴ Fonken López, Sarita, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales (Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 2015), 50.

⁷⁵ Fonken, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, 51.

⁷⁶ Cabe destacar que la certificación ISO 9001: 2008 distingue a la DPE como la única dependencia del MRE y una de las pocas oficinas del Estado que cuenta con la misma para la acreditación de sus estándares de calidad de servicios.

coadyuvar a la facilitación del comercio y para la propia labor de promoción de las exportaciones⁷⁷, que son las tres funciones desagregadas del TPO “sistémico” del Perú, a través de la articulación de las diferentes entidades que lo integran. En consecuencia, la Cancillería y sus misiones en el exterior representan un elemento vital para contribuir al desarrollo económico del país y la reducción de distancias que nos separen de los diferentes socios comerciales.⁷⁸

1.3.3. Mecanismos de Coordinación

Para conseguir resultados, la promoción comercial debe estar apoyada tanto de la acción externa como en la acción interna, lo que plantea la necesidad de entablar relaciones de coordinación que contribuyan a complementar y a potenciar las tareas del “TPO sistémico” nacional.⁷⁹

A tal efecto, los artículos 15 y 16 de la Ley de Organización y Funciones del MRE⁸⁰ facultan a la Cancillería a establecer instancias de relación eficaces y eficientes con el MINCETUR y con las demás entidades intervinientes en las relaciones internacionales, coordinar con personas naturales o jurídicas nacionales para el óptimo cumplimiento de sus objetivos, así como con otros niveles de gobierno subnacionales. En concordancia, el párrafo final de artículo 3° de la Ley

⁷⁷ Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 26.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ *Ibíd.*, 32.

⁸⁰ Ley de Organización y Funciones del MRE

“Título IV

Relaciones Intersectoriales

y *Coordinación con otros niveles de gobierno*

Artículo 15.- Relaciones intersectoriales

El Ministerio de Relaciones Exteriores establece instancias de relaciones eficaces y eficientes con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y con las demás entidades intervinientes en las relaciones internacionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores puede coordinar con personas naturales o jurídicas nacionales para el óptimo cumplimiento de sus objetivos.

Artículo 16.- Coordinación con otros niveles de gobierno

El Ministerio de Relaciones Exteriores coordina con los otros niveles de gobierno subnacionales conforme lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y la respectiva evaluación de su cumplimiento, en particular de la política nacional de fronteras e integración fronteriza, en concordancia con la política exterior.”

del Servicio Diplomático de la República⁸¹ dispone que se deberán establecer mecanismos de coordinación, cooperación e información con las demás entidades de la administración pública en el ámbito de sus respectivas competencias, para el fortalecimiento y coherencia de la gestión externa del Estado.

En atención a dichas potestades, los actores que intervienen en la cadena de valor del “TPO sistémico” pueden realizar reuniones para el intercambio de opiniones y acuerdos, con la finalidad de coordinar posiciones para llevar a cabo una promoción comercial estratégica y con visión de largo plazo. Especial mención merece la vinculación entre el MRE y el MINCETUR a partir de la promulgación de la Ley N° 29890 en el año 2012, que traslada la dependencia funcional, administrativa y orgánica de las Oficinas comerciales en el exterior - OCEX al MINCETUR, anteriormente a cargo del MRE. De conformidad con el artículo 4° de dicha Ley, el personal designado como consejero y agregado económico comercial depende jerárquicamente del Jefe de Misión en los aspectos diplomáticos y de representación. La dinámica entre ambas entidades a partir de tal disposición es materia de detalle en el Capítulo II de la presente investigación.

En mérito a los mecanismos de coordinación establecidos, la acción externa que ejerce la Cancillería a través de la DPE y las misiones en el exterior ha brindado su colaboración a diversos actores económicos nacionales como son, en el sector público: MINCETUR, PRODUCE, MINAGRI, PROMPERÚ, PROINVERSIÓN, SENASA, DIGESA, SUNAT, PNP, gobiernos regionales, entre otros. Del mismo modo, en el sector privado, ha brindado colaboración a gremios empresariales como ADEX, Cámara de Comercio de Lima, COMEX, Sociedad Nacional de Industrias, CONFIEP, gremios de productores como Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú - AGAP, Instituto Peruano del Esparrago y Hortalizas - IPEH, Consejo Regulador de la Denominación de Origen Pisco,

⁸¹ Artículo 3 de la Ley del Servicio Diplomático de la República - Ley N° 28091.

"Artículo 3.- Funciones

(...) En el desempeño de las funciones mencionadas, el Servicio Diplomático establecerá mecanismos de coordinación, cooperación e información con las demás entidades de la administración pública en el ámbito de sus respectivas competencias, para el fortalecimiento y coherencia de la gestión externa del Estado."

Perúcamaras, cámaras de comercio regionales, gremios de MYPES y PYMES, universidades, empresas individuales (particularmente micro, pequeñas y medianas empresas⁸²), entre otros.⁸³

Como se puede apreciar, la acción externa que realiza la Cancillería en materia de promoción comercial beneficia a los actores más relevantes en el proceso exportador peruano. En ese sentido, pese a que dichas entidades poseen atribuciones propias, requieren de la acción diplomática de la Cancillería para la gestión de sus intereses en el exterior. A su vez, dado que las funciones del MRE forman parte de una cadena de valor, los resultados del trabajo a nivel externo dependerán en gran medida de la coherencia del trabajo a nivel de políticas internas (principalmente en cuanto a las labores de desarrollo exportador y facilitación de las exportaciones), por lo que, cuánto más planificado y coordinado sea éste, más eficientes (en términos de recursos) y más efectivos (en términos de resultados), serán los esfuerzos de la Cancillería frente a los retos del mercado.⁸⁴

1.4. Acción diplomática de las misiones en el exterior.

Con la finalidad de abordar los aspectos que vinculan la acción de la diplomacia peruana con la promoción comercial en el exterior (materia de análisis en los siguientes capítulos), resulta pertinente otorgar un marco referencial a las tres principales categorías conceptuales que se relacionan directamente con el título de la presente investigación: el agente diplomático, la acción diplomática y las misiones en el exterior.

⁸² Al respecto, Rebatta, citando a Francis y Collins-Dodd, manifiesta que los programas de promoción de exportaciones son proporcionados por los gobiernos para ayudar a las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, con el objetivo que dicha ayuda permita superar los obstáculos reales o percibidos a la exportación. Javier Luis Rebatta Nieto, "Efecto de la promoción comercial, la participación de la PYME y la experiencia exportadora previa en las exportaciones de confecciones de punto en el Perú, periodo 2008-2012), Tesis para optar el grado académico de maestro en Gerencia Pública (Lima: Universidad Nacional de Ingeniería, 2013), 27.

⁸³ Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 31-32.

⁸⁴ *Ibíd.*

1.4.1. Agente diplomático

El agente diplomático es el funcionario de relaciones exteriores por antonomasia, que en virtud del cargo que ocupa, tanto dentro del país como en el exterior, participa directamente en la ejecución de determinadas funciones de política exterior, sobre base permanente o provisional.⁸⁵ En ese sentido, los agentes diplomáticos, en sus diferentes categorías, se encuentran a cargo de la representación y la protección de los intereses del Estado, tanto en el propio país, como en el territorio del Estado extranjero en el cual se encuentren acreditados.⁸⁶

Las especiales características del funcionario diplomático, que lo distinguen del resto de funcionarios que tan honrosamente sirven al Estado, son resaltadas por el Embajador Gonzalo Fernández Puyó, quien no solo destaca la responsabilidad encomendada de representación oficial, sino también el hecho de haber adquirido, dentro de su formación profesional, las características y atributos que le permitan desarrollar con altura y dignidad su misión, especialmente en el exterior, en contacto con personalidades de los diferentes campos políticos, económicos, financieros, comerciales, culturales, etc., porque así lo exige la Carrera misma, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la Política exterior del Estado.⁸⁷

Por su parte, don Javier Pérez de Cuéllar, señala que la clásica definición que identifica al agente diplomático como “el representante que envía el gobierno de un Estado al de otro para que trate de sus relaciones recíprocas” incluye tanto a los jefes de misión como a los demás miembros de ella, y tanto a los agentes permanentes como a los extraordinarios, determinados como tales en función a la duración del encargo.⁸⁸

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ Pérez de Cuellar, *Manual de Derecho Diplomático*, 1era. ed. (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 70.

⁸⁷ Gonzalo Fernández Puyó, *Compendio y práctica de Derecho Diplomático y Consular* (Lima: Academia Diplomática del Perú, 2008), 64.

⁸⁸ A propósito de la definición adoptada por el literal e) del artículo 1 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, que entiende por agente diplomático al jefe de misión o a un miembro del personal diplomático de la misma. Pérez de Cuellar, *Manual de Derecho Diplomático*, 1era. ed. (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 69.

La Ley del Servicio Diplomático de República y su Reglamento definen a los agentes diplomáticos en su calidad de profesionales especialmente formados en la disciplina de las Relaciones Internacionales, capacitados para ejercer la representación diplomática y consular, así como promover y cautelar los intereses nacionales en el ámbito internacional.⁸⁹ En razón de ello, la propia norma refiere el interés del Estado en promover la continua formación profesional del agente diplomático, particularmente en cuanto a la diplomacia económica, de las inversiones, del comercio y del turismo, con el objeto de promover la participación del Perú en el proceso de integración económica.

1.4.2. Acción Diplomática

La acción externa del Estado se ejerce a través del Servicio Diplomático de la República. En ese sentido, para la ejecución de las directivas de política exterior, los agentes diplomáticos realizan un conjunto de actividades dirigidas a proteger los intereses nacionales, entre los cuales se encuentra el bienestar económico, a cuya disposición se encuentran las labores de promoción comercial en el exterior, realizadas a través de las misiones diplomáticas y consulares. Ese conjunto de atribuciones se vinculan bajo el concepto de acción diplomática.

El significado de la expresión “acción diplomática” ha sido enriquecido por enfoques complementarios en la literatura. En ese sentido, el concepto se identifica con la ejecución de los objetivos de política externa de un Estado a través de los agentes diplomáticos, la actividad del jefe de misión desde su llegada al país receptor hasta el fin de su gestión y la labor intrínseca de negociación.⁹⁰ Dichos enfoques coinciden en identificar a la acción diplomática como un conjunto de diligencias que efectúa el agente diplomático para el mantenimiento y

⁸⁹ Artículo 2 de la Ley del Servicio Diplomático de la República - Ley N° 28091 y el Artículo 1 de la Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República, aprobada por Decreto Supremo N° 130-2003-RE.

⁹⁰ Pérez de Cuellar, *Manual de Derecho Diplomático*, 1era. ed. (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 138.

desarrollo de las buenas relaciones de las partes y para el logro de finalidades determinadas por la política exterior, sean en el ámbito bilateral o multilateral.⁹¹

1.4.3. Las Misiones en el exterior

El servicio exterior está integrado por los órganos del MRE que desarrollan su actividad en el extranjero, y comprende las embajadas, las representaciones permanentes ante organismos internacionales, las oficinas consulares, las delegaciones oficiales y las misiones especiales.⁹²

En atención a su permanente vinculación con la protección de los intereses económicos del Perú a través de la promoción comercial, resulta pertinente detallar las características de los dos tipos de misiones donde dicha actividad tiene mayor relevancia: las misiones diplomáticas (embajadas) y las misiones consulares (oficinas consulares).

i. Misión diplomática

Las misiones diplomáticas son los órganos de relaciones exteriores de un Estado establecidos en el territorio de otro Estado, que se constituyen a partir del acuerdo mutuo⁹³ para mantener contactos oficiales permanentes.⁹⁴ En ese sentido, las misiones diplomáticas actúan en nombre del Estado que lo instituyó para todas las cuestiones políticas y de otra índole que surgiera en las relaciones entre los dos Estados, de conformidad con la costumbre internacional, refrendada en la Convención de Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.⁹⁵ A propósito de ello, la citada Convención reconoce a la misión diplomática como una institución independiente de la persona del agente o agentes diplomáticos, con

⁹¹ Pinto-Bazurco Rittler, *Diccionario de Relaciones Internacionales...*, 16-17.

⁹² Artículo 3 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁹³ Artículo 2 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

⁹⁴ En el mismo sentido, Cahier sostiene que la misión diplomática es el “*órgano de un sujeto de Derecho Internacional instituido permanentemente cerca de otro sujeto de Derecho Internacional y encargado de asegurar las relaciones diplomáticas de aquel sujeto*”. Philippe Cahier, *Derecho Diplomático Contemporáneo* (Madrid: Rialp, 1965), 81.

⁹⁵ Pinto-Bazurco Rittler, *Diccionario de Relaciones Internacionales...*, 16-17.

características y derechos propios,⁹⁶ que determinan su estatuto diferenciado de los miembros del personal de la misión.⁹⁷

La misión diplomática tiene como finalidad el mejor desarrollo de una sólida vinculación entre los Estados, que surgen a partir de acuerdos basados en coincidencias de intereses que los favorezcan mutuamente. En ese sentido, el desempeño de la misión se apoya en cuatro pilares fundamentales: la representación del Estado, la observación del medio en que se trabaja, la información que se transmite al Estado acreditante y la negociación⁹⁸ las mismas que son recogidas en la enumeración de funciones que recoge el artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, conforme a lo que históricamente consagra práctica.⁹⁹

Otro aspecto que resulta importante destacar es que la misión constituye una unidad indivisible,¹⁰⁰ lo cual se debe reflejar en los diferentes servicios que desempeñe. Esto quiere decir que todos y cada uno de los miembros que la integran siempre deben actuar con conocimiento y autorización del jefe de misión, quien asumirá responsabilidad ante cualquier error que pueda cometerse. En ese sentido, el funcionario integrante de la misión no puede actuar en omisión de tal obligación. Toda acción que ejecute un subalterno no solo debe contar con el conocimiento del jefe de misión, sino también con su expresa autorización.¹⁰¹

⁹⁶ Pérez de Cuellar, *Manual de Derecho Diplomático*, 55.

⁹⁷ Julio Barboza, *Derecho Internacional Público* (Buenos Aires: Zavalía, 1999), 304.

⁹⁸ Fernández Puyó, *Compendio y práctica de Derecho Diplomático y Consular*, 80.

⁹⁹ Artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas:

"1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:

a. representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; b. proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; c. negociar con el gobierno del Estado receptor; d. enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; e. fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

2. Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática."

¹⁰⁰ Pérez de Cuellar, *Manual de Derecho Diplomático*, 64.

¹⁰¹ Fernández Puyó, *Compendio y práctica de Derecho Diplomático y Consular*, 90.

ii. Misión consular

Las oficinas consulares o misiones consulares son definidas por el Artículo 31° del Reglamento Consular del Perú¹⁰² como los órganos dependientes de la Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior (actualmente Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares) a cargo de funcionarios del Servicio Diplomático de la República u honorarios, que, dentro de la circunscripción consular que se les señale, ejercen funciones consulares en el exterior. Dichas oficinas consulares revisten las categorías de Consulado General, Consulado, Viceconsulado, Sección Consular; y Agencia Consular.

Tanto los funcionarios diplomáticos como los funcionarios consulares tienen como objetivo principal la protección de los intereses nacionales. En ese sentido, muchas de las actividades que ejercen los funcionarios consulares son también de la competencia de los agentes diplomáticos y viceversa, especialmente en los aspectos de carácter económico. A propósito de ello, el embajador Gonzalo Fernández Puyó¹⁰³ opina que los informes que orientan sobre caminos de vinculación económica y comercial, elaborados por las misiones consulares y dirigidos a la Cancillería o a través de ella a otros estamentos del Estado, resultan tan importantes y necesarios como los informes políticos de las embajadas, cada uno en su real dimensión.

Como resultado de la reflexión contenida en el presente capítulo, se infiere que la diplomacia es la herramienta de política exterior que dirige sus esfuerzos a la defensa de los intereses nacionales, tales como el bienestar económico de la población. A partir de ello, la promoción comercial constituye una herramienta de la política exterior, desarrollada para la defensa de los intereses económicos del país, que apuntan al desarrollo económico en beneficio de la sociedad en su conjunto.

¹⁰² Reglamento Consular del Perú, aprobado por D.S N° 076-2005-RE, del 05 de mayo de 2005

¹⁰³ Fernández Puyó, *Compendio y práctica de Derecho Diplomático y Consular*, 201.

En ese sentido, la acción diplomática ejercida por el MRE busca contribuir a los esfuerzos nacionales para el desarrollo económico del país, mediante la promoción y cautela de los intereses comerciales del Perú a través de las misiones diplomáticas y consulares, que constituyen la más grande red de representaciones oficiales en el exterior.

CAPÍTULO II

II. LA PROMOCIÓN COMERCIAL DEL PERÚ EN EL EXTERIOR

De acuerdo a su naturaleza, la acción diplomática de los Estados se pone en marcha una vez definido el interés nacional, como es el caso del bienestar económico, que constituye uno de los objetivos de la política exterior peruana. Para lograr sus objetivos el Estado requiere poder,¹⁰⁴ por lo que recurrirá a aquellos medios que le permitan ejercer la mayor influencia en la consecución de sus metas, tal como las labores de promoción comercial en su calidad de herramienta de la política exterior.

Teniendo en consideración que la política exterior es el ámbito donde la Cancillería peruana desempeña su principal función rectora, toda actividad que involucre la representación del Estado en el extranjero será exclusiva de su competencia, la cual se ejerce a través del Servicio Diplomático de la República y los órganos del servicio exterior, tales como las embajadas y consulados. En consecuencia, toda actividad dirigida a la promoción oficial de los intereses comerciales del Perú en el extranjero se encontrará bajo la competencia del MRE en su calidad de representante exclusivo del Perú en el exterior.

Si bien el modelo peruano de promoción comercial en el exterior involucra la participación de dependencias propias del MRE como las secciones económicas de las misiones en el exterior (que ejecutan acciones en coordinación con la Dirección General de Promoción Económica), no son los únicos actores involucrados. El modelo también comprende la acción de los consejeros comerciales, quienes se encuentran a cargo de las Oficinas Comerciales en el exterior (en adelante, OCEX), cuya acción se realiza en el marco de las competencias del MINCETUR.

¹⁰⁴ Francisco Javier Pella Plenge, "El rol de Cancillería en la promoción económica comercial". Tesis de maestría en Diplomacia (Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 1999), 64.

A pesar que, tanto el MRE como el MINCETUR poseen un marco institucional que individualiza sus ámbitos de competencia en el frente interno, no se cuenta con una herramienta que determine claramente cuáles son las actividades que sus unidades dependientes deben ejercer en materia de promoción comercial en el frente externo. Esta carencia de precisión podría generar eventuales retos para lograr aprovechar óptimamente el valor agregado de los actores participantes en la cadena de valor de la promoción comercial del Perú en el exterior, especialmente, en lo referido a los alcances de la acción diplomática.

Es por ello que, el objetivo del presente capítulo es diagnosticar el estado actual de la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior, a fin de establecer una línea de base para la definición de estrategias que se puedan realizar en coordinación con el MINCETUR. Para tal propósito, se partirá por analizar las funciones que ejercen los actores participantes y su interrelación, lo que permitirá observar sus principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Se pretende que, sobre la base de dichos hallazgos, se pueda aportar insumos que contribuyan al establecimiento de bases para la definición de líneas de acción que bajo la conducción de la DPE del MRE puedan ser implementadas por las misiones en el exterior, aprovechando las ventajas comparativas que proveen la posición, prestigio y experiencia del Servicio Diplomático del Perú.

2.1. Actores participantes en la promoción comercial del Perú en el exterior

A partir de la configuración del modelo de promoción comercial del Perú como un TPO¹⁰⁵ sistémico conformado por diversas entidades del sector público y privado que actúan bajo sus propias atribuciones, las actividades profesionales que involucran no son realizadas únicamente por funcionarios del Servicio Diplomático. Frente a ello, resulta pertinente analizar las funciones, objetivos y estrategias que guían la labor de los actores participantes en la ejecución de las

¹⁰⁵ *Trade Promotion Organization.*

actividades de promoción, bajo el soporte de sus competencias exclusivas. Tal es el caso de la labor de las OCEX y de los órganos del servicio exterior.

2.1.1. Las oficinas comerciales del Perú en el exterior

El establecimiento de las OCEX en el Perú tiene como precedente el trabajo de los agregados comerciales en el exterior, con los cuales ya contaba la Cancillería desde la década de 1980,¹⁰⁶ única figura especializada en la materia hasta la institucionalización de la figura de Consejero Comercial en el 2004, año en el cual el MRE dispuso que en todas las misiones diplomáticas y consulares del Perú en el exterior se designe un funcionario responsable de los temas de promoción económica.¹⁰⁷

En ese contexto, mediante Resolución Suprema N° 393-2011-RE del 26 de octubre de 2011 se crearon formalmente las OCEX, como figura integrante de los órganos de servicio exterior¹⁰⁸ que dependían funcionalmente de la Dirección General de Promoción Económica, encargada de establecer las directivas de acción en concordancia con la política nacional de promoción comercial.¹⁰⁹ Dichas oficinas permanecieron a cargo de la Cancillería hasta el año 2012.

Esta estructura cambió con la promulgación de la Ley N° 29890, mediante la cual el Congreso de la República dispuso la modificación de los artículos 3 y 5 de la Ley 27790, Ley de Organización y Funciones del MINCETUR, y del artículo 3 de la Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del MRE. En mérito a dicha norma, se dispuso el traslado de la competencia de las OCEX a favor del

¹⁰⁶ Véase. Francisco Javier Pella Plenge, “El rol de Cancillería en la promoción económica comercial”. Tesis de maestría en Diplomacia (Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 1999), 44-48.

¹⁰⁷ Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 29.

¹⁰⁸ En mérito a ello, las OCEX también integraban la lista de órganos del servicio exterior referida en el artículo 3 de la Ley de Organización y Funciones del MRE que se encontraba vigente en ese contexto, conjuntamente con las embajadas, las representaciones permanentes ante organismos internacionales, las oficinas consulares, las delegaciones oficiales y las misiones especiales.

¹⁰⁹ A través de dicha resolución se dispuso la creación de 18 OCEX, que se situaron en las ciudades de Bogotá, La Paz, San Pablo, Santiago, Quito, Panamá, Toronto, Nueva York, Los Ángeles, Miami, Washington, Bruselas, París, Madrid, Tokio, Pekín, Shanghái y Dubái. Posteriormente, se crearía la OCEX de Taipéi.

MINCETUR, convirtiéndose en órganos desconcentrados de dicho ministerio, que también sería a partir de entonces el único ente encargado de la designación de los consejeros y agregados económicos comerciales.¹¹⁰ En la actualidad, el Perú cuenta con 35 OCEX¹¹¹ en los destinos señalados a continuación:

Red de oficinas comerciales del Perú en el exterior	
América del Norte	América Central y Caribe
1. OCEX Toronto - Canadá	7. OCEX Panamá - Panamá
2. OCEX Los Ángeles - EE.UU.	8. OCEX Santo Domingo -República Dominicana
3. OCEX Nueva York - EE.UU.	
4. OCEX Miami - EE.UU.	
5. OCEX Houston - EE.UU.	
6. OCEX Ciudad de México -México	
América del Sur	
9. OCEX Sao Paulo - Brasil	12. OCEX Buenos Aires - Argentina
10. OCEX Quito - Ecuador	13. OCEX La Paz - Bolivia
11. OCEX Santiago de Chile - Chile	14. OCEX Bogotá - Colombia
Europa	Asia
15. OCEX Madrid - España	24. OCEX Tokio - Japón
16. OCEX París - Francia	25. OCEX Beijing - China
17. OCEX Bruselas - Bélgica	26. OCEX Shanghai - China
18. OCEX Milán - Italia	27. OCEX Hong Kong - China
19. OCEX Rotterdam - Países Bajos	28. OCEX Seúl -Corea del Sur
20. OCEX Londres - Reino Unido	29. OCEX Nueva Delhi - India
21. OCEX Hamburgo – Alemania	30. OCEX Taipéi- China Taipéi
22. OCEX Moscú – Rusia	31. OCEX Dubái - Emiratos Árabes Unidos
23. OCEX Estambul -Turquía	32. OCEX Yakarta - Indonesia
	33. OCEX Bangkok - Tailandia
África	Oceanía
34. OCEX Casablanca - Marruecos	35. OCEX Sídney - Australia

Tabla N° 1. Red de oficinas comerciales del Perú en el exterior

Fuente: MINCETUR

Elaboración propia

¹¹⁰ Reinoso Calderón, Julio Armando. “Importancia la Promoción Económica y Comercial de productos orgánicos y su relación con la proyección de productos bandera peruanos en el exterior”. Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales con mención en Promoción Económica (Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 2012), 32.

¹¹¹ Número y ubicación de las OCEX actual se conforme con las últimas modificaciones realizadas por Resolución Suprema 002-2017-MINCETUR, a través de la cual se dispuso el cierre de las OCEX con sede en las ciudades de Accra, República de Ghana; Caracas, República Bolivariana de Venezuela; Ginebra, Confederación Suiza; Lisboa, República Portuguesa; Pretoria, República de Sudáfrica; Tel Aviv, Estado de Israel y Washington, Estados Unidos de América y la creación de nuevas sedes ubicadas en las ciudades de Buenos Aires, República Argentina; Sídney, Mancomunidad de Australia; Hong Kong, República Popular China; Santo Domingo, República Dominicana; Bangkok, Reino de Tailandia y Houston, Estados Unidos de América.

i. Funciones, objetivos y estrategias

La acción de las OCEX se encuentra bajo la dirección del MINCETUR, entidad que como parte de sus funciones rectoras, define, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y de turismo. Asimismo, el MINCETUR tiene la responsabilidad en materia de la promoción de las exportaciones y de las negociaciones comerciales internacionales en coordinación con el MRE, el MEF y los demás sectores del Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.¹¹² En el marco de dichas atribuciones, las OCEX dependen funcional, administrativa y orgánicamente del MINCETUR, en virtud de los asuntos que son de su competencia (exportaciones, turismo y artesanía¹¹³).

Las OCEX se encuentran bajo la dirección de consejeros y/o agregados económico-comerciales nombrados por el MINCETUR, entidad que nombra también al personal subalterno.^{114 115}

Dentro de la estructura interna del MINCETUR, el órgano encargado de dirigir, coordinar, monitorear, evaluar y supervisar las oficinas comerciales es la Dirección de Gestión y Monitoreo de las OCEX, cuyas funciones comprenden: formular y proponer planes operativos y actividades de promoción en coordinación con los sectores competentes; dirigir y supervisar las OCEX y a los consejeros y agregados comerciales; así como proponer “*acciones diplomáticas y protocolares (...) para el funcionamiento de las OCEX, en coordinación con el sector competente*”.¹¹⁶

¹¹² Ley de Organización y Funciones del MINCETUR - Ley N° 27790, artículo 2.

¹¹³ *Ibíd.*, numeral 7 del artículo 5.

¹¹⁴ *Ibíd.*, numeral 19 del artículo 5.

¹¹⁵ Dado que las políticas de acción de las OCEX son dictadas y administradas por el MINCETUR, es el ministro titular de dicha cartera quien orienta, formula, dirige, coordina, ejecuta y evalúa la política nacional de comercio exterior; determina la creación o desactivación de sedes “en coordinación con el Sector competente para las gestiones (...) ante el Estado receptor”; y designa y/o remueve a consejeros y agregados, cuya acreditación corresponde al MRE (literal I) del Artículo 7 del Reglamento de Organización y Funciones del MINCETUR, aprobado por D.S. N° 005-2002-MINCETUR.

¹¹⁶ *Ibíd.*, literales a, b, c y h del artículo 74-P.

El objetivo de las OCEX es promover la oferta exportable, turística y de inversiones del Perú en el extranjero, mediante la apertura y consolidación de los mercados de destino, así como la promoción de la oferta exportable y la captación de inversiones¹¹⁷, a fin de facilitar la mejora de la conectividad de los exportadores con los mercados que cuentan con estas oficinas.

Por su parte, las estrategias seguidas por las OCEX se suscriben al Plan Estratégico Nacional Exportador 2025 (en adelante, PENX 2025), los Planes de Desarrollo de Mercado (PDM), Planes Operativos de Desarrollo de Mercados (POM). Adicionalmente, en tiempos recientes el MINCETUR ha anunciado el inicio de trabajos preparatorios para la elaboración de un Plan de promoción de las OCEX, a fin de cumplir las metas establecidas en el PENX 2025 para el año 2021.¹¹⁸

ii. Actividades de promoción comercial

En concordancia con su marco normativo, las actividades de las OCEX consisten en identificar mercados en el exterior, ejecutar los planes operativos, desarrollar y gestionar redes de contacto, velar por el cumplimiento de los compromisos comerciales internacionales asumidos por el Perú y *“coordinar e informar periódicamente al Jefe de Misión correspondiente (...) de las actividades de promoción de exportaciones, turismo, imagen país e inversión”*, entre otras.¹¹⁹

En ese sentido, el Reglamento de Organización y Funciones del MINCETUR; ha establecido que las OCEX son responsables *“del estudio, planeamiento, formulación y ejecución de las actividades que les corresponda, previstas en los planes operativos de promoción en el exterior de las exportaciones peruanas, turismo al Perú, imagen país e inversión en el país, en el ámbito de los mercados*

¹¹⁷ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *Plan Estratégico Nacional Exportador - PENX 2025* (Lima, MINCETUR, 2015), 43.

¹¹⁸ MINCETUR, “MINCETUR elabora plan de promoción de las oficinas comerciales del Perú en el exterior (OCEX) para cumplir metas al 2021” Oficina de Comunicaciones y Protocolo, 26 de septiembre de 2016.

¹¹⁹ Reglamento de Organización y Funciones del MINCETUR, literales a, b, c, d y l del artículo 74-R.

donde operan, y en concordancia con las políticas emitidas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y los sectores competentes sobre la materia".¹²⁰ Por otra parte, en cuanto a la generación de entregables, el citado dispositivo legal encarga a las OCEX la función de generar información sobre el comportamiento de los mercados, las oportunidades comerciales, las medidas que afecten o puedan afectar el acceso de bienes y servicios del Perú hacia el país donde se encuentre acreditada, especialmente a solicitud de los sectores productivos nacionales, entidades públicas o privadas y gremios locales, que sean canalizadas a través de la Dirección de Gestión y Monitoreo de las OCEX.¹²¹ Adicionalmente, también se encargan de facilitar, gestionar y concretar agendas de negocios en el mercado de destino para entidades peruanas públicas o privadas, así como de facilitar información de inteligencia de mercado y de interés comercial a fin de que sea puesta a disposición del sector empresarial a través del boletín y página web institucional del MINCETUR.¹²²

Algunas otras funciones de las OCEX son nombradas en el sitio web institucional de MINCETUR,¹²³ tales como:

- Promover la apertura y consolidación de mercados de exportación, turísticos y de inversiones
- Realizar prospección de mercados
- Establecer y mantener vínculos estratégicos con instituciones públicas y privadas en el mercado asignado
- Apoyar y participar en las actividades relacionadas con el desarrollo comercial, promovidas por instituciones públicas y privadas del Perú en el mercado asignado y apoyar las iniciativas del sector privado nacional en la búsqueda de nuevos mercados y la colocación de productos, a través de la facilitación de información.

¹²⁰ *Ibíd.*, 74-Q.

¹²¹ *Ibíd.*, literales d, e y f del artículo 74-R.

¹²² *Ibíd.*, literales i y j del artículo 74-R.

¹²³ MINCETUR, OCEX: Funciones Objetivos y Principales Funciones. Acceso el 09 de setiembre de 2017. <https://www.mincetur.gob.pe/oficinas-comerciales/acerca-de-las-ocex-2/>

- Proponer la participación de productos peruanos en las ferias comerciales internacionales, organización de ruedas de negocios y de misiones empresariales de compra y venta de productos y servicios de exportación, del turismo, y de fomento a la inversión.
- Absolver las consultas de empresas y gremios empresariales del sector privado nacional e internacional, referentes a las materias de comercio exterior, inversiones y turismo en el ámbito de su competencia
- Realizar el monitoreo y seguimiento de los contactos y de las oportunidades en las diferentes actividades de promoción del comercio exterior, inversión y turismo.

Bajo dichas atribuciones, los consejeros comerciales ejecutan las acciones de promoción e inteligencia de mercados in situ, encargándose de comunicar las oportunidades de mercado y otorgando insumos para la progresiva elaboración y ajuste de los PDM y los Planes estratégicos Regionales de Exportación (PERX).¹²⁴

iii. Limitaciones

Si bien la estructura funcional de las OCEX depende del MINCETUR, a nivel externo no poseen personería autónoma. Para el ejercicio de sus actividades en el exterior, el MINCETUR debe coordinar con el MRE la acreditación del consejero económico-comercial como parte de la misión diplomática o consular ante el Estado receptor.¹²⁵ Esto se explica en razón a que, de acuerdo al derecho consuetudinario reconocido en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, la representación de los Estados es reconocida exclusivamente a la misión diplomática del Estado acreditante. En ese sentido, una OCEX no puede ser reconocida de manera independiente de la misión diplomática a la que pertenece, y por tanto, los consejeros y/o agregados dependen jerárquicamente del

¹²⁴ MINCETUR, *Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*, 46.

¹²⁵ Ley de Organización y Funciones del MINCETUR - Ley N° 27790, numeral 7 del artículo 5.

Jefe de misión en los aspectos oficiales. Asimismo, las OCEX también se encuentran limitadas por la legislación interna del Estado receptor.¹²⁶

2.1.2. Las misiones diplomáticas y consulares

i. Funciones, objetivos y estrategias

Las embajadas son órganos del servicio exterior responsables de ejecutar la política exterior y de promover y/o defender los intereses del Estado en el extranjero mediante su gestión en los ámbitos político, diplomático, económico, financiero, comercial, cultural, social y humanitario.

Es así que, en materia de comercial, las misiones diplomáticas tienen la función de representar al Perú ante el Estado receptor, proteger los intereses del país; desarrollar las relaciones económicas, evaluar e informar sobre el curso comercial del Estado receptor y realizar acciones de promoción económico – comercial.¹²⁷

Por su parte, la promoción comercial constituye también atribución de los funcionarios consulares, y deberá desarrollarse coordinadamente con la Misión Diplomática. Les corresponde, en consecuencia, realizar las acciones pertinentes para promover, en sus respectivas circunscripciones, los productos nacionales de exportación, la oferta turística peruana, la captación de inversiones, de tecnología, de cooperación económica y científica, y de asistencia, de acuerdo con los objetivos de promoción establecidos por las autoridades competentes.¹²⁸

Es importante destacar que, debido a la representación oficial reconocida al Estado acreditante, muchas veces es en el diálogo político-diplomático que llevan a cabo los respectivos jefes de misión, donde surgen las oportunidades para

¹²⁶ Al respecto, Fonken señala como ejemplo que Japón no admite la denominación “oficina comercial” sino únicamente la de “sección comercial”. Asimismo, el Reino de los Países Bajos no extiende a ningún local externo de la Embajada el estatus diplomático y ni los trabajadores de los mismos pueden ser considerados como personal de una sede diplomática, con excepción del propio agregado comercial. Fonken López, Sarita, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, 83.

¹²⁷ Reglamento de Organización y Funciones del MRE, aprobado por Decreto Supremo N° 135-2010-RE, literales a, b, c, e y f del artículo 136.

¹²⁸ Artículo 428° del Reglamento Consular del Perú, aprobado por D.S N° 076-2005-RE, del 05 de mayo de 2005.

plantear la suscripción de acuerdos en materia de comercio, dado que son los jefes de misión quienes, siendo Embajadores Plenipotenciarios, tienen los plenos poderes para representar al Presidente de la República y negociar con las autoridades correspondientes.¹²⁹

ii. Actividades de promoción comercial

Dado que las misiones diplomáticas son los únicos órganos que detentan la competencia para ejercer la representación del Estado peruano en el exterior, sus funciones exclusivas se desarrollan en el ámbito de la representación formal frente a las autoridades del Estado receptor, a nivel presidencial, ministerial, de autoridades sanitarias, portuarias, entre otras; cuya legitimidad es la única reconocida.

Una misión diplomática suele estar compuesta de distintas secciones, entre ellas, la sección económica y comercial se ocupa de las relaciones comerciales entre el Estado acreditante y el Estado receptor. En mérito a ello, la misión cumple una triple función: de información (estudio de la economía local, la producción, la fluctuación de la moneda, la legislación interna sobre estas materias, etc.); de asistencia (prepara y negocia tratados para la misión); y de asesoramiento (aconseja a los industriales y comerciantes del Estado acreditante y del Estado receptor sobre las posibilidades de comercio entre estos).¹³⁰

Para tales efectos, según Cahier, la actividad de una misión diplomática se divide en tres fases:

- La primera, en la cual el diplomático recibe instrucciones de su gobierno respecto de lo que serán los objetivos de su misión.
- La segunda, en la cual se desarrolla la actividad diplomática y se cumplen las instrucciones, dirigiéndose el agente diplomático al Estado receptor mediante notas u otros documentos.

¹²⁹ Fonken López, Sarita, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, 52.

¹³⁰ Philippe Cahier, *Derecho Diplomático Contemporáneo* (Madrid: Rialp, 1965), 102 -103; referido por Fabián Novak Talavera y Fernando Pardo Segovia, *Derecho Diplomático, Comentarios a la Convención sobre Relaciones Diplomáticas* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales, 2001), 100-101.

- La tercera, en la que el jefe de misión informa a su Estado los resultados de su misión a través de informes. Estos pueden ser ordinarios (los que se hacen a intervalos regulares) o extraordinarios (los que obedecen a un nuevo acontecimiento); descriptivos (que describen una determinada situación o acontecimiento) o deliberativos (en el cual se sugieren soluciones o determinadas instrucciones); verbales (por teléfono o personalmente) o escritos (en algunos casos cifrados).¹³¹

En ese sentido, dada la característica de unicidad que detentan las misiones, toda gestión que involucre la interacción oficial frente a autoridades extranjeras debe de canalizarse a través del jefe de misión, quien a su vez podrá dar apertura a los espacios necesarios para las relaciones en las que los consejeros y/o agregados comerciales a cargo de las OCEX requieran desarrollar sus funciones, que administrativa y orgánicamente se encuentran bajo la dirección del MINCETUR.

iii. Limitaciones

A diferencia de las OCEX, las labores de promoción comercial que realizan las misiones no implican la realización de gestiones técnicas a nivel del sector privado, las mismas que corresponden al ámbito de desarrollo de las funciones de los consejeros comerciales, tales como aquellas que derivan en productos tangibles (estudios de inteligencia comercial sobre competencia de sectores industriales) o la elaboración de agendas y redes contacto entre empresarios.

No obstante, la función de promoción siempre es inherente al quehacer diplomático, dado que los funcionarios que se encuentran en el exterior representan al país en todos sus aspectos, tales como la cultura, historia, gastronomía, y especialmente en cuanto al comercio. En ese sentido, la amplia red de misiones en el exterior con las que cuenta la Cancillería (tanto a nivel de secciones económicas de las Embajadas como los Consulados) resultan ser una pieza clave para la promoción comercial, porque tienen acceso a información valiosa en favor de los intereses económico-comerciales del país, y cuentan con

¹³¹ *Ibíd.*, 101-103.

redes de contactos sólidas, impulsándose como plataformas para la internacionalización de las iniciativas comerciales peruanas.

2.1.3. Coordinación entre las OCEX y las misiones en el exterior

En el año 2012, a través del Decreto Supremo N° 200-2012-EF se autorizó la transferencia de partidas presupuestarias del Pliego del Ministerio de Relaciones Exteriores al Pliego del Ministerio de Comercio y Turismo. Este hecho marcó la necesidad de una permanente y estrecha coordinación interinstitucional entre el MRE y MINCETUR para llevar a cabo una promoción comercial estratégica y con visión de largo plazo.

En ese sentido, en aquellas localidades donde exista una misión diplomática y/o consular y una OCEX se desarrolla una dinámica de coordinación, tanto a nivel formal (de acreditación en el Estado receptor), como a nivel funcional (de acuerdo a las atribuciones del sector al que pertenecen).

i. Coordinación a nivel formal

Como se ha mencionado, las OCEX no hacen parte del derecho internacional consuetudinario, por lo cual su constitución en el exterior no es autónoma, sino que para operar debe formar parte de la misión diplomática o consular a la que se encuentre adscrita, de conformidad con lo referido por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.¹³² La citada Convención provee de una serie de normas bajo las cuales se desarrollan las relaciones diplomáticas entre los Estados, teniendo especial énfasis en cuanto al proceder de las misiones.

En ese sentido, para analizar el alcance del marco de acción de las OCEX (cuyo consejero y/o agregado comercial forma parte de la misión diplomática) se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones en particular:

¹³² La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas fue suscrita el 18 de abril de 1961 y entró en vigor el 24 de abril de 1964. El Perú la aprobó mediante Decreto Ley N.º 17243 y depositó el instrumento de adhesión el 18 de diciembre de 1968. Es así que la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas se encuentra en vigor para el Perú desde el 17 de enero de 1969.

- La Convención otorga el reconocimiento de inmunidades y privilegios “no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados”;¹³³
- La Convención versa sobre el “*establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas*”.¹³⁴ Estas buscan “*representar al Estado acreditante ante el Estado receptor*” y “*fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor*”;¹³⁵
- El Estado acreditante nombrará “*libremente*” al personal de la misión.¹³⁶ Se notificará a la Cancillería del Estado receptor el nombramiento de los miembros de la misión, su llegada y su salida definitiva o la terminación de sus funciones en la misión.¹³⁷
- El Estado receptor podrá exigir que el número de miembros de la misión este dentro de los límites de lo que considere “*razonable y normal*”, según las circunstancias y condiciones de este Estado y las necesidades de la misión de que se trate;¹³⁸
- El Estado acreditante deberá contar con el “*consentimiento previo y expreso del Estado receptor*” para establecer oficinas que formen parte de la misión en localidades distintas de aquella en que radica la propia misión.¹³⁹

¹³³ Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, preámbulo.

¹³⁴ *Ibíd.*, artículo 2.

¹³⁵ *Ibíd.*, literales a y e del numeral 1 del artículo 3.

¹³⁶ *Ibíd.*, artículo 7.

¹³⁷ *Ibíd.*, literal a del numeral 1 del artículo 10.

¹³⁸ *Ibíd.*, numeral 1 del artículo 11.

¹³⁹ *Ibíd.*, artículo 12. Al respecto, Rizzo Romano apunta que muchas veces los Estados se encuentran interesados en abrir una oficina cultural, económica o de otra índole en un lugar distinto a donde se encuentra la misión, con el propósito de mejorar su rendimiento o facilitar la labor. Así, por ejemplo, puede resultar conveniente para la misión abrir una Oficina Comercial en una ciudad del interior, donde se produzcan o consuman productos de interés para su Estado nacional. En tal hipótesis, siempre debe obtenerse el consentimiento del Estado receptor. Rizzo Romano, Alfredo, *Derecho Internacional Público* (Buenos Aires: Plus Ultra, 1994), 229. Referido por Fabián Novak Talavera y Fernando Pardo Segovia, *Derecho Diplomático*, 135.

- Sin perjuicio de los privilegios e inmunidades otorgados, las personas que gocen de ello “*deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor*”. Además, todos los “*asuntos oficiales*” que la misión esté encargada por el Estado acreditante serán tratados por conducto del MRE del Estado receptor.¹⁴⁰

Cabe resaltar que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, se ha referido al artículo 3 de la Convención, que menciona las funciones de una misión diplomática, resaltando que la misión representa al Estado que envía en el Estado receptor. En ese sentido, la misión, y en particular el jefe de la misión, es el portavoz de su Estado en las comunicaciones con el Estado o receptor, o en cualquier conversación a la que puedan dar lugar las relaciones entre ambos Estados. Por ello, el artículo 3 de la Convención ha referido ciertas funciones que, como consecuencia del establecimiento de las Naciones Unidas y de los acontecimientos modernos, adquirieron una importancia cada vez mayor, tales como promover relaciones de amistad entre el Estado que envía y el Estado receptor y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre ambos Estados. Es así que, a fin de evitar confusión con las denominadas “misiones comerciales”, la Comisión considera que éstas no se forman parte del alcance de la citada Convención en tanto no se refieran a la calidad de sus directores como agregados comerciales que sean parte de una misión diplomática.¹⁴¹

En tal orden de ideas, se observa que la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no refiere, expresamente, ni a Misiones Comerciales ni a Agregadurías Económicas, sino solo reconoce a la Misión Diplomática como única y natural representación del Estado acreditante ante al Estado receptor. En este sentido, el régimen de inmunidad y privilegios no podría aplicarse directamente a las OCEX como tales; ya que son exclusivos de la misión en su conformación total, y no de manera divisible. En ese sentido, para que resulte

¹⁴⁰ *Ibíd.*, numerales 1 y 2 del artículo 41.

¹⁴¹ *Ibíd.*

aplicable la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, las OCEX deberán ser parte, en el Estado receptor, de la misión diplomática; y los consejeros/agregados económicos comerciales de las OCEX deberán ser parte del personal de la Misión.¹⁴² Asimismo, las acciones que realicen estos deben darse en el marco de lo previsto en el citada Convención.

Bajo ese marco normativo, se configura la siguiente ruta de coordinación para que las OCEX puedan operar en el exterior:

- En primer lugar, para que las OCEX sean reconocidas en el país receptor necesariamente tienen que formar parte de la misión diplomática.
- En segundo lugar, la acreditación de los funcionarios tiene que ser comunicada por el Jefe de Misión a las autoridades competentes del país receptor, de conformidad con el artículo 10º de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.
- En tercer lugar, si la OCEX busca establecerse en una sede fuera de la misión diplomática, el Jefe de Misión debe solicitar al país receptor la autorización correspondiente, y la misma se encuentra sujeta a la legislación nacional de ese país debido a que, de acuerdo al artículo 12 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, “el Estado acreditante no podrá, sin el consentimiento previo y expreso del Estado receptor, establecer oficinas que formen parte de la misión en localidades distintas de aquella en que radique la propia misión”.¹⁴³

En consecuencia, los aspectos diplomáticos y de representación frente al Estado receptor que deriven de la participación de los consejeros/agregados económicos comerciales deben canalizarse por los canales pertinentes, es decir, a través del órgano de servicio exterior, que es la única entidad con la plena competencia para

¹⁴² Conforme señala Fonken, en el año 2010, la DPE identificó la necesidad de contar con un agregado agrícola en los Estados Unidos para tratar temas sanitarios y fitosanitarios con sus pares estadounidenses. Dicha convocatoria se enmarcaba en un plan piloto para el reforzamiento de las OCEX que, en ese entonces, se encontraban a cargo del MRE. Fonken López, Sarita, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, 50-51.

¹⁴³ Fonken López, Sarita, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, 52.

la representación del Perú en el Estado receptor. No obstante, cabe aclarar que dicha afirmación no contradice la autonomía de competencias, sino fortalece los principios de eficacia, eficiencia y simplicidad, previstos en la Ley N.º 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.¹⁴⁴

Ahora bien, puede darse el caso que la única representación que tenga el Perú en el Estado receptor sea una Oficina Consular, como ocurre en el caso de la OCEX ubicada en Dubái. En tal marco, resulta aplicable la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares suscrita el 24 de abril de 1963, la cual entró en vigor el 19 de marzo de 1967, aprobada por el Perú mediante Decreto Ley N.º 21999 y depositado el instrumento de adhesión el 17 de febrero de 1978.¹⁴⁵

ii. Coordinación a nivel funcional

Las labores de promoción comercial en el exterior son compartidas entre las misiones y las OCEX, las mismas que se diferencian por su naturaleza, de acuerdo a las atribuciones de sus respectivos sectores.

Las misiones diplomáticas y consulares, como órganos del servicio exterior a cargo del MRE poseen las atribuciones propias de la representación oficial del Perú en el Estado receptor. En mérito a dicha función exclusiva, los jefes de misión son los únicos representantes con las atribuciones para entablar relaciones con las autoridades del Estado receptor, que deriven en compromisos vinculantes para las partes. En materia de promoción comercial, la acción diplomática que ejercen los jefes de misión supone el respaldo político suficiente para la suscripción e implementación de los acuerdos en favor de la política de internacionalización del comercio, hecho que suele tender puentes para la conciliación de posiciones y remoción de barreras regulatorias que pudieran dificultar el proceso exportador en el mercado de destino.

Por su parte, las OCEX ejercen las atribuciones derivadas del sector de Comercio Exterior y Turismo, por lo cual su unidad de acción se enfoca a los sectores privados, donde se ubica la demanda de la oferta exportadora del Perú. En mérito

¹⁴⁴ Ley N.º 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo II del Título Preliminar.

¹⁴⁵ El tratado se encuentra en vigor para el Perú desde el 17 de marzo de 1978.

a ello, las acciones que ejercen para la identificación de nuevas oportunidades comerciales, la organización ferias, agendas de negocio y misiones comerciales, así como de proveer información para el sector exportador y servir de enlace con potenciales compradores extranjeros.

De ese modo, en la actualidad, las funciones que ejercen las misiones y las OCEX resultan complementarias, donde las primeras enfocan su acción en la interacción con el sector público, que como tales, solo reconocen la representación oficial a las embajadas y consulados. En función a ello, las autoridades del Estado receptor no siempre son accesibles directamente para el consejero y/o agregado económico comercial. No obstante, en ese tipo de situaciones, la acción conjunta de ambas funciones forma una cadena de valor, donde la investidura diplomática del jefe de misión abre las vías para el establecimiento de relaciones en favor de los objetivos de las OCEX, ya que el consejero económico comercial se encuentra acreditado como parte de la misión.

Situación distinta se dará en aquellos destinos donde no se cuente con una OCEX, localidades donde la función de promoción comercial recae de manera directa en las secciones económicas de las embajadas y consulados. En tales destinos las misiones no sólo ejercerán las mencionadas funciones inherentes a la representación diplomática del Perú ante el Estado receptor y la coordinación con sus autoridades, sino que también desarrollarán labores tradicionales de la promoción comercial en el exterior, articuladas a la función de PROMPERÚ, algunas de las cuales se señalan en la siguiente tabla:

Inteligencia comercial	Son las acciones destinadas a anticipar las futuras demandas de productos y servicios. Reportar información oportuna sobre tendencias del mercado, coyunturas particulares, cambio de patrones de consumo, nuevas regulaciones, comportamiento de los consumidores, canales de distribución, etc., significa un aporte valioso para cualquier empresa que pretenda ofrecer sus productos o servicios en ese mercado.
Identificación de oportunidades Comerciales	Las oportunidades comerciales son las demandas concretas de productos detectadas por las Secciones Económicas y Comerciales de las misiones. Se refieren prioritariamente a productos de real posibilidad exportadora, o cuyo desarrollo resulte de interés para nuestro país y productos no tradicionales, con mayor valor agregado.
Alerta temprana	El contacto directo con el mercado permite advertir oportunidades nuevas (ej. un creciente consumo de fresas frescas en el mercado de Canadá y el norte de Europa, fundamentalmente por sus propiedades antioxidantes) o de riesgo (ej. saturación del mercado de la páprika). En función a ello, las empresas podrán planificar su producción con un panorama más claro.
Análisis de la competencia	Si bien esto es parte de la inteligencia comercial, amerita un análisis cuidadoso para saber cuáles son nuestros competidores locales o foráneos en el mercado de destino, qué productos sustitutos existen en el mercado, cómo podemos diferenciarnos de la competencia.
Ferias internacionales	Promover la visita al pabellón peruano en las ferias internacionales, facilitar información para las empresas y asistirles en sus agendas pre o post feria ayuda a lograr una más eficiente participación de las empresas peruanas en cada evento de este tipo.
Misiones comerciales	Las misiones sectoriales requieren contar con apoyo para la organización de agendas empresariales que calcen lo más cercanamente posible con los intereses específicos de las empresas participantes. Esto implica contactos a nivel de ministros de Estado para tratar temas relevantes: restricciones para arancelarias, avances en negociaciones, etc.

Tabla N° 2. Actividades de promoción comercial en destinos que no cuentan con OCEX
Fuente: Juan Carlos Mathews, "Embajadas del Perú: Rol clave para el Comercio Exterior". 06-07.
Elaboración propia

2.2. Análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Sobre la base de los aspectos referidos precedentemente, resulta conveniente realizar un análisis que permita hacer visibles las fortalezas y debilidades (variables a nivel interno), así como aquellos elementos que representen oportunidades y amenazas (variables a nivel externo), a fin de arribar a un diagnóstico de la acción diplomática para la promoción comercial del Perú en el exterior, a través de las misiones en el exterior.

2.2.1. Fortalezas

La fortaleza más resaltante de la promoción comercial realizada por las misiones diplomáticas y consulares es contar con el soporte de pertenecer a la más grande red multinacional de representaciones oficiales del Perú en el exterior, con una institucionalidad y prestigio reconocidos a nivel internacional. Estas cualidades permiten que la acción diplomática se desarrolle con un amplio alcance a nivel geográfico, en las localidades donde se ubican las 62 embajadas y 69 consulados del Perú en el exterior, que cubren prácticamente todos los mercados, merced a la figura diplomática de la concurrencia, que le permite ejercer representación aún en los países en los que físicamente no se encuentra instalada la sede de la representación.

Asimismo, otra de las fortalezas constituye institucionalidad del Servicio Diplomático de la República, que por su naturaleza se encuentra a disposición de los supremos intereses del Estado, cuya labor se dirige a la consecución de metas de largo plazo y no de carácter coyuntural, pues sus objetivos se mantienen estables a través del tiempo. La formación y la experiencia en negociación (cualidad inherente la labor diplomática) hacen de las misiones en el exterior una plataforma ideal para la desarrollar la política de internacionalización promovida por los planes nacionales, sectoriales y multisectoriales en materia de promoción del comercio.¹⁴⁶

En mérito a ello se explica la efectividad para tender puentes que caracteriza a la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior. El grado de apertura que provee la interrelación entre representantes oficiales del Perú y las autoridades del Estado receptor brinda un impulso sin equiparación alguna para la negociación al más alto nivel, ya que los Embajadores Plenipotenciarios se encuentran en mejor posición para brindar respaldo político a la suscripción e implementación de los acuerdos en favor de la política de internacionalización del comercio, dotando de una fluida dinámica para la remoción de barreras y conciliación de posiciones.

¹⁴⁶ Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 34.

Sobre la base de solidez y alcance que otorga la presencia del jefe de misión en las gestiones con las autoridades del país receptor (políticas, comerciales, aduaneras, sanitarias, entre otras), la labor de los consejeros económicos-comerciales obtiene un mayor respaldo y fluidez como ventajas para la efectividad de sus iniciativas y la ejecución de sus planes de acción en el mercado de destino en el que se encuentre acreditado como miembro de la misión diplomática o consular.

En ese sentido, la estabilidad de contar con un servicio diplomático institucionalizado garantiza que la inversión efectuada por el Estado no solo en capacitación, sino en la formación profesional que genera la experiencia, se mantenga y repercuta en favor de los intereses del Estado, lo cual promueve el mantenimiento de una efectiva y eficiente memoria institucional.

Por otra parte, en un mundo marcado por la globalización y la inmediatez de la información que se puede obtener gracias a las tecnologías de la información, eventualmente podría dudarse si las labores in-situ en los mercados extranjeros brinden un valor adicional. Al respecto, la Cancillería, por constituir un servicio especializado del Estado, ofrece la seguridad de brindar información comercial confiable y contrastada no sólo con el conjunto de indicadores económicos, sino también con el entorno político, cultural y de cooperación, ofreciendo así una visión integral del entorno comercial que se presenta en los destinos extranjeros.¹⁴⁷ En ese sentido, resulta muy beneficioso el fortalecimiento de las capacidades que en materia de promoción comercial ha venido brindando la Cancillería a través de los cursos brindados con el respaldo de la Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, lo que constituye una garantía de sostenibilidad, unicidad y especialidad de la información que se destinará en favor de los beneficiarios.

Finalmente, en cuanto a las condiciones presupuestarias, si bien aún se enfrentan muchos desafíos, la Cancillería ha dado grandes pasos para la provisión de los recursos requeridos para el mejor desarrollo de la acción diplomática en el exterior. Ejemplo de ello es la implementación de un programa y presupuesto destinado a la promoción del comercio (además de inversión y turismo) en las

¹⁴⁷ *Ibíd.*

misiones en el exterior, que encuentra correspondencia con la herramienta del presupuesto por resultados (programa presupuestario 133) para el fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática, en el marco del proceso de modernización del Estado.

2.2.2. Debilidades

La principal debilidad observada es la carencia de lineamientos que, a manera de guía, coadyuven a la labor de los agentes en las misiones, para la mejor ejecución de la acción diplomática en materia de promoción comercial en los mercados de destino. En ese sentido, resultaría estratégico contar con una hoja de ruta que provea una serie de pautas que faciliten la planificación de actividades por parte de las misiones, considerando las características del destino en el que se encuentren, como por ejemplo, que se cuente con una OCEX o no, así como el tipo de bienes y servicios que demanda el mercado.

Con el diseño de una herramienta que brinde lineamientos claros para la priorización de iniciativas de acción o de actividades sobre la base de la información provista por las misiones y las oficinas comerciales en el exterior, se podrá contribuir a la mejor y oportuna coordinación de las propuestas de acción diplomática que se materialicen en el plan anual de actividades de los órganos del servicio exterior, con propuestas alineadas a los objetivos del PENX 2025 y que permitan conciliar un presupuesto oportuno y adecuado para la satisfacción de los requerimientos en función a las necesidades del mercado de destino.

En ese sentido, resulta necesario fortalecer los mecanismos de coordinación para que, en aquellas misiones donde se cuente con una OCEX, se logre una base de consenso que permita el trabajo conjunto entre los consejeros y/o agregados comerciales con las misiones peruanas en el exterior, que prevengan riesgos de dispersión y/o duplicidad en los esfuerzos de promoción del comercio, mediante priorización y planificación de metas y las estrategias para alcanzarlas. En este sentido, de existir una fragmentación entre las OCEX y las misiones diplomáticas, no se aprovecharía adecuadamente el potencial de la promoción comercial como herramienta de política exterior.

Por otra parte, se observa existe un grado de desconocimiento importante, por parte del sector exportador, respecto de las actividades de promoción comercial y los servicios ofrecidos por el MRE en esta materia. No solo las empresas desconocen las herramientas que el Ministerio les ofrece sino que inclusive los propios Ministerios de otras carteras y Gobiernos Regionales desconocen las funciones del MRE en materia de promoción comercial, a pesar de los esfuerzos desplegados a través de numerosas actividades de promoción dentro del país y en el exterior. Esto obedecería, en gran parte, a que el número de funcionarios y el presupuesto destinados a estas funciones son limitados.¹⁴⁸ No obstante, las estrategias de comunicación y diplomacia pública implementadas por la Cancillería vienen contribuyendo muy positivamente a la reducción de esta problemática. Ejemplo de ello es el uso de las redes sociales como herramienta de difusión, tales como la página “Diplomacia Económica” en la plataforma digital Facebook,¹⁴⁹ o las cuentas individuales de las misiones en el exterior, donde se difunden los eventos de promoción comercial, de inversión y de turismo llevadas a cabo tanto a nivel nacional como en el exterior, permitiendo una interacción con la opinión pública.

Una debilidad incipiente se encuentra asociada con el aún escaso número de funcionarios diplomáticos especializados en temas económicos.¹⁵⁰ Si bien esta limitación se va reduciendo cada año (conforme demuestra el reconocimiento al desempeño de muchos profesionales de la carrera diplomática, por parte de los gremios y empresarios beneficiarios de la labor de la Cancillería), aún queda mucho por avanzar. En ese sentido, si bien el sistema de rotaciones característico de todos los servicios diplomáticos podría considerarse motivo de volatilidad, ello puede ser convertido en una ventaja, de modo tal que, en la medida que un funcionario con experiencia sea asignado a un nuevo destino por razones del servicio, con sus habilidades y experiencia adquiridas se inicie un proceso de

¹⁴⁸ Fonken López, Sarita, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, 84.

¹⁴⁹ <https://www.facebook.com/pg/diplomaciaeconomica>

¹⁵⁰ Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*, 34.

creación de valor en el lugar de destino, que multiplique sus esfuerzos a través del tiempo.

2.2.3. Oportunidades

A pesar de la desaceleración del crecimiento la economía que el país ha experimentado en los últimos años, el Perú sigue siendo una de las economías con mayor crecimiento y menor inflación de América Latina. Esta ventaja es reconocida a nivel internacional, haciendo del Perú una economía estable y atractiva hacia los mercados de destino, donde se ejerce la acción diplomática en materia de promoción comercial.

En cuanto a sus mecanismos de integración, se destaca que como miembro de la Alianza del Pacífico, el Perú adquiere importancia estratégica al momento de promocionar el comercio junto a sus socios,¹⁵¹ debido a que bloque comercial representa la octava economía del mundo y concentra aproximadamente el suma el 50% del comercio exterior y el 40% del Producto Bruto Interno (PBI) de América Latina.¹⁵² Por su parte, la red de acuerdos comerciales suscritos amplía los alcances para el intercambio comercial, desarrollo de nuestra oferta exportable no tradicional y del sector empresarial. En ese sentido, las misiones en el exterior deben enfocar su acción diplomática en la supresión de dificultades e identificación de oportunidades, de modo tal que dichas gestiones contribuyan al mejor aprovechamiento de dichos acuerdos.

Otra oportunidad es el actual proceso de modernización del Estado, que consiste en un proceso de mejora de la gestión pública o de administración de los recursos. Bajo el enfoque de planificación estratégica, se busca articular los planes estratégicos de los diferentes sectores, de modo tal que contribuyan a alcanzar los objetivos nacionales establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, (“Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”), promoviendo una administración pública sea más eficiente. En ese sentido, la acción diplomática en materia de

¹⁵¹ Fonken López, Sarita, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, 80.

¹⁵² Gestión, "Alianza del Pacífico se abrirá a nuevos acuerdos con otros bloques y países". Acceso el 29 de agosto de 2017. <https://gestion.pe/politica/alianza-pacifico-se-abrira-nuevos-acuerdos-otros-bloques-y-paises-2184219>.

promoción comercial en el exterior encuentra soporte en una estructura sistematizada, probando así su valor y aporte como herramienta de política exterior.

Especial mención merece la implementación de los gabinetes binacionales, que son mecanismos políticos de diálogo y coordinación entre dos países al más alto nivel, que buscan dinamizar la relación bilateral y generar espacios de coordinación entre los sectores y sus contrapartes. Estos mecanismos, que hasta la fecha se han llevado a cabo entre el Perú y cuatro países vecinos (Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile) representan una gran oportunidad para la dar un impulso significativo a las relaciones del Perú en materia comercial, ya que en todas las oportunidades se ha incluido un eje temático relacionado al desarrollo económico y el comercio exterior, del cual surgieron compromisos entre los sectores de ambas partes, que se elevaron hasta la categoría de compromisos presidenciales.¹⁵³ La coordinación de estos mecanismos es liderada por el MRE, quien también asume la tarea de articular el consenso entre los sectores internos, a fin de mostrar una posición única y coherente como país. En ese sentido, estos mecanismos buscan armonizar políticas para resolver preocupaciones o cooperar respecto intereses comunes entre los países participantes al más alto nivel de compromiso, acción que en materia comercial ha sido coordinada por la Dirección de Promoción Comercial del MRE, como punto focal en las mesas de trabajo relacionadas al desarrollo económico.

¹⁵³ Entre sus beneficios destacan: a) El establecimiento de un marco de trabajo permanente en las relaciones bilaterales, otorgando orden, predictibilidad y proyección de trabajo anual; b) permiten la priorización de los temas de mayor relevancia para ambos países y el impulso político que necesitan para su implementación; c) facilitan un adecuado seguimiento a los compromisos asumidos en el año anterior; y d) se han transformado en el principal mecanismo de diálogo político bilateral entre los países involucrados. Dirección General de América, "Importancia de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales", citado por Gian Carlos Caballero Chávez en "Teoría y práctica en mecanismos de coordinación bilaterales. Gabinetes binacionales del Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador", Tesis para obtener el grado académico de magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales (Lima: Academia Diplomática del Perú, 2016), 64-65.

2.2.4. Amenazas

En el presente año, el Perú ha retrocedido en el Reporte Global de Competitividad 2017-2018 del Foro Económico Mundial¹⁵⁴ ubicándose en el puesto 72 de un total de 137 países, descenso que, salvo en el año 2016, se viene observando de manera sostenida en los últimos años (en el 2014 ocupó el puesto 61, en el 2015 el puesto 69, en el 2016 el puesto 67).

En el ámbito internacional, conforme advierte el Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021, el panorama internacional actual presenta riesgos. Esto, debido a las dudas acerca de la consistencia intertemporal y la credibilidad del proceso de toma de decisiones de política económica en países avanzados, especialmente en los Estados Unidos de América. En ese sentido, una política comercial más proteccionista en economías avanzadas podría frenar la cíclica expansión por la que viene atravesando el comercio mundial,¹⁵⁵ lo que dificultaría alcanzar los objetivos perseguidos por la acción diplomática en materia de promoción comercial.

En el ámbito interno, una de las principales amenazas en la que se encuentra inmersa la gestión pública, es la continuidad de la fragmentación de esfuerzos del Estado para la promoción de exportaciones, es decir, aún existen dificultades para trabajar de forma conjunta sobre la base de instrumentos de planificación para alcanzar determinados objetivos articulados, pese al impulso dado por el proceso de modernización. Pese a la existencia de reconocibles esfuerzos para la concertación de políticas multisectoriales como el PENX 2025, todavía quedan muchos desafíos por superar para una eficiente articulación de planes y estrategias que participen de manera integrada, especialmente a nivel regional.

¹⁵⁴ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2017–2018 (General: the World Economic Forum, 2017), ix.

¹⁵⁵ Ministerio de Economía y Finanzas, Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021, aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 23 de agosto del 2017.

2.3. El valor agregado de la acción diplomática de las misiones

Conforme a las características observadas, la labor en materia de promoción comercial de las misiones en el exterior se inserta en una amplia cadena de valor que suma los esfuerzos de un conjunto de instituciones de apoyo al comercio que provienen del sector público nacional, que de acuerdo a sus atribuciones intrínsecas, aportan fluidez al proceso de internacionalización de la oferta exportable peruana.

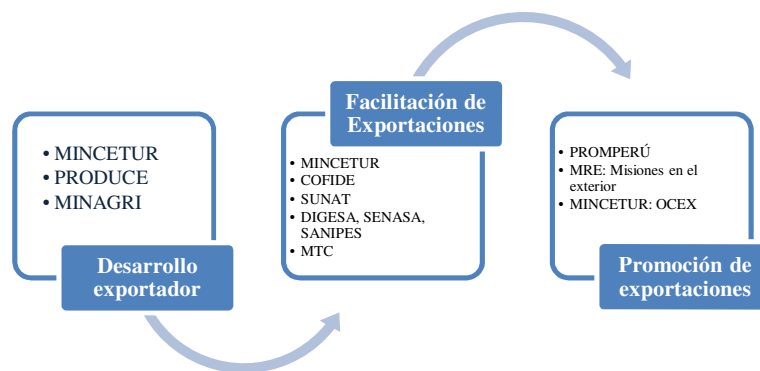


Figura 3. Participantes en la cadena de valor del proceso de internacionalización
Elaboración propia

En dicha cadena, el valor agregado que brinda la acción diplomática de las misiones proviene de los activos de Cancillería, identificados en el análisis FODA como fortalezas, a partir de los cuales se brindan servicios únicos y diferenciados:

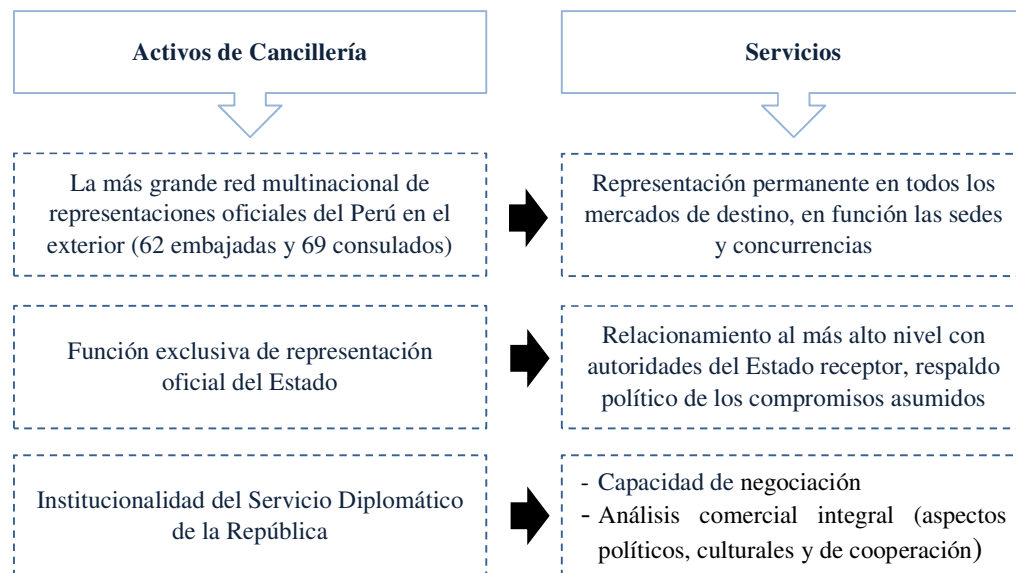


Figura 4. Correlación de activos y servicios
Elaboración propia

Además, en el caso de mercados potenciales donde no se cuenta con una OCEX, el valor agregado de la acción diplomática también se enfoca en el desarrollo de las labores de inteligencia comercial, identificación de oportunidades comerciales, alerta temprana, análisis de la competencia, así como organización de la participación peruana en ferias internacionales y organización de misiones comerciales, entre otra actividades desarrolladas de promoción.

Sin embargo, los resultados de la acción diplomática a nivel externo también dependerán en gran medida de la convergencia del trabajo a nivel de políticas internas (principalmente en cuanto a las labores de desarrollo exportador y facilitación de las exportaciones). En ese sentido, cuánto más planificada y coordinada sea la articulación del “TPO sistémico”, más fructíferos resultarán los esfuerzos de la Cancillería frente a los retos de los mercados de destino.

2.4. Diagnóstico de la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior

Asumir una decidida actitud exportadora impone trabajar en dos frentes: el interno y el externo. En el frente externo, que es altamente competitivo, la oferta peruana enfrenta la competencia de miles de productos, servicios y proveedores foráneos que vienen empleando novedosas formas de marketing y publicidad.¹⁵⁶ Ante ello, el fortalecimiento de la inserción de la oferta peruana en el exterior se apoya en las labores de promoción comercial en los mercados de destino.

En el caso del modelo peruano de promoción comercial, si bien la función de representación oficial del Perú en el exterior es una atribución exclusiva del sector Relaciones Exteriores (ejercida a través de las secciones económicas de las misiones en el exterior en coordinación con la Dirección General de Promoción Económica), las actividades propias de la promoción de exportaciones son ejercidas en dos modalidades: La primera, en la cual todas las funciones tradicionales de promoción comercial siguen siendo ejercidas únicamente por los funcionarios diplomáticos; y la segunda, en la cual las misiones cuentan con la presencia de un consejero económico-comercial a cargo de una OCEX, quien depende funcional, administrativa y orgánicamente del MINCETUR, pero jerárquicamente del jefe de la misión.

En el caso de la segunda modalidad, se desarrolla una dinámica de coordinación entre las misiones y las OCEX, tanto a nivel formal como a nivel de las funciones. A nivel formal, se realizan coordinaciones para la acreditación del consejero económico comercial como parte de la misión establecida en el Estado receptor, de acuerdo a las normas consuetudinarias de derecho internacional recogidas en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y relaciones consulares, respectivamente. Por otra parte, a nivel funcional, se distribuyen las labores de acuerdo a las atribuciones del sector. Así, en cuanto al relacionamiento con las autoridades del Estado receptor, son las misiones diplomáticas y consulares las

¹⁵⁶ Cesar Huamachumo, "Hacia una nueva Diplomacia Comercial", *Política Internacional*, n.º 61 y 62 (Academia Diplomática del Perú, 2003), 33.

únicas investidas de las atribuciones necesarias para la concreción de acuerdos al más alto nivel.

Por su parte, a partir del análisis FODA realizado, se resaltan los activos con los que cuenta la Cancillería peruana para el desarrollo de la acción diplomática de promoción comercial en el exterior, tales como pertenecer a la más grande red multinacional del Perú en el exterior, que no se limita a las 62 embajadas y 69 consulados con los que cuenta, sino que abarca el total de mercados de destino en mérito a la figura diplomática de la concurrencia. Asimismo, la función exclusiva de representación oficial del Estado otorga un grado de apertura sin equiparación, que hace posible el establecimiento de relaciones al más alto nivel con las autoridades del Estado receptor, en favor de los intereses comerciales del país. En ese sentido, la propia institucionalidad y prestigio del Servicio Diplomático de la República otorga solidez y profesionalidad a las iniciativas de promoción comercial desarrolladas por los agentes diplomáticos en los mercados de destino.

A partir de ese análisis, se comprueba que la acción diplomática provee servicios únicos y diferenciados que constituyen un valor agregado en el proceso de internacionalización de la oferta exportable peruana.

Considerando dichas cualidades, corresponderá hacer frente a la principal debilidad identificada, que es la carencia de lineamientos que guíen la labor de los agentes diplomáticos de las misiones para una efectiva acción diplomática en materia de promoción comercial. A tal efecto, será de mucho beneficio empezar con el diseño de una hoja de ruta que provea una serie de pautas que faciliten la planificación de actividades por parte de las misiones, considerando las características propias del mercado de destino y de la modalidad trabajo de la misión, que se determina por la presencia de una OCEX, así como el tipo de bienes y servicios que demande el mercado de destino.

CAPÍTULO III

III. LA ACCIÓN DIPLOMÁTICA DE PROMOCIÓN COMERCIAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

El proceso de transformación estructural que enfrentan las economías del mundo está caracterizado por la revolución tecnológica, la creación de bloques comerciales y la globalización de negocios. Ante ello, las unidades productivas del sistema se ven en la necesidad de adaptarse a una serie de cambios técnicos, financieros, laborales, organizacionales y directivos que les permitan incorporarse, con cierta rapidez y gran efectividad, a la nueva dinámica del comercio internacional.

En dicho contexto, la formación de bloques de integración regional como la Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, México y Perú, representan una oportunidad para el desarrollo económico de las empresas nacionales de dichos países, las cuales se benefician al contar con más oportunidades para exportar, encontrar mercados y poder mejorar la calidad de los productos a través del comercio.

Los países miembros de la Alianza comparten una visión y características comunes importantes que hacen posible un mecanismo de integración.¹⁵⁷ Especialmente, en materia comercial, los países de la Alianza Pacífico comparten muchas similitudes, tales como un modelo de desarrollo, la apertura de mercados, la promoción de la inversión nacional y extranjera, eliminación de barreras al comercio e integración al mundo. En este último ámbito, la Alianza se ha concentrado en el impulso de negociaciones que se traduzcan en medidas que faciliten el comercio y la cooperación aduanera de sus miembros, para lo cual se han destinado esfuerzos hacia la desgravación arancelaria, la acumulación de origen, la reducción de obstáculos técnicos al comercio y el alineamiento de medidas sanitarias y fitosanitarias.

¹⁵⁷ Ernst & Young, *Guía de Negocios e Inversión de la Alianza del Pacífico 2017 / 2018* (Lima: EY, 2017), 33.

Por su parte, en materia de promoción, en el marco de la VII Cumbre de la Alianza del Pacífico, las agencias de promoción comercial de los países miembros (PROCOLOMBIA, PROCHILE, PROMPERU y PROMEXICO) suscribieron un convenio de cooperación institucional con la finalidad de promover el comercio, la inversión y el turismo.¹⁵⁸ En ese sentido, las agencias de promoción de los países miembros buscan incrementar su presencia comercial en mercados internacionales participando en iniciativas conjuntas de promoción.¹⁵⁹ Dicho trabajo ha tenido continuidad en el tiempo gracias a la planificación de actividades prioritarias a través de una hoja de ruta, que responde al objetivo de dar a conocer y promover las oportunidades que ofrece la Alianza del Pacífico, así como desarrollar acciones que permitan incrementar el comercio intra alianza.¹⁶⁰

Al respecto, resulta conveniente considerar que, tal como señala Mercier,¹⁶¹ los Estados pueden diferenciarse con respecto a su promoción comercial de acuerdo a:

- a. La forma estructural de las agencias responsables en promover las exportaciones (públicas, privadas o mixtas).
- b. El ámbito de gobierno en donde el servicio de promoción comercial es proporcionado (gobierno central, regional, central como coordinador).
- c. El número de ministerios o entidades que comparten la ejecución de la diplomacia comercial al interior de la estructura gubernamental. Al respecto, el autor identifica que la organización puede realizarse de múltiples maneras: a) Consolidación de atribuciones entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerios de Comercio Exterior de forma

¹⁵⁸ Fonken López, Sarita, "Propuesta de mejora para la promoción del comercio y las inversiones sobre la base del análisis comparativo de las estrategias de promoción económica del Perú, Chile, Colombia y México", Caso práctico para obtener el título de diplomático de carrera (Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 2015), 3.

¹⁵⁹ Alianza del Pacífico "Entidades de promoción", acceso el 25 de setiembre de 2017. <https://alianzapacifico.net/negocios-e-inversion/#entidades-depromocion>

¹⁶⁰ Alianza del Pacífico, acceso el 16 de setiembre de 2017, <https://alianzapacifico.net/en/agencias-de-promocion-de-alianza-del-pacifico-definen-hoja-de-ruta-para-2017/>

¹⁶¹ Alexandre Mercier, "Commercial Diplomacy in Advanced Industrial States: Canada, the UK and the US" (The Netherlands: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2007), 4.

consolidada; b) agencias de coordinación a cargo únicamente del Ministerio de Relaciones Exteriores y; c) cuando el Ministerio de Comercio Exterior es la entidad que retiene la principal responsabilidad de promoción de las exportaciones, pero no de forma exclusiva.

Por su parte, de acuerdo al PENX 2025, resulta necesario tener en cuenta las experiencias de los países vecinos, a fin de lograr el fortalecimiento de las redes de conexión internacional, lo que favorece el intercambio comercial.

En atención a ello, el presente capítulo tiene por objetivo realizar una evaluación comparativa (benchmarking¹⁶²) de los modelos de organización de la promoción comercial en los Estados miembro de la Alianza del Pacífico, a fin de identificar las buenas prácticas de acción diplomática ejercidas por sus misiones en el exterior.

3.1. Colombia

El modelo de organización de la promoción comercial colombiano surge como respuesta a la liberalización económica que comenzó a principios de los años noventa en dicho país. Tradicionalmente, las exportaciones se concentraban en un pequeño número de productos, incluyendo el café, los bananos, las flores y el petróleo. Cada uno de estos sectores contaba con recursos propios para promover las exportaciones y la agencia nacional de promoción de las exportaciones (entonces denominada PROEXPO, y posteriormente PROEXPORT) era responsable tanto de la promoción como de la financiación de las exportaciones.

¹⁶² El benchmarking es un extranjerismo usado para referirse a la técnica de estudio del mercado, que consiste en comparar sus niveles de eficiencia con estándares externos y ciertas prácticas internas con prácticas que son utilizadas por empresas similares líderes en el mercado; con el objetivo de hallar y corregir posibles errores generando planes de mejora. Además, esta herramienta es útil para identificar oportunidades de innovación. Johana Catalina Camberos Jerez, "Comparación de las acciones de PROCOLOMBIA con las de la agencia de promoción de Chile durante la última década, con el fin de desarrollar un plan de mejora para la promoción de las exportaciones no mineras de Colombia" (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015), 20.

Con la apertura de la economía, el gobierno reconoció la necesidad de diversificar la mezcla de exportaciones.¹⁶³

Tras la última reorganización realizada en el año 2014, la agencia cambió de nombre a PROCOLOMBIA, acompañando ello con una nueva estrategia consistente en "extender la promoción del país como socio ideal para comercializar bienes, servicios y turismo en el exterior",¹⁶⁴ bajo un enfoque de planificación estratégica que se articula a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

3.1.1. Estrategia nacional de promoción comercial

El Plan Nacional de Desarrollo¹⁶⁵ se compone de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.¹⁶⁶

Para el logro de los objetivos del Plan, se plantean cinco estrategias "transversales" que aportan a los tres pilares de la paz, la equidad y la educación; destacando entre ellas la estrategia de competitividad e infraestructura estratégicas, que tiene como objetivo incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo. Este objetivo plantea la necesidad de contar con una estrategia

¹⁶³ United States Agency for International Development. Best Practices in Export Promotion. (Estados Unidos: Nathan Associates Inc., 2004), 33.

¹⁶⁴ Noticias Caracol, "Proexport ahora será PROCOLOMBIA: nueva estrategia para lograr más exportaciones", citado en Fonken López, Sarita, "Propuesta de mejora para la promoción del comercio y las inversiones sobre la base del análisis comparativo de las estrategias de promoción económica del Perú, Chile, Colombia y México", Caso práctico para obtener el título de diplomático de carrera (Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 2015), 9.

¹⁶⁵ Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2015), 9. Acceso el 19 de octubre de 2017, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

¹⁶⁶ Contraloría General de la República. Análisis y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país" (Bogotá: Contraloría General de la República, 2015), 9.

dirigida a internacionalizar los sectores productivos de bienes y servicios (clave para acceder a nuevos mercados y continuar ampliando su demanda), por lo cual que se dirige a aumentar la admisibilidad en el exterior de los productos y servicios nacionales y brindar información relevante y acompañamiento técnico a los exportadores de servicios, siendo esta última tarea desarrollada en conjunto entre PROCOLOMBIA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, quienes definen actividades específicas tendientes a brindar acompañamiento y asistencia a los empresarios colombianos del sector de servicios que tengan interés de exportar a mercados objetivo donde se cuente con embajadas y oficinas comerciales. En ese sentido, la estrategia nacional de planificación relacionada a la promoción del comercial se apoya en las funciones de PROCOLOMBIA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia para el logro de sus objetivos.

La planificación plantea el aporte y articulación de funciones de todas las entidades intervinientes en el proceso de internacionalización. Al respecto, cabe señalar que el modelo de promoción comercial de Colombia tiene muchas similitudes con el referido “TPO sistémico” del modelo peruano. PROCOLOMBIA es el ente articulador del proceso de internacionalización de la oferta exportadora, que se inicia con la labor del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a cargo de la formulación de políticas y estrategias de comercio exterior, a lo cual se suma la labor de la cartera que orienta la generación de la oferta exportable, como es el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las subsiguientes labores de facilitación del comercio requieren de la participación del ente de financiamiento (BANCÓLDEX), la labor de la autoridad aduanera (DIAN), las autoridades sanitarias (ICA, INVIMA), y las entidades regulatorias de transporte (Ministerio de Transporte a través de la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte y la Comisión de Regulación de Comunicaciones). Finalmente, el último eslabón de dicha cadena de valor implica la acción externa, en la cual participan conjuntamente el Ministerio de Relaciones Exteriores y PROCOLOMBIA.

3.1.2. Acción externa

El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en materia de promoción comercial se sustenta en el Decreto 3355 de 2009, que desarrolla su estructura y atribuciones, el mismo que en su artículo 3 faculta a la Cancillería colombiana a “Participar en la formulación y en la ejecución de la política de comercio exterior y de integración comercial en todos sus aspectos”, así como “Administrar el Servicio Exterior de la República y adoptar las medidas necesarias para que opere de conformidad con los lineamientos y prioridades de la política exterior”.¹⁶⁷

Este mandato se traduce en la planificación sectorial de sus objetivos y metas, que de acuerdo al Plan Estratégico Sectorial 2015-2018 del sector de Relaciones Exteriores, se basa en el objetivo de diversificar la agenda de política exterior hacia sectores ejes del desarrollo nacional fortaleciendo las relaciones bilaterales y velando por el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Para ello, la estrategia prevista en el plan consiste en fortalecer las relaciones bilaterales con los socios tradicionales y no tradicionales (a través de visitas y reuniones de alto nivel; los mecanismos de Consultas Políticas, el desarrollo de Gabinetes Binacionales, la negociación, suscripción e implementación de instrumentos, entre otros.).

Bajo ese enfoque, la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior se desarrolla de manera conjunta con PROCOLOMBIA, a través de las representaciones diplomáticas en el exteriores (59 embajadas y 40 consulados), a las que se suma la figura las 30 oficinas comerciales a cargo de PROCOLOMBIA, que son acreditada a través de la misión en los Estados receptores.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Decreto 3355 de 2009, acceso el 15 de setiembre de 2017, <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/about/functions>

¹⁶⁸ PROCOLOMBIA, Red mundial de oficinas PROCOLOMBIA, acceso el 24 de setiembre de 2017, <http://www.PROCOLOMBIA.co>

Esta dinámica plantea una necesidad de lineamientos claros de acción y articulación oportuna, para ello Colombia contempla en su marco legal una relación de coordinación entre las oficinas de PROCOLOMBIA y sus embajadas, que procura mantener un canal permanente de comunicación entre las oficinas comerciales en el exterior y los jefes de las misiones diplomáticas. Así, de acuerdo al artículo 84 del Decreto 274 del 2000 (Decreto que regula el servicio exterior colombiano) los funcionarios especializados, tales como los agregados comerciales a cargo de las oficinas comerciales, deberán atender las instrucciones, políticas y criterios orientadores que señale el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio respectivo según el caso. Dichas políticas se coordinarán entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el respectivo Ministerio y de ellas la Cancillería informará al Jefe de Misión correspondiente para que éste mantenga la adecuada coordinación de los funcionarios del servicio exterior.

En ese sentido, sobre la base de los objetivos planteados en Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (desarrollada en sus planes sectoriales e institucionales) la acción diplomática en el exterior tiene como principal activo la articulación permanente a un esquema de estrategias comunes, a partir de lo cual se desarrolla una coordinación permanente entre las misiones diplomáticas y las oficinas comerciales de PROCOLOMBIA, promueve la inserción positiva de su oferta exportable en el escenario internacional, así como su reposicionamiento en la región y su proyección hemisférica-global.

3.2. Chile

La promoción comercial de Chile tiene como entidad líder del proceso a PROCHILE, órgano de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales - DIRECON del Ministerio de Relaciones Exteriores chileno, que se encarga de promover las exportaciones, contribuir a la difusión de oportunidades para la inversión extranjera y el fomento del turismo.

En su estructura, a nivel interno, cuenta con la sede principal en Santiago, y 15 oficinas o "Centros exportadores" a nivel regional, y a nivel exterior cuenta con 53 oficinas comerciales en el exterior.

3.2.1. Estrategia nacional de promoción comercial

Chile también participa de la implementación del enfoque de planificación para el establecimiento de objetivos en materia de promoción comercial en el exterior. Para ello, ha establecido un alineamiento entre los objetivos nacionales y los objetivos estratégicos institucionales del Ministerio de Relaciones, tales como *“Fortalecer políticas, iniciativas y vínculos estratégicos con los distintas regiones del mundo y países de interés, a través de los mecanismos de consultas políticas y de las actividades de las misiones de Chile en el extranjero para materializar los objetivos de desarrollo económico y humano del país, privilegiando acciones apuntadas al desarrollo Educativo, Científico y Tecnológico de Chile”*.¹⁶⁹ A su vez, la DIRECON contempla entre sus objetivos *“Apoyar la atracción de inversión extranjera, el turismo y la inversión chilena en el exterior, a través del fortalecimiento de la Red de oficinas comerciales de Chile en el mundo. Ello, de manera complementaria a las acciones de promoción de bienes y servicios, con el fin de contribuir a la generación de oportunidades de negocios y a la diversificación de mercados de manera sostenible en el tiempo”*.¹⁷⁰

En cuanto al modelo de promoción comercial chileno, se encuentra nuevamente similitudes a un “TPO sistémico”, con la intervención de numerosas entidades con funciones y aportes diferentes. PROCHILE es el ente articulador del proceso de internacionalización de la oferta exportadora, que se inicia con la labor del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a cargo de la formulación de políticas y estrategias de comercio exterior, sumándose el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Economía Fomento y Turismo a como entes de fomento de la oferta exportable. Las labores de facilitación del comercio se encuentran a cargo del ente de fomento exportador (CORFO), la labor de la

¹⁶⁹ Ficha De Definiciones Estratégicas Año 2015-2018 (Formulario A1).

¹⁷⁰ *Ibíd.*

autoridad aduanera (Servicio de Impuestos Internos), las autoridades sanitarias (ACHIPIA, SERNAPESCA, ISPCH, SAG), y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Finalmente, el último eslabón de dicha cadena de valor implica la acción externa, en la cual participan conjuntamente el Ministerio de Relaciones Exteriores y PROCOLOMBIA.

3.2.2. Acción externa

Para el ejercicio de su acción externa, Chile cuenta con 55 oficinas comerciales (OFICOM) en el exterior que dependen directamente de PROCHILE, que como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL) se articula a la red de 72 embajadas, 51 consulados que conforman sus sedes de representación diplomática.

La dinámica para la designación de los jefes de las oficinas consiste en un concurso público, cuyo candidato debe obligatoriamente ser profesional en materia de promoción económico/comercial. Aproximadamente cuentan con 5 o 7 personas por oficina comercial y además con la guía de un reglamento de funcionamiento de las oficinas comerciales.

La programación de actividades es anual y es lo primero que está en coordinación con el sector privado. De ese modo, el TPO en su conjunto (sectores, oficinas y entidades de apoyo) es quien elabora o diseña el plan anual. La oficina comercial tiene presupuesto autónomo.

En el año 2011 Chile implementó el programa “Consulados y Embajadas Comerciales”, que busca desarrollar un trabajo coordinado en aquellos lugares donde no existen oficinas comerciales, en mérito a la cual se ha establecido una relación de coordinación entre PROCHILE y la Dirección General de Política Exterior y la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración para apoyar a los empresarios en aquellos mercados.

Uno de los recursos más destacables con los que cuentan las misiones chilenas en el exterior es el Programa de Actividades Específicas en el Exterior – PAEE, que

tiene como función financiar actividades de difusión de la política exterior de Chile. Dicho programa cuenta con un presupuesto regular. La selectividad de las actividades es exclusiva de la Dirección General de Política Exterior de la Cancillería chilena. Estos recursos se asignan a proyectos de Embajadas y Consulados y a proyectos relacionados con la difusión de los acuerdos comerciales con la Unión Europea, la difusión en América del Norte y Central de las oportunidades comerciales y de inversión en Chile y la acción internacional de Chile en el Pacífico Insular, mediante resolución del jefe del Servicio, la que incluirá a lo menos las actividades a desarrollar, los costos relacionados por concepto de gasto y los beneficios esperados.

En ese sentido, el PAEE se desarrolla en las misiones diplomáticas de Chile en el Exterior, complementando su labor normal o dispositiva, y tiene como fin potenciar la imagen de Chile en el ámbito bilateral y multilateral, para alcanzar una mayor integración con los países limítrofes y con aquellos Estados con los que Chile comparte criterios convergentes, así como acrecentar la presencia del país ante los organismos internacionales. Todos pueden ser beneficiarios de este programa, sin discriminación de ningún tipo, pues las actividades y el producto obtenido son para el uso de las instituciones gubernamentales, parlamentarias, actividades empresariales y la sociedad civil, determinándose que los proyectos ejecutados buscan el beneficio-país.

3.3. México

En México la reorientación y modernización de la oferta exportable y el aparato industrial ha sido pieza importante de la estrategia económica y social desde la década de 1980, época desde la cual el país ha pasado de ser una de las economías más cerradas a una de las más dinámicas.

Actualmente México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio (en adelante, TLC) con 46 países y 9 acuerdos de comercio (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), lo que representa la

oportunidad de tener acceso preferencial a un mercado potencial de más de mil millones de consumidores y 60% del PIB mundial. Además, México participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la ALADI.

Con su ubicación estratégica, bajos costos laborales unitarios y mano de obra cada vez más experta, México evoluciona paulatinamente para convertirse en un centro de manufactura mundial. La experiencia indica que participar en las cadenas globales de valor y ascender en las mismas contribuyen a un crecimiento más rápido de la productividad.¹⁷¹ De acuerdo al último reporte del índice de competitividad 2017-2018 elaborado por el Foro Económico Mundial,¹⁷² México ocupa el lugar 51 en el ranking mundial. No obstante, las nuevas condiciones del entorno internacional y la competencia de otros países obligan a México a desarrollar condiciones que le permitan transitar de una “competitividad artificial” a una “competitividad real”, sustentada en elementos de tipo estructural.¹⁷³

3.3.1. Estrategia nacional de promoción comercial

México cuenta con una estrategia nacional para la promoción comercial, en cuya formulación e implementación participa un TPO sistémico integrado por PROMÉXICO, en calidad de entidad que lidera el proceso, y su Comité Técnico, integrado por entidades públicas y privadas articuladas al proceso:

- PROMÉXICO es la agencia de promoción de comercio e inversiones de México, creada en junio de 2007 por el presidente mexicano Felipe Calderón. Es un fideicomiso público considerado entidad paraestatal, del

¹⁷¹ OCDE. *Estudios Económicos de la OCDE. México. Enero 2017*. Visión General. (México: Comité de Análisis Económico y del Desarrollo de la OCDE: 2017), 39.

¹⁷² World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2017–2018* (Ginebra: the World Economic Forum, 2017), ix.

¹⁷³ Conforme al Foro Económico Mundial del año, la competitividad real es aquella que está sustentada en la productividad de la economía (World Economic Forum, acceso el 04 de octubre de 2017, <http://www.productividadchile.cl/wp-content/uploads/2017/01/Minuta-Indice-de-Competitividad-Global-del-Foro-Economico-Mundial-2016-2017.pdf>).

sector de Secretaría de Economía, que coordina con la Secretaría de Relaciones Exteriores en las materias de su competencia.¹⁷⁴

- El Comité Técnico de PROMÉXICO está presidido por la Secretaría de Economía. Incluye a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Turismo, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico y la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.¹⁷⁵

A su vez, la presencia de PROMÉXICO se despliega en sedes a nivel interno y externo.

- En el interior: cuenta con 30 oficinas al interior del país.¹⁷⁶ El Art. 4º del decreto constitutivo de PROMÉXICO le permite establecer oficinas en las unidades federativas, precisamente para coordinar con estas las diferentes actividades y proyectos; por este motivo, PROMÉXICO tiene seis coordinaciones regionales, ubicadas en Metropolitana y Centro, Centro-Occidente, Noroeste, Noreste, Sur y Sureste.¹⁷⁷
- En el exterior: cuenta con 48 oficinas adscritas a las misiones en el exterior en 31 países.

Dentro del marco de la Política Económica para la Competitividad y a través del Consejo Presidencial para la Competitividad, se han planteado estrategias y líneas de acción concretas que permitirán generar las condiciones necesarias para

¹⁷⁴ Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. DOF: 13/06/2007, acceso el 05 de octubre de 2017, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4990408&fecha=13/06/2007

¹⁷⁵ Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. DOF: 13/06/2007, acceso el 05 de octubre de 2017, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4990408&fecha=13/06/2007

¹⁷⁶ PROMÉXICO. Oficinas de PROMÉXICO, acceso el 04 de octubre de 2017. <http://www.PROMEXICO.gob.mx/es/mx/omex>

¹⁷⁷ Gaceta Parlamentaria. Proposición, acceso el 04 de octubre de 2017, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2015/ene/20150107-VI/Proposicion-23.html>

promover la competitividad de distintos sectores productivos considerados como prioritarios, ya que su participación en el mercado y la generación de fuentes de trabajo generará sinergias que impulsen al resto de la planta productiva y estimulen las exportaciones. Dentro de estos están: aeronáutico, agroindustrial, automotriz y auto-partes, comercio, construcción, electrónica, química, software, textil-confección, turismo, maquila de exportación, cuero y calzado.

Por otro lado, la política de promoción de exportaciones ha jugado un papel importante en el desarrollo de la capacidad exportadora del país. El gobierno ha establecido una serie de programas e instrumentos con la finalidad de apoyar las exportaciones de los diferentes sectores productivos.

La estrategia mexicana de promoción se basa en la integración de oferta exportable. Esta estrategia “*permite consolidar la oferta exportable del país por productos, apoyar a pequeños productores, organizar la cadena de suministros y negociar directamente con grandes compradores, entre otros*”.¹⁷⁸ En mérito a dicha estrategia, en el año 2012 PROMÉXICO fue premiada por el Centro de Comercio Internacional como la mejor Agencia de Promoción de Exportaciones en la categoría de Países en Desarrollo por su modelo de integración de oferta exportable. Gracias a este modelo, PROMÉXICO reunió a 500 productores de tomate de 13 Estados que se organizaron bajo la marca “Tekitoma” y pudieron satisfacer las necesidades de grandes clientes que les permitieron facturar 40 millones de dólares en exportaciones en 2011.¹⁷⁹

En cuanto a los sectores de la actividad económica que se priorizan, a partir de los estudios elaborados por la Secretaría de Economía, PROMÉXICO ha centrado sus esfuerzos de promoción en algunos sectores estratégicos, siendo esta lista corroborada por una consultora internacional. Por ello,

¹⁷⁸ El Economista. ProMéxico recibe premio por modelo de exportación, acceso el 04 de octubre de 2017, <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/10/18/PROMEXICO-recibepremio-modelo-exportacion>.

¹⁷⁹ International Trade Centre. 2012 TPO Network Award Winners, acceso el 04 de octubre de 2017, <http://www.intracen.org/trade-support/tpo/2012-awards/winners/>

*“(...) se intentaba identificar el grado de madurez de las industrias de alto impacto establecidas en México, con el fin de enfocar su política de desarrollo industrial. Es importante mencionar que, tanto la política de promoción de inversión como la de exportaciones pueden verse como factores de apoyo en el desarrollo industrial de estos sectores”.*¹⁸⁰

Como resultado, los sectores priorizados por México son siete: aeroespacial, automotriz, alimentos procesados, electrodomésticos, electrónicos, energías renovables y ciencias de la vida (Incluye biotecnología, dispositivos médicos, farmacéutico y turismo de salud).¹⁸¹ Otra de las características que posee la estrategia integrada es la provisión de programas de apoyo. PROMÉXICO ha desarrollado plataformas para lograr sus objetivos, tales como “PROMÉXICO Global” y “Hecho en México B2B”.

- “PROMÉXICO Global”, compuesta por una serie de talleres, conferencias y ruedas de negocios llevadas a cabo en diferentes estados del país.¹⁸² Esta es definida como: *(...) una iniciativa del gobierno Federal que tiene como objetivo reunir a todos los servicios del gobierno, para el asesoramiento, coordinación y ejecución de acciones para promover el comercio internacional y atraer la inversión extranjera para los empresarios que desean exportar sus productos*.¹⁸³
- “Hecho en México B2B” busca facilitar la compra y venta de productos y servicios mexicanos, vinculando a las empresas exportadoras domésticas con compradores extranjeros. Consiste en un directorio online gratuito (Previa evaluación de ciertos requisitos indispensables como ser una empresa exportadora, contar con página web y catálogo de productos,

¹⁸⁰ PROMÉXICO. Actualización del Plan de Negocios 2007-2012 Proyecciones y previsiones a 2014, 27, acceso el 04 de octubre 2017. <https://www.PROMEXICO.gob.mx/documentos/pdf/PlanNegociosVersion3-2-PROMEXICO.pdf>

¹⁸¹ PROMÉXICO. México Investment. Acceso el 04 de octubre de 2017. <http://mim.PROMEXICO.gob.mx/>

¹⁸² PROMÉXICO. Oficinas de ProMéxico, acceso el 04 de octubre de 2017, <http://www.PROMEXICO.gob.mx/es/mx/omex>

¹⁸³ Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. ProMéxico Global, acceso el 05 de octubre de 2017, <http://www.senasica.gob.mx/?even=470>

entre otros) que cuenta con más de 5 mil empresas registradas, entre empresas mexicanas y extranjeras, que comparten su catálogo de oferta y demanda respectivamente, así como los datos de contacto.¹⁸⁴

En cuanto a las dificultades, uno de los problemas más discutidos por los empresarios y los profesionales en comercio exterior en México, como en muchos otros países, en relación al desarrollo de las exportaciones es el tema de la competitividad. A pesar que el gobierno ha implementado políticas encaminadas a incrementar la competitividad de las empresas, éste punto sigue siendo uno de los retos pendientes en el país.

3.3.2. Acción externa

La organización de la acción externa mexicana se realiza mediante las oficinas comerciales situadas en el exterior (OREX), que suman 48 en 31 países.¹⁸⁵ Las oficinas de PROMÉXICO trabajan en coordinación con las Embajadas, asesorando e informando sobre la agenda de actividades al jefe de misión conforme a la Ley del Servicio Exterior mexicano que señala lo siguiente respecto a estos funcionarios:

*(...) estará comisionado en el extranjero bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o representación consular correspondiente, a quien deberá informar de sus actividades y atender las recomendaciones que formule sobre sus gestiones, especialmente por lo que se refiere a las políticas generales y las prácticas diplomáticas o consulares).*¹⁸⁶

En cuanto a la coordinación de la acción con la misión a la que pertenece, se tiene que, en el exterior los funcionarios de PROMÉXICO son acreditados como miembros de la misión diplomática y, en su mayoría, son profesionales

¹⁸⁴ PROMÉXICO Global. Conoce Hecho en México B2B, acceso el 04 de octubre de 2017, http://www.PROMEXICOglobal.com/work/models/promex_global/Resource/18/2/images/interactivo_b2b.ppsx.

¹⁸⁵ PROMÉXICO. Oficinas de ProMéxico, acceso el 04 de octubre de 2017, <http://www.PROMEXICO.gob.mx/es/mx/omex>

¹⁸⁶ Artículo 8º Ley del Servicio Exterior Mexicano, acceso el 04 de octubre de 2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf

especializados en temas de economía, comercio y negocios, seleccionados a través de un concurso público por tiempo indefinido.¹⁸⁷ En este sentido, el artículo 8° de la Ley de Servicio Exterior Mexicano define el concepto de personal asimilado, que:

*“se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto”.*¹⁸⁸

De acuerdo con el mismo artículo, la Secretaría de Relaciones Exteriores podría determinar si los funcionarios asimilados deben pasar o no cursos de capacitación en el Instituto Matías Romero, centro de formación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En observación de lo señalado, destaca como buena práctica en acción diplomática que México contempla en su marco legal una relación de coordinación entre las oficinas de sus respectivas agencias de promoción y sus embajadas. Al respecto, destaca el trabajo que ha llevado a cabo la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), que de acuerdo a la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores Mexicana se encuentra a cargo de diseñar, dirigir, coordinar e instrumentar, las estrategias y actividades que en materia de atracción de inversión extranjera directa, promoción económica, comercial y turística realicen la red de embajadas, consulados y oficinas de México en el exterior.¹⁸⁹ Es a partir de su incorporación en la estructura que se dieron grandes avances para la mejor coordinación de funciones entre las OREX y el trabajo de las secciones económicas de las misiones

¹⁸⁷ Fonken López, Sarita, “Propuesta de mejora para la promoción del comercio y las inversiones sobre la base del análisis comparativo de las estrategias de promoción económica del Perú, Chile, Colombia y México”, Caso práctico para obtener el título de diplomático de carrera (Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 2015), 13.

¹⁸⁸ Artículo 8° Ley del Servicio Exterior Mexicano, acceso el 04 de octubre de 2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf

¹⁸⁹ Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Manual de Organización de la Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012), 20.

diplomáticas y consulares mexicanas en el exterior. Uno de los instrumentos que permitió dinamizar el trabajo conjunto fue el Convenio de Colaboración SRE/AMEXCID- PROMÉXICO, en el marco de la 26° Reunión de Embajadores y Cónsules, buscando robustecer la complementariedad de las labores de promoción¹⁹⁰ a través de tres objetivos: 1. Institucionalizar la colaboración entre las Representaciones de México en el Exterior y las OREX; 2 reforzar la cobertura en regiones y países donde no tiene presencia PROMÉXICO; y 3. optimizar los recursos del Gobierno Federal para la promoción económica en el exterior.

3.4. Análisis comparativo y buenas prácticas identificadas

De acuerdo a las características observadas en cada uno de los modelos de promoción de los tres países que conjuntamente con el Perú conforman la Alianza del Pacífico, se verifica que existen muchas similitudes en la configuración de necesidades de coordinación entre las agencias de promoción comercial, quienes lideran el proceso de promoción, frente a la dinámica particular que implica la promoción mediante la acción exterior, que corresponde por su naturaleza a la acción diplomática.

En el contexto de la existencia de estrategias nacionales, si bien hay una diversidad de planteamientos en lo que se refiere a las organización de los programas y entidades que participan en la formulación e implementación de las mismas o las que lideran el proceso, se puede concluir que esta responsabilidad recae mayormente en entidades de comercio exterior, y en menor medida en las Cancillerías, a excepción del caso de Chile, donde la función rectora es de cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, lo cierto es que el papel de las cancillerías no deja de ser muy destacado, en razón a que provee de un elemento diferenciador muy importante, como es su capacidad de facilitar las relaciones comerciales “in situ” y provistas de la facultad de representación oficial que realizan los agentes diplomáticos, que se articula en una cadena de valor con la labor de las oficinas comerciales, las

¹⁹⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, "Tercer Informe de labores 2014-2015" (México: SRE, 2015).

cuales realizan las gestiones de análisis de información, capacidad de gestión, red de contactos entre otras manifestaciones.

Del análisis de los hallazgos se puede observar que los países con propuestas más articuladas en la promoción comercial como Chile y México tienen una estrategia nacional definida que les permite fijar objetivos claros a largo plazo, los mismos que se buscan consensuar entre el sector público y privado. Así, destacan los programas “Consulados y Embajadas Comerciales” de Chile, y el Convenio de Colaboración entre la AMEXCID y PROMÉXICO, que buscan institucionalizar la dinámica de trabajo coordinado entre la acción diplomática y las labores técnicas de las agencias de promoción, a fin de generar sinergias y evitar la duplicidad de funciones.

En ese sentido, si bien la responsabilidad en la formulación e implementación de la estrategia nacional recae mayormente en entidades de comercio exterior, lo cierto es que en la mayoría de los casos los ministerios de relaciones exteriores cumplen un rol primordial por ser su función natural la que se efectúa en destino, que es donde se origina la información más sensible y prioritaria del comercio internacional.¹⁹¹

Asimismo, como parte de un proceso de planificación, se observa que tan importante como diseñar y ejecutar una política de promoción comercial, es importante la evaluación de la misma a todo nivel, recurriendo no solo a métodos cuantitativos sino también a métodos cualitativos.

Cabe destacar lo fundamental que es, en una estrategia nacional, la incorporación de programas de apoyo al micro y pequeñas empresas y a las pequeñas y medianas empresas, ya que muchos países exitosos en la promoción comercial así lo hacen. Asimismo, el diseño e implementación de programas de investigación y desarrollo para la exportación.

¹⁹¹ Rodolfo Castro *et al.*, *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores* (Lima: Cuadernos de Política Exterior, Fascículo 2, Academia Diplomática del Perú, 2008), 29.

Otro aspecto a destacar es la importancia que se da en la política de promoción de exportaciones a la internacionalización de las empresas, lo que refleja una evolución del concepto tradicional de promoción comercial.

CAPÍTULO IV

IV. ACCIÓN DIPLOMÁTICA DE PROMOCIÓN COMERCIAL EN EL EXTERIOR, EN EL MARCO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El bienestar económico, que constituye el interés nacional hacia el cual se dirige la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior, es un motivo de frecuente preocupación en el campo de la gestión pública y el desarrollo humano. Para alcanzarlo, es fundamental contar con un modelo de Estado que responda a los intereses y objetivos de la sociedad, es decir, moderno, orientado al logro de resultados y al servicio de las personas.¹⁹²

La modernización del Estado implica la transformación de actitudes y de fortalecimiento de aptitudes, lo que involucra a todos los niveles de gobierno. En ese contexto, la Cancillería y sus dependencias a nivel interno y en el exterior se encuentran en un proceso de formulación de estrategias para la mejora puntual e incremental de sus funciones, que supone una esforzada labor de planificación y consenso.

Bajo ese contexto, en las siguientes secciones se examinará el rol asignado a las misiones en el exterior en el marco del proceso de modernización del Estado, a través de la estructura de la planificación estratégica, operativa y presupuestaria que sostiene la gestión de la acción diplomática para la promoción comercial del Perú que se ejerce en los mercados de destino de la oferta exportable peruana. En ese sentido, se ha tomado como objeto de análisis: 1. La articulación de los objetivos estratégicos realizada para el proceso de planeamiento estratégico del sector relaciones exteriores; 2. El diseño del programa presupuestal N° 133 “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática” en el marco del presupuesto por resultados y finalmente 3. El enfoque de participación en el Plan Estratégico Nacional Exportador - PENX 2025.

¹⁹² USAID, *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública* (Lima: USAID, 2011), 5.

Como resultado de este análisis, se busca identificar el grado de contribución esperado de la acción diplomática en materia de promoción comercial ejecutada por las misiones en el exterior, en el marco de los tres proyectos mencionados.

4.1. Las bases del proceso de modernización del Estado peruano

A principios del nuevo milenio las principales organizaciones políticas, sociales y religiosas del país suscribieron el Acuerdo Nacional,¹⁹³ que contiene 34 objetivos de largo plazo agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) Democracia y Estado de Derecho; (ii) Equidad y Justicia Social; (iii) Competitividad del País; y (iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Dicho documento impulsa a la planificación estratégica como una herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible del país, en razón a lo cual estableció la Quinta Política del Estado, que dispuso la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (en adelante, SINAPLAN)¹⁹⁴ para definir las metas estratégicas para el desarrollo en los niveles de corto, mediano y largo plazo

Sobre la base del Acuerdo Nacional, en el año 2011 se publicó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021” (en adelante Plan Bicentenario)¹⁹⁵ como resultado de la labor del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (en adelante, CEPLAN)¹⁹⁶, producto de un trabajo multidisciplinario que incluyó a expertos, dirigentes políticos, autoridades y

¹⁹³ El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y armar su gobernabilidad democrática. Acuerdo nacional. Acceso el 01 de octubre de 2017. <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

¹⁹⁴ El SINAPLAN es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Se encuentra conformado por 2076 entidades pertenecientes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los organismos constitucionales autónomos, del gobierno subnacional y del foro del acuerdo nacional. ¹⁹⁵ Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, del 2 de junio de 2011.

¹⁹⁶ El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como ente rector del SINAPLAN, tiene la función de establecer los lineamientos, procedimientos y metodologías para implementar el nuevo enfoque de planeamiento estratégico en el sector público. En ese sentido coordina y articula la propuesta del Plan Bicentenario con los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, los partidos políticos y las instituciones representativas de la sociedad civil, utilizando metodologías técnicamente válidas.

representantes de la sociedad civil.¹⁹⁷ Dicho plan nacional tiene por objetivo establecer los principios, normas, procedimientos e instrumentos del proceso de planeamiento estratégico en el marco del SINAPLAN, que considera como indispensable el relacionar el desarrollo integral y sostenible con la vigencia plena y efectiva de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas.

El Plan Bicentenario contiene seis “ejes estratégicos”, cada uno de los cuales posee un objetivo nacional. A su vez, los objetivos nacionales contienen objetivos específicos, lineamientos, prioridades y programas, que deben orientar las decisiones y acciones del Estado para alcanzar las metas de desarrollo al 2021. En mérito a ello, todas las entidades conformantes del SINAPLAN tienen la obligación de ajustar sus planes estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Bicentenario. De ese modo, se sentaron las bases para el inicio del proceso de modernización en el Estado peruano, especialmente, con relación a la gestión pública.

4.2. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

El principal instrumento de la modernización de la gestión pública en el Perú es la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021”¹⁹⁸ que es la base del proceso político-técnico de transformación de actitudes y de fortalecimiento de aptitudes, de agilización de procesos, simplificación de procedimientos, sistemas funcionales y administrativos, así como de relaciones y estructuras administrativas; con el fin de hacerlos compatibles con los nuevos roles de todos los niveles de gobierno y con los planes nacionales e institucionales. Este proceso tiene como ente rector a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros,¹⁹⁹ y su objetivo general es

¹⁹⁷ Fonken López, Sarita, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales (Lima: Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuellar”, 2015), 61-62.

¹⁹⁸ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM del 09 de enero de 2013.

¹⁹⁹ Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. *Preguntas y respuestas, los ejes y lineamientos de la política exterior del actual gobierno, conceptos clave relativos al proceso de planeamiento estratégico y el estado de la modernización en el Ministerio de Relaciones Exteriores* (Lima: MRE, 2016), 28-29.

orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país.²⁰⁰

El proceso de modernización de la gestión pública se basa en el modelo de gestión para resultados al servicio de los ciudadanos,²⁰¹ para lo cual la Política de Modernización desarrolla cinco pilares, tres ejes transversales y un proceso de gestión del cambio, como se muestra en el siguiente gráfico:



Figura N° 5. Modelo de gestión para resultados de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

Fuente: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2017

La Cancillería ha venido dando importantes avances para el mejoramiento y modernización de la gestión, especialmente respecto del primer pilar, tales como

²⁰⁰ Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Acceso el 19 de octubre de 2017. <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

²⁰¹ El modelo de gestión para resultados al servicio de los ciudadano es una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan (en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno) por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”) como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible. Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021* (Lima: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2013), 27.

la elaboración del Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021 (en adelante PESEM), el Plan Estratégico Institucional (PEI) de cada trienio, así como el Plan Operativo Institucional (POI) de cada ejercicio, todos ellos articulados entre sí. A estos instrumentos se suma una novedosa herramienta de gestión presupuestal, denominada de Presupuesto por Resultados (en adelante, PpR), que es el segundo pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, en el marco del cual el sector Relaciones Exteriores cuenta con dos programas presupuestales: 1) El programa presupuestal 0062 “Optimización de la política de protección y atención a las comunidades peruanas en el exterior” y 2) El programa presupuestal 0133 – “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática”, sobre el cual se profundizará en las secciones siguientes de la presente investigación.

Por otra parte, con relación a las estrategias para la promoción comercial del Perú, se cuenta con el PENX 2025, elaborado bajo la rectoría del MINCETUR en el contexto de revitalización del enfoque de planificación señalado en el primer pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. El PENX 2025 contiene la planificación estratégica de los programas y actividades en materia de política de comercio exterior, con la finalidad de dar continuidad y un nuevo impulso al desarrollo de los negocios internacionales del país.²⁰² En ese marco, el PENX 2025 contiene pilares estratégicos de carácter transversal y su implementación implica una estrecha coordinación con los diferentes niveles de gobierno a nivel nacional, ya que promueven la mejora y/o actualización de mecanismos e instrumentos que ejecutan otras entidades del Estado. Por su calidad multisectorial, la implementación del PENX requiere de un amplio diálogo y compromiso de los sectores involucrados, de tal manera que se logren implementar los proyectos y actividades señalados en plan, con el fin de alcanzar las metas y objetivos propuestos por el mismo, así como identificar y priorizar a

²⁰² Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *Plan Estratégico Nacional Exportador – PENX 2025* (Lima: MINCETUR, 2015), 74.

los beneficiarios, de manera que se pueda maximizar el impacto y tener como consecuencia la mejora de la competitividad exportadora.²⁰³

El PENX 2025 se encuentra articulado a las iniciativas de planificación nacional, en especial al objetivo nacional “Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad”²⁰⁴ del eje estratégico 4 - Economía, Competitividad y Empleo del Plan Bicentenario. Asimismo, de acuerdo a lo señalado en su Anexo 1, el PENX 2025 se encuentra estrechamente relacionado con otros planes estratégicos nacionales, tales como la Agenda Nacional de Competitividad y el Plan Nacional de Diversificación Productiva, entre otros,²⁰⁵ que tienen como eje central al Plan Bicentenario. Dicha articulación es expresada en el PENX 2025 bajo el siguiente modelo:



Figura N° 6. Planes estratégicos relacionados con el PENX 2025
Fuente: MINCETUR, 2015.²⁰⁶

²⁰³ *Ibíd.*

²⁰⁴ *Ibíd.*, Anexo 1 - El PENX y otras iniciativas de planificación estratégica, 71.

²⁰⁵ En relación a la Agenda Nacional de Competitividad y su política de orientación a la facilitación de procesos y procedimientos que permitan el comercio eficiente (elaborada por el Consejo Nacional de Competitividad), el PENX encuentra vinculación a través de la implementación de iniciativas de facilitación de exportaciones, orientadas a la optimización y fortalecimiento de la gestión aduanera y fronteriza, y la mejora del marco regulatorio, así como la optimización de procesos y soluciones tecnológicas. Por su parte, respecto al Plan Nacional de Diversificación Productiva, el PENX comparte la estrategia de la promoción de la diversificación productiva y profundiza la implementación de mecanismos que fortalezcan el desarrollo de exportaciones diversificadas y principalmente no tradicionales, con programas que brinden opciones a las empresas para mejorar su competitividad y una efectiva integración al mercado global como lo son por ejemplo la calidad y excelencia empresarial para la diversificación, la investigación, innovación y la transferencia tecnológica, el encadenamiento productivo o la articulación a cadenas globales de valor, entre otro.

²⁰⁶ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *Plan Estratégico Nacional Exportador - PENX 2025* (Lima, MINCETUR, 2015), 76.

Si bien el PENX 2025 es el único plan multisectorial que propone un trabajo conjunto entre los sectores involucrados en el comercio exterior²⁰⁷ (incluyendo a la Cancillería y la labor de las misiones en el exterior)²⁰⁸, a partir del modelo de relacionamiento entre planes estratégicos señalado en la *Figura N° 6* se observa la ausencia de algún plan estratégico que se enfoque específicamente en la acción diplomática para la promoción comercial en el exterior. Por su naturaleza, la acción diplomática se ejecuta a partir de las estrategias establecidas en el PESEM 2015-2021 del Sector Relaciones Exteriores y los planes institucionales que se articulan al mismo, ninguno de los cuales resulta visible en el modelo de relacionamiento de planes estratégicos del PENX 2025.

Este hecho plantea la necesidad de analizar la estructura de la planificación estratégica, operativa y presupuestaria que sostiene la gestión de la acción diplomática que realizan las misiones en el exterior, con la finalidad de determinar el grado de articulación que dicha labor aporta a la consecución de los fines de la nación.

4.3. Acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior y el planeamiento estratégico en el MRE

El planeamiento estratégico es el proceso sistemático construido sobre el análisis continuo de la situación actual y del pensamiento orientado a futuro, el cual genera información para la toma de decisiones con el fin de lograr los objetivos estratégicos establecidos.²⁰⁹ Asimismo, busca que el desarrollo integral del país

²⁰⁷ Fonken López, Sarita, “Balance de la Promoción Económica del Perú”, tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales (Lima: Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuellar”, 2015), 75-76.

²⁰⁸ Así, por ejemplo, en la línea de acción 1.5 - Consolidación de la presencia y promoción comercial del Perú en el exterior del Pilar 1 (Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados), se incluye a las representaciones oficiales del Perú en el exterior como parte del programa para el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos avanzados de promoción comercial en el exterior, conjuntamente con la red de oficinas comerciales. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *Plan Estratégico Nacional Exportador - PENX 2025* (Lima, MINCETUR, 2015), 60.

²⁰⁹ Definición que fuera recogida en el Artículo 10 de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN “Directiva General del proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico” durante el tiempo de su vigencia. Cabe señalar que mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026/CEPLAN/PCD promulgada el 02 de mayo de 2017, se aprobó la Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”, cuya única disposición complementaria derogatoria deja sin efecto los

asegure una gestión pública al servicio del ciudadano, en cada lugar del territorio nacional, para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y sobretodo, el bienestar integral de las personas.²¹⁰

En el contexto del impulso dado por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, y como resultado del proceso de planeamiento estratégico que se realizó en la Cancillería desde enero de 2014 hasta junio de 2016 con la asesoría del CEPLAN (sobre la base la metodología señalada en la entonces vigente Directiva N° 001-2014-CEPLAN)²¹¹, el MRE elaboró tres tipos de planes estratégicos: el PESEM 2015-2021 (a nivel sectorial), los PEI trimestrales y los POI anuales (a nivel institucional). Dichos planes se encuentran articulados a los planes nacionales conforme se grafica en el siguiente esquema:

instrumentos metodológicos enmarcados en la Directiva N° 001-2014-CEPLAN. En ese sentido, la nueva “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” deberá ser implementada progresivamente en las entidades de la Administración Pública conforme al ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua y a los lineamientos orientadores que sobre el particular difundirá el CEPLAN.

²¹⁰ CEPLAN, “Guía para el planeamiento institucional”, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 33-2017-CEPLAN/PCD de fecha 02 de junio de 2017.

²¹¹ De acuerdo a dicha metodología, el proceso de planeamiento estratégico se debía desarrollar a través de cuatro fases: 1. Fase de Análisis Prospectivo, 2. Fase Estratégica (cuyo resultado es recogido en el PESEM 2015-2021), 3. Fase Institucional (cuyo es el PEI trimestral y el POI anual), y 4. Fase de Seguimiento. Cabe señalar que, con la reciente aprobación de la “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” (02 de mayo de 2017), se deja sin efecto la Directiva N° 001-2014-CEPLAN, y se dispone que las políticas y planes estratégicos de las entidades a todo nivel se deberán actualizar a través de la aplicación de un ciclo compuesto por las cuatro fases siguientes: Fase 1: El conocimiento integral de la realidad, Fase 2: El futuro deseado, Fase 3: Políticas y planes coordinados, Fase 4: El seguimiento y la evaluación de políticas y planes para la mejora continua. Para mayor aproximación a la reciente disposición de actualización de planes, véase CEPLAN, *Guía para el planeamiento institucional*, 11-16.

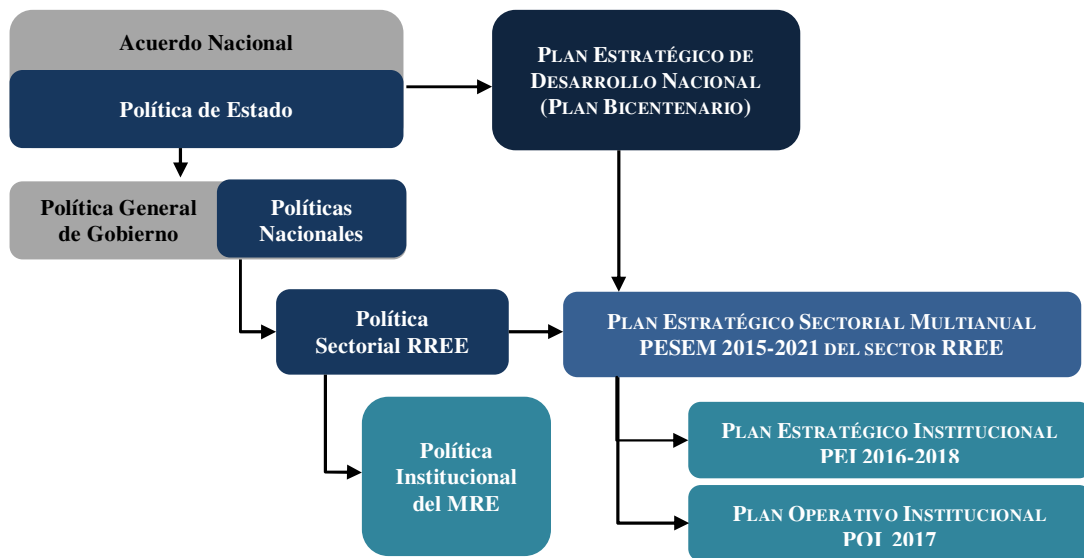


Figura N° 7: Articulación de planes estratégicos
Fuente: Adaptado de CEPLAN, 2015²¹²

La articulación de los planes se realiza a partir de sus objetivos. Por ejemplo, los objetivos del PESEM 2015-2021 y sus planes institucionales (PEI y POI) se articulan con los objetivos estratégicos del Plan Bicentenario y se orientan al logro de la visión de futuro concertada. A su vez, a nivel institucional, los objetivos expresados en el PEI 2016-2018, para su implementación en el POI, se articulan con los objetivos estratégicos del PESEM 2015-2021.²¹³

4.3.1. La planificación sectorial

Una herramienta importante para avanzar en la articulación de estrategias de los actores del Estado es el plan estratégico sectorial multianual de cada ministerio. Dicho plan es un documento que presenta la estrategia de desarrollo de cada sector para el logro de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario), cuyo tiempo de vigencia es un periodo de cinco años.

EL PESEM 2015-2021 del Sector Relaciones Exteriores, que se construyó conjuntamente entre el MRE y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional,

²¹² CEPLAN, *Guía para el planeamiento institucional*, 14.

²¹³ De conformidad con el numeral 7.3 del artículo 7 de la Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”.

constituye el principal producto de la fase estratégica del proceso de planeamiento que se llevó a cabo de acuerdo a la metodología de CEPLAN, entonces vigente.²¹⁴ De ese modo, el PESEM 2015-2021 es el instrumento de gestión orientador de los objetivos del sector relaciones exteriores, que articulan las líneas de acción prioritarias que deben orientar las acciones de política exterior del Estado peruano. Dicho plan incorpora el escenario apuesta, sobre el cual se construye la visión y los objetivos estratégicos con sus correspondientes indicadores y metas; asimismo, identifica las acciones estratégicas y construye una ruta estratégica sobre la base de las mismas, en el ámbito de competencia del MRE.

Dentro de ese esquema, el plan sectorial considera a la promoción comercial como una herramienta de política exterior que contribuye al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior, concepto que constituye el objetivo estratégico N° 2 del PESEM 2015-2021.

i. Objetivo estratégico sectorial N° 2: “Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural”.

Conforme señala el PESEM 2015-2021, se entiende por fortalecimiento de la competitividad a la capacidad de lograr un ambiente institucional y macroeconómico estable, que transmita confianza, atrayendo capitales y tecnología, que favorezcan la ampliación de las actividades económicas, la adquisición de capacidades y la adaptación a las nuevas tendencias del mercado internacional. El aumento de la competitividad de nuestras empresas, a través de la adquisición de capacidades tecnológicas y el aprovechamiento de nuestro

²¹⁴ De acuerdo a la metodología, la fase estratégica sectorial consistió en la elaboración de una “carta de navegación” que señala la trayectoria a seguir por el sector en el horizonte de tiempo establecido, orientando a todas las entidades públicas del sector, a los gobiernos regionales y a los actores privados involucrados al logro de resultados e impactos vinculados al ámbito de competencia del sector. Asimismo, se construye la estrategia con diferentes actores de la sociedad: al sector privado, la sociedad civil y la población en general. CEPLAN, *Guía metodológica de la Fase Estratégica* (Lima: CEPLAN, 2016), 8.

diversificado inventario de recursos permitirá la integración estratégica de nuestras Pymes.²¹⁵

ii. Indicador

La importancia de contar con indicadores de desempeño adecuadamente definidos consiste en la posibilidad de medición y evaluación del desempeño, tendiente a un mayor seguimiento de las metas propuestas por la Cancillería en busca de mayores niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios que brinda al sector exportador.

El objetivo estratégico sectorial N° 2 cuenta con dos indicadores, el Indicador N° 1 (relacionado a la promoción económica) y el Indicador N° 2 (relacionado a la promoción cultural). El Indicador N° 1: “Acciones de promoción económica por órgano de servicio exterior” posee la siguiente fórmula:

$\text{N}^\circ \text{ de actividades de promoción económica} / \text{N}^\circ \text{ de órganos de servicio exterior}$

Las actividades referidas por dicho indicador se agrupan en tres clases:

1. Atención de solicitudes que llegan al Ministerio de Relaciones Exteriores, de la competencia de la Dirección General de Promoción Económica (DPE);
2. Participación activa en las negociaciones que se desarrollen en el tema de inversiones, difusión de oportunidades en temas de comercio, inversiones y el turismo;
3. Capacitaciones organizadas o coorganizadas por el sector, participación activa en las emisiones de opinión que le sean requeridas, apoyo a misiones comerciales, de inversionistas y agentes turísticos, atención oportuna y satisfactoria de las solicitudes de solución de problemas comerciales, realización de eventos organizados o coorganizadas por la

²¹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Plan Estratégico Sectorial Multianual, sector Relaciones Exteriores - PESEM 2015-2021* (Lima: MRE, 2015), 28.

DPE, alertas atendidas y divulgadas oportunamente, apoyo a exportadores, inversionistas y agentes turísticos.²¹⁶

Frente a ello, si bien el concepto de acción diplomática en materia de promoción comercial no ha sido individualizado en una categoría particular, sí se encuentra presente en cada una de las actividades de promoción económica base de la medición, conjuntamente con aquellos aspectos en materia de promoción de inversiones y promoción del turismo.

iii. Metas

De acuerdo a lo establecido en el PESEM 2015-2021, una vez identificados los indicadores, se estableció como meta al 2021 el coeficiente de 2.87 para las acciones de promoción económica por órgano del servicio exterior, concepto que incluye a las acciones de promoción comercial, además de la promoción de inversiones y la promoción de turismo, conforme el siguiente esquema:²¹⁷

N°	Objetivo estratégico sectorial	Indicador		Meta al 2021
		Nombre	Relación	
2	Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural	Acciones de promoción económica por órgano de servicio exterior	N° de actividades de promoción económica	2.87
			N° de órganos de servicios exterior	

Tabla N° 3 Matriz de objetivo, indicadores y meta relacionada a la acción diplomática en materia de promoción comercial

Fuente: Adaptado de Ministerio de Relaciones Exteriores, *PESEM 2015-2021*, 2015

²¹⁶ *Ibíd.*

²¹⁷ Para efectos de la presente sección se han omitido los datos respectivos a las actividades de promoción cultural.

i. Acciones estratégicas

Conforme a la metodología, los objetivos estratégicos sectoriales del PESEM 2015-2021 fueron desagregados en acciones estratégicas, tanto a nivel sectorial como institucional. Cabe señalar que una acción estratégica es el conjunto de actividades ordenadas que contribuyen al logro de un objetivo estratégico y que involucran el uso de recursos, permitiendo articular de manera coherente e integrada, el logro de los objetivos estratégicos.²¹⁸ Para elaborar las acciones estratégicas, el PESEM tomó como base los cuatro objetivos estratégicos construidos y luego se procedió a determinar de manera participativa las acciones estratégicas necesarias y relevantes para alcanzar los objetivos que el sector se ha trazado para los próximos cinco a seis años.

Al objetivo estratégico sectorial N° 2 le corresponden seis acciones estratégicas, dos las cuales (acciones a y c) se vinculan directamente a la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior (conjuntamente con actividades en materia de inversión y turismo), mientras que una (acción b) se vincula de manera indirecta. Para efectos del análisis dichas acciones han sido individualizadas en la siguiente selección:²¹⁹

▪ Acciones estratégicas directamente vinculadas a actividades de promoción comercial

“a) Articular las actividades de promoción del comercio, las inversiones, la gastronomía, las industrias culturales y el turismo en el exterior, a través de mecanismos público-privados con especial énfasis en las MYPES y PYMES”:

En materia de promoción comercial, la acción consiste en formular estrategias y acciones que incidan en el incremento sostenido del intercambio comercial del empresariado nacional en general, poniendo énfasis en las exportaciones de los sectores no tradicionales y desarrollar mecanismos que faciliten y

²¹⁸ CEPLAN, "Directiva N° 001-2014-CEPLAN", aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD (Lima: CEPLAN, 2014), 59.

²¹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Plan Estratégico Sectorial Multianual, sector Relaciones Exteriores - PESEM 2015-2021. (Lima: MRE, 2015), 36-37.

promuevan el acceso a los mercados extranjeros a las Mypes y Pymes, contribuyendo a su expansión, solidez y competitividad en dichos mercados (búsqueda de productos innovadores).²²⁰

“c) Promover la integración estratégica de las empresas peruanas en las cadenas regionales y globales de valor, a través de procesos tecnológicos, en particular, con empresas de la Alianza del Pacífico y de otros países de la región”. Esta acción busca promover la integración económico-comercial de las empresas peruanas con el objeto de promover el crecimiento, desarrollo y competitividad de las mismas, a fin de incentivar la creación y el auge de cadenas regionales de valor, buscando un mejor entendimiento de sus motivaciones y operaciones. Las pequeñas y medianas empresas (pymes y mypes) son los principales participantes en las cadenas regionales de valor y requieren de un apoyo especial, por cuanto se enfrentan a otros tipos de barreras, principalmente: acceso al financiamiento comercial, identificación de socios para operaciones dentro de las cadenas y proceso de pagos. Las cadenas globales de valor solo pueden funcionar de forma eficiente si el entorno comercial y de negocio al que se enfrentan se los permite. En ese sentido, la logística es un factor crítico, y es requisito indispensable mejorarla así como la facilitación del comercio como un reto importante.

▪ **Acción estratégica indirectamente vinculadas a la promoción comercial**

“b) Participar en los procesos de negociación de acuerdos comerciales”. Uno de los objetivos de la política exterior del Perú es mejorar las condiciones de acceso a los mercados regionales y facilitar la inserción del

²²⁰ Adicionalmente, la acción estratégica también se enfoca en la promoción del turismo, consistente en contribuir al desarrollo de nuestro potencial turístico, pilar fundamental en la economía del Perú, como eje de desarrollo del país y mostrar al mundo la diversidad y riqueza de nuestra gastronomía como una forma de abrir considerables posibilidades de diversificación económica, vía la exportación de productos peruanos. En materia de promoción de inversiones establece la acción de contribuir a cerrar la brecha en infraestructura, educación y salud del país con la difusión permanente y realización de eventos de promoción de proyectos de inversión, mediante mecanismos de Asociación Público Privada e iniciativas privadas, así como atraer inversión productiva extranjera en diversos sectores y proyectos de empresas privadas así como apoyar a grupos empresariales peruanos que deseen internacionalizarse.

país a nivel global en materia económica, a través de una activa negociación de acuerdos comerciales con socios de diferentes continentes. El sector Relaciones Exteriores contribuye y participa de estas negociaciones con una visión transversal y articulada de acuerdo con la política exterior nuestro país.

ii. Ruta estratégica

La identificación de la ruta estratégica es última etapa de la fase estratégica del planeamiento. Consiste en el conjunto secuencial de acciones estratégicas que permiten lograr los objetivos estratégicos sectoriales. En la selección que se presenta en la siguiente tabla, se aprecia la priorización de las acciones estratégicas vinculadas a la promoción comercial, insertas en la ruta estratégica elaborada por el sector Relaciones Exteriores²²¹, según su importancia.²²²

OBJETIVO ESTRATÉGICO SECTORIAL N° 2: Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural			
N°	Acciones estratégicas relacionadas con la promoción comercial en el exterior	Importancia 1 - 4	Responsables
2.1.	Articular las actividades de promoción del comercio, las inversiones, la gastronomía, las industrias culturales y el turismo en el exterior, a través de mecanismos público-privados con especial énfasis en las MYPES y PYMES.	4	DPE
2.2.	Participar en los procesos de negociación de acuerdos comerciales	4	DAE - DPE
2.3.	Promover la integración estratégica de las empresas peruanas en las cadenas regionales y globales de valor, a través de procesos tecnológicos en particular, con empresas de la Alianza de la Pacifico y de otros países de la región.	2	DPE

Tabla N° 4. Ruta estratégica relacionada a la acción diplomática en materia de promoción comercial a nivel sectorial.

Fuente: Adaptado de Ministerio de Relaciones Exteriores. *PESEM 2015-2021*, 2015
Elaboración propia

²²¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Plan Estratégico Sectorial Multianual, sector Relaciones Exteriores - PESEM 2015-2021. (Lima: MRE, 2015), 42.

²²² De acuerdo al PESEM, el rango de importancia representa que tan relevante es la acción estratégica para cumplir con el objetivo estratégico. El rango de calificación es del 1 al 4, donde: "1" significa poco importante, "2" significa medianamente importante, "3" significa importante y "4" significa muy importante. Ministerio de Relaciones Exteriores. Plan Estratégico Sectorial Multianual, sector Relaciones Exteriores - PESEM 2015-2021. (Lima: MRE, 2015), 44.

4.3.2. La planificación institucional

A nivel de la institución, el MRE realizó la labor de identificar, los pasos que se debían implementar a nivel interno para alcanzar sus objetivos estratégicos sectoriales. De acuerdo a la metodología de que establecía CEPLAN, la elaboración de los planes institucionales se realizaba en la fase institucional del proceso de planeamiento estratégico,²²³ con dos objetivos: 1) establecer cómo la entidad va a contribuir al logro de los objetivos estratégicos del sector con el fin de impulsar la gestión para el cambio institucional y 2) orientar las decisiones sobre la asignación de recursos en el presupuesto anual y multianual para el logro de los objetivos.²²⁴ Como producto de esta fase, en la actualidad el MRE cuenta con dos planes en vigencia:

a. El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2018: desarrolla los objetivos estratégicos institucionales y las acciones estratégicas institucionales acompañadas de sus correspondientes indicadores y metas, que la entidad efectuará en un periodo de tres años, para contribuir al logro de los objetivos establecidos en el PESEM 2015-2021. El PEI establece seis objetivos estratégicos institucionales que se alinean a los objetivos estratégicos del sector establecidos en el PESEM 2015-2021.

En materia de promoción comercial en el exterior, el PEI 2016-2018 cuenta con el objetivo estratégico institucional N° 2.1 “Promover oportunidades de comercio, inversión y turismo para el Perú en el ámbito internacional” que se alinea al objetivo estratégico sectorial N° 2 “Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural”. Asimismo,

²²³ Artículo 13 de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN.

²²⁴ CEPLAN, *Guía metodológica de la fase institucional del proceso de planeamiento estratégico* (Lima: CEPLAN, 2016), 17.

cuenta con tres indicadores, entre los cuales el indicador N° 1 Actividades de promoción comercial a cargo de los órganos de servicio exterior.²²⁵

Dicho objetivo estratégico institucional posee siete acciones estratégicas, cuatro de las cuales se encuentran relacionadas a la promoción comercial en el exterior: 2.1.1. Fomentar la colocación de productos no tradicionales y servicios peruanos en mercados en coordinación con los órganos de servicio exterior; 2.1.2. Promover la integración de empresas peruanas en cadenas de valor globales y regionales; 2.1.4. Apoyar la internacionalización de las empresas peruanas; y 2.1.6. Crear un sistema de gestión integrado y automatizado de las acciones de política exterior en materia económica y la política de promoción de las exportaciones, a través de los órganos del servicio exterior. A partir de dichas acciones estratégicas institucionales se construyó la siguiente ruta estratégica:

OBJETIVO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL N° 2.1: Promover oportunidades de comercio, inversión y turismo para el Perú en el ámbito internacional			
N°	Acciones estratégicas relacionadas con la promoción comercial en el exterior	Importancia 1 - 4	Responsables
2.1.1.	Fomentar la colocación de productos no tradicionales y servicios peruanos en mercados en coordinación con los órganos de servicio exterior.	4	DPE
2.1.2.	Promover la integración de empresas peruanas en cadenas de valor globales y regionales	4	DPE
2.1.4.	Apoyar la internacionalización de las empresas peruanas.	4	DPE
2.1.6.	Crear un sistema de gestión integrado y automatizado de las acciones de política exterior en materia económica y la política de promoción de las exportaciones, a través de los órganos del servicio exterior.	4	DPE

Tabla N° 5. Ruta estratégica relacionada a la acción diplomática en materia de promoción comercial a nivel institucional

Adaptado de Ministerio de Relaciones Exteriores. Adaptado del *PEI 2016-2018*

Elaboración propia

²²⁵ El indicador busca reflejar la capacidad de desempeño del MRE para organizar y/o participar en actividades de promoción comercial a través de las misiones, y asume que a mayor número de actividades promocionales, se logra captar el interés de un mayor número de potenciales importadores de bienes y servicios del Perú. Ministerio de Relaciones Exteriores. Plan Estratégico Institucional 2016-20181 (Lima: MRE, 2016), 39.

b. El Plan Operativo Institucional (POI) 2017: contiene las actividades y metas que ha programado realizar la institución de manera anual, para lo cual desagrega las acciones estratégicas institucionales identificadas en el PEI en actividades que se efectuarán en un periodo de un año. Establece los recursos financieros y las metas físicas mensuales y anuales, en relación a las metas de los objetivos del PEI.

Si bien el PEI y el POI tienen componentes diferenciados, están estrechamente relacionados entre sí, por lo que un cambio en uno de ellos puede implicar cambios en el otro.²²⁶

4.3.3. Articulación de planes en cada nivel

La articulación del Plan Bicentenario, los planes sectoriales y los planes institucionales se realiza a partir de sus objetivos.²²⁷ Así, de acuerdo a la información provista en las plantillas de articulación del PESEM 2015-2021 y PEI 2016-2018, la selección de objetivos relacionados con la acción diplomática de las misiones respecto a la promoción comercial quedaría comprendida en la siguiente estructura de articulación:

²²⁶ CEPLAN, *Guía metodológica de la fase institucional del proceso de planeamiento estratégico* (Lima: CEPLAN, 2016), 19.

²²⁷ De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 7.3 del artículo 7 de la Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”, que coincide con lo que establecía en el artículo 21 de la derogada Directiva N° 001-2014-CEPLAN.

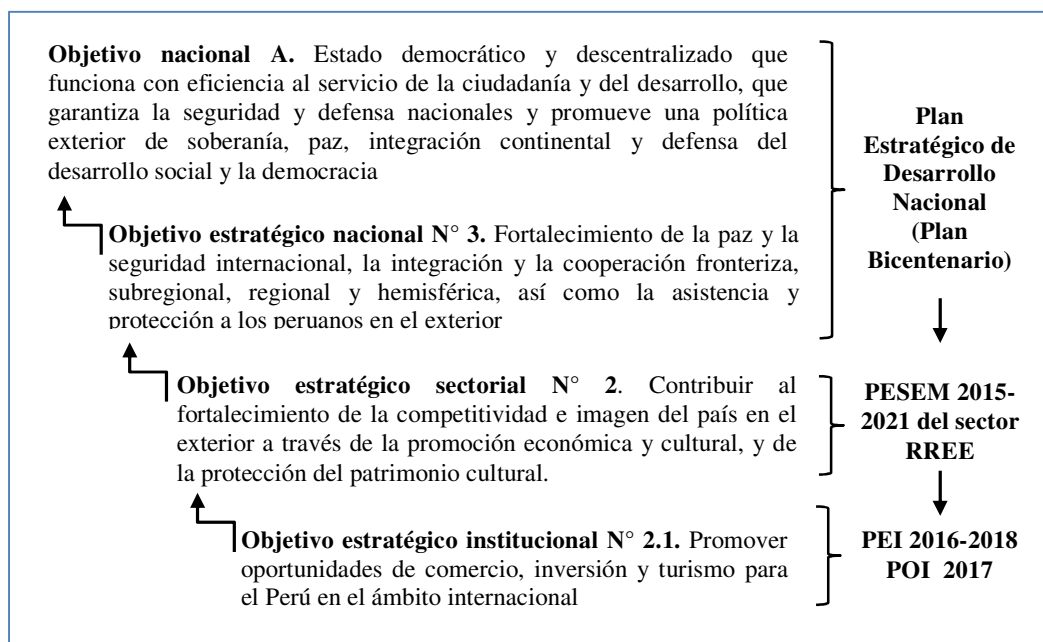


Figura N° 8. Articulación los planes estratégicos a partir de objetivos vinculados a la acción diplomática de las misiones en materia de promoción comercial.
Fuente: Plan Bicentenario, PESEM 2015-2021, PEI 2016-2018 y POI 2017
Elaboración propia

En atención al esquema de articulación, la acción diplomática de las misiones en el exterior en materia de promoción comercial se encuentra presente en el objetivo estratégico institucional N° 2.1. “Promover oportunidades de comercio, inversión y turismo para el Perú en el ámbito internacional” del PEI 2016-2018, que articula en el nivel superior inmediato al objetivo estratégico sectorial N° 2 “Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural” del PESEM 2015-2021. A su vez, dichos objetivo se articulan al Plan Bicentenario mediante el objetivo estratégico nacional N° 3. “Fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, la integración y la cooperación fronteriza, subregional, regional y hemisférica, así como la asistencia y protección a los peruanos en el exterior”,²²⁸ directamente vinculado al Objetivo nacional A. “Estado democrático y descentralizado que funciona con eficiencia al servicio de la ciudadanía y del desarrollo, que garantiza la seguridad y defensa nacionales y promueve una

²²⁸ De acuerdo al Anexo 6 - Plantilla de articulación de los planes estratégicos del PESEM 2015-2021.

política exterior de soberanía, paz, integración continental y defensa del desarrollo social y la democracia”.

4.4. Acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior y el Presupuesto por Resultados en el sector Relaciones Exteriores

El Presupuesto por Resultados (en adelante, PpR) es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, teniendo como centro al ciudadano, que como tal, es introducida en el Perú desde el año 2007 con motivo de las reformas impulsadas en el Sistema Nacional de Presupuesto. Tiene por objetivos: a. Mejorar la elección de qué gasto priorizar, y b. Impulsar a que los operadores gasten más eficiente y eficazmente, es decir, mejorar el desempeño en la asignación presupuestaria. Su finalidad es asegurar que la población reciba los bienes y servicios que requieren las personas, en las condiciones deseadas a fin de contribuir a la mejora de su calidad de vida.²²⁹ En el caso de Perú, el PpR se rige por la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, específicamente en el Capítulo IV “Presupuesto por Resultados (PpR)” en el Título III, “Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria”.

El PpR se implementa progresivamente a través de instrumentos utilizados por las entidades del Estado en cada fase del ciclo presupuestal (programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación). Estos instrumentos técnicos son: i) los Programas Presupuestales, ii) las acciones de Seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, iii) las Evaluaciones Independientes, y iv) los Incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público y en colaboración con las demás entidades del Estado.

²²⁹ En este sentido, el PpR requiere la existencia de una definición clara y objetiva de los resultados a alcanzar, el compromiso por parte de entidades para alcanzarlos, la determinación de responsables tanto para la implementación de los instrumentos del PpR como para la rendición de cuentas del gasto público, y el establecimiento de mecanismos para generar información sobre los productos, los resultados y la gestión realizada para su logro. Ministerio de Economía y Finanzas, “¿Qué es Presupuesto por Resultados (PpR)?”. Acceso el 17 de octubre de 2017. <https://www.mef.gob.pe/es/component/content/article?id=2122>

Especial detenimiento merece el concepto de “programas presupuestales” (PP), que son unidades de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un resultado específico a favor de la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública.²³⁰ Los PP deberán enmarcarse en los objetivos de política nacional (Plan Bicentenario Perú al 2021).

El responsable de la identificación, diseño y resultados esperados del programa presupuestal es el titular de la entidad que ejerce la rectoría de la política asociada al programa, entidad perteneciente al Gobierno Nacional. Asimismo, la entidad es responsable de ejecutar e implementar los productos y actividades de los programas presupuestales que contribuyen en el logro de dichos resultados.

En el Perú, los programas presupuestales constituyen una categoría presupuestal, es decir, que la estructura lógica que sustenta su diseño se refleja en las líneas de gasto de la estructura funcional programática del presupuesto público.

La estrategia del PpR ha sido implementada en la Cancillería peruana a través de dos programas presupuestales, que parte de dos temáticas diferenciadas. El primero en implementarse fue el programa presupuestal 0062 “Optimización de la política de protección y atención a las comunidades peruanas en el exterior”, en el año 2012. El segundo programa en implementarse ha sido el programa presupuestal 0133 – “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática”, siendo éste último el que incluye elementos relacionados directamente con los fines de la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior.

²³⁰ Artículo 79.3 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

4.4.1. El Programa presupuestal 0133: Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática.

En el año 2015 el MRE inició la implementación del segundo programa presupuestal por resultados, denominado PP N° 0133 “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática”, el cual está orientado a optimizar la labor de los órganos del servicio exterior en los ámbitos político-diplomático, de promoción del comercio, inversiones y turismo; de promoción y de protección cultural, así como de ciencia y tecnología. Dicho programa concentra aproximadamente el 45% del presupuesto del MRE.

El diseño del programa PP N° 0133 identifica como problema el “Limitado desarrollo de la política exterior y la acción diplomática”. Este enfoque considera que la integración entre la diplomacia y el resto de la acción externa sectorial es vital para un adecuado desempeño del Estado en los diversos objetivos sectoriales y nacionales.²³¹ Asimismo, resalta las dificultades para la medición del éxito de una política diplomática, de sus indicadores y obstáculos para alcanzar los objetivos principales. Este problema, ocurre básicamente porque los resultados más tangibles no necesariamente pueden ser atribuidos de manera evidente a la intervención directa de la diplomacia, y básicamente la relación causa - efecto requiere de un horizonte muy amplio, así como de muchos otros actores y eventos adicionales que escapan el control de este tipo de intervenciones.

La intervención de este programa considera como población objetivo a la sociedad peruana en su conjunto y busca como resultado específico el fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática. En ese sentido, tras seleccionar alternativas de solución, el PP N° 0133 ha desarrollado dos productos, el segundo de los cuales, el producto 3000711, denominado “Actores nacionales acceden a acciones de facilitación y promoción económica, cultural y científica”, que mediante sus actividades, busca asegurar la inserción positiva del Perú a través de la promoción económica y cultural.

²³¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Anexo N° 2 Contenidos mínimos del programa presupuestal "Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática", 18.

Este producto es subdividido en actividades, incorporando la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior en la Actividad 5005222: “Facilitación de la promoción del comercio, inversiones y turismo” cuyo modelo operacional considera el aporte de las siguientes manifestaciones de la acción diplomática en materia de promoción comercial como parte del modelo operacional:

- difusión de la oferta exportable,
- identificación de oportunidades comerciales,
- elaboración y coordinación de agendas de negocio para delegaciones nacionales extranjeras,
- apoyo y coordinación de eventos de promoción comercial
- elaboración de una plan de intervención del programa de negociación y promoción del comercio (además de las inversiones y turismo) en coordinación con los OSE, así como su seguimiento y monitoreo.

Por su parte, en cuanto a los indicadores, se han elegidos dos indicadores de desempeño para la medición del producto:

- % de solicitudes atendidas oportunamente
- % de eventos de promoción económica, cultural y científica exitosos. Este indicador mide la proporción de eventos de promoción que culminan con arreglos o acuerdos favorables para los actores económicos, sociales, culturales y científicos del país. en ese sentido, en materia de promoción comercial, toma en cuenta el logro de eventos como ruedas y reuniones de negocios, misiones comerciales, seminarios y/o conferencias de promoción comercial, participación en la reunión del Grupo Técnico Ejecutivo (GET), el desarrollo de informes de inteligencia comercial, difusión de ferias internacionales realizadas en el Perú y en el exterior, participación en ferias de promoción comercial y eventos de promoción comercial.

4.5. Acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior y el PENX 2025

El PENX 2025– Plan Estratégico Nacional Exportador al 2025, es un plan multisectorial de planificación a mediano y largo plazo, cuya elaboración fue coordinada por el MINCETUR y contó con la participación tanto del sector público como del sector privado que conforman la Comisión Multisectorial Mixta Permanente del PENX (entidades públicas y privadas relacionadas al comercio exterior).²³²

El plan propone como meta la consolidación de la presencia de las empresas exportadoras peruanas en el exterior, para lo cual persigue tres objetivos estratégicos: (i) profundizar la internacionalización de empresas, (ii) incrementar de manera sostenible y diversificada las exportaciones de bienes y servicios con valor agregado y (iii) mejorar la competitividad del sector exportador.

Para alcanzar sus objetivos, el PENX 2025 establece cuatro pilares,²³³ 15 líneas de acción y 93 programas. Estos programas no necesariamente se enmarcan en las definiciones establecidas en el marco del presupuesto por resultados, sino más bien son actividades de carácter estratégico. En general, estas medidas buscan mejorar la competitividad del comercio exterior bajo el enfoque de consolidación de la presencia global del Perú mediante la internacionalización de la empresa peruana.²³⁴ Para ello, el PENX 2025 visualiza qué intervenciones multisectoriales serán necesarias para mejorar la productividad y la competitividad, especialmente con relación a la diversificación exportadora de los productos no tradicionales.²³⁵

A tal efecto, define roles institucionales que no solo incluyen el ámbito de esfera de MINCETUR sino también a otros sectores los cuales son fundamentales para asegurar la internacionalización de la empresa peruana.

²³² Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *Plan Estratégico Nacional Exportador – PENX 2025*, 54.

²³³ Pilar 1 - Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados, Pilar 2 - Desarrollo de oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible, Pilar 3 - Facilitación del comercio y eficiencia de la cadena logística internacional y Pilar 4 - Generación de capacidades para la internacionalización y consolidación de cultura exportadora.

²³⁴ *Ibíd.*, 4.

²³⁵ *Ibíd.*, 50.

En ese marco, la acción diplomática de las misiones en el exterior se ubicaría en el Pilar 1 - Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados, con sus cinco líneas de acción y respectivos programas; actividades que además, deberían adecuarse al modelo de promoción en el mercado de destino, que básicamente dependerá de la presencia o no de una OCEX adscrita a la misión diplomática o consular respectiva. A fin de poder determinar el grado de participación que le atañe a la acción diplomática de las misiones, se han dividido las líneas de acción relacionadas en la siguiente tabla:

Pilar 1 (Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados)	
Línea de acción	Programas relacionados a la intervención de la acción diplomática de las misiones en el exterior
1.1. Desarrollar el marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Administración y aprovechamiento de acuerdos comerciales vigentes - Facilitación y dinamización del comercio en el marco de los procesos de integración regional. - Sistema de alerta temprana de medidas que restringen el comercio exterior - Fortalecimiento de la defensa de los intereses comerciales
1.2. Promover la internacionalización de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia para la internacionalización de empresas a través de las Oficinas Comerciales y representaciones oficiales del Perú en el Exterior. - Internacionalización de empresas a través de alianzas para la comercialización en destino Apoyo para la instalación de empresas peruanas en el exterior.
1.3. Impulsar la inserción en cadenas globales de valor	<ul style="list-style-type: none"> - Mapeo, monitoreo y sistematización de cadenas globales de valor establecidas en los mercados internacionales.

<p>1.4. Desarrollo de inteligencia comercial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prospectiva e inteligencia de mercados y sistema de administración de clientes y proveedores para la internacionalización de empresas. - Elaboración, sistematización e implementación de información y estudios de inteligencia comercial de mercados, productos, cadenas de distribución y comercialización en mercados específicos y a nivel global.
<p>1.5. Consolidar la presencia y promoción comercial del Perú en el exterior</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación y fortalecimiento de Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior. - Desarrollo y fortalecimiento de mecanismos avanzados de promoción comercial en la red de oficinas comerciales y de representaciones oficiales del Perú en el exterior. - Intensificación de la promoción integral del Perú en el exterior (road shows, ferias y misiones comerciales, entre otros). - Profundización de la difusión de la Imagen y Marca País relacionada a la exportación.

Tabla N° 6. Programas relacionados a la intervención de la acción diplomática de las misiones en el exterior en materia de promoción comercial, según línea de acción

Fuente: PENX 2025

Elaboración propia

De acuerdo con el análisis realizado a las herramientas del proceso de modernización del Estado mencionadas, se ha verificado la existencia de vinculaciones y participación de la acción diplomática de las misiones en el exterior en materia de promoción comercial para el logro de sus objetivos.

Respecto los planes estratégicos, se verifica el rol asignado a la acción diplomática de las misiones en el exterior en materia de promoción comercial, que se encuentra presente en el objetivo estratégico institucional N° 2.1. “Promover oportunidades de comercio, inversión y turismo para el Perú en el ámbito internacional” del PEI 2016-2018, que a su vez se encuentra alineado al nivel superior inmediato, en particular al objetivo estratégico sectorial N° 2 “Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural” del PESEM 2015-2021. Esta vinculación de objetivos se articula al Plan Bicentenario mediante el objetivo estratégico nacional N° 3. “Fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, la integración y la cooperación fronteriza, subregional, regional y hemisférica, así como la asistencia y protección a los peruanos en el exterior”, que a su vez contribuye a alcanzar las metas del Objetivo nacional A.

“Estado democrático y descentralizado que funciona con eficiencia al servicio de la ciudadanía y del desarrollo, que garantiza la seguridad y defensa nacionales y promueve una política exterior de soberanía, paz, integración continental y defensa del desarrollo social y la democracia”.

Sin embargo, respecto al grado vinculación al más alto nivel de la planificación, también se puede considerar que, por su naturaleza, la acción diplomática de las misiones en el exterior en materia de promoción comercial también contribuye al objetivo nacional N° 4 "Desarrollar una economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad", no obstante, ello no ha sido articulado en las respectivas matrices de articulación contenidas en los planes estratégicos anteriormente mencionados.

En relación a la incorporación del presupuesto por resultados, se encuentra vinculación entre la acción diplomática de las misiones en el exterior en materia de promoción comercial y el programa presupuestal 0133, elaborado para planificar de manera más eficiente la asignación y el uso de los recursos que recibe el MRE, dirigido a solucionar la problemática identificada como “Limitado desarrollo de la política exterior y la acción diplomática”, y que tiene como finalidad el fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática.

Finalmente, con relación al PENX 2025, se verifica que determinados programas contenidos las cinco líneas de acción del Pilar 1 – “Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados” se encuentran directamente vinculados a la acción diplomática de las misiones en el exterior, toda vez que se articulan a las actividades de promoción comercial que se realizan en los mercados de destino por parte de los agentes diplomáticos y de los consejeros económico-comerciales a cargo de las OCEX, acreditados como parte de las misiones diplomáticas y consulares en el exterior.

4.6. Bases para la definición de lineamientos para el desarrollo de la de las actividades de las misiones en el exterior

De acuerdo a las tendencias observadas, la planificación estratégica es un enfoque que ha sido considerado como la mejor herramienta para la articulación de

iniciativas y resultados hacia los que se dirige la ejecución de acciones que involucren la intervención del rol del Estado. Esta práctica ha sido una constante observada en el análisis comparativo de la acción externa de los países integrantes de la Alianza del Pacífico.

En materia de promoción comercial, se tiene como antecedente el plan de modernización y reforzamiento de las Oficinas Comerciales diseñado en el año 2012, que buscaba ampliar el plan piloto llevado a cabo en las 4 oficinas comerciales de los EE.UU., dotándolas de recursos.

No obstante, como resultado del análisis FODA realizado en el segundo capítulo de la presente investigación, se identificó que a la fecha no se cuenta con lineamientos que, a manera de guía, coadyuven a la labor de los agentes en las misiones, para la mejor ejecución de la acción diplomática en materia de promoción comercial en los mercados de destino. En ese sentido, aplicando un enfoque planificador, resultaría beneficioso diseñar una hoja de ruta que provea una serie de pautas que faciliten la planificación de actividades por parte de las misiones, considerando las características del destino en el que se encuentren, como por ejemplo, que se cuente con una OCEX o que sea uno de los 89 destinos con los que no se cuenta una OCEX pero sí una representación diplomática (Ver Anexo No. 03), así como el tipo de bienes y servicios que demanda el mercado.

En ese sentido, como resultado de la presente investigación se propone iniciar el proceso para el diseño de una herramienta que brinde lineamientos claros para la priorización de iniciativas de acción o de actividades sobre la base de la información provista por las misiones y las oficinas comerciales en el exterior, cuya implementación podrá contribuir a la mejor y oportuna coordinación de las propuestas de acción diplomática que se materialicen en el plan anual de actividades de los órganos del servicio exterior, con propuestas alineadas a los objetivos del PENX 2025 y que permitan conciliar un presupuesto articulado al programa presupuestal 133 “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción

diplomática”, para la satisfacción de los requerimientos en función a las necesidades del mercado de destino.

Esta herramienta deberá articular las fortalezas identificadas, constituidas por los principales activos con los que cuenta la Cancillería para el desarrollo de la acción diplomática en materia de promoción comercial, a partir de los cuales la acción diplomática provee servicios únicos y diferenciados que constituyen un valor agregado en el proceso de internacionalización de la oferta exportable peruana.

Los principales activos a considerar son: 1. Pertenecer a la más grande red multinacional del Perú en el exterior, que no se limita a las 62 embajadas y 69 consulados con los que cuenta, sino que abarca el total de mercados de destino en mérito a la figura diplomática de la concurrencia; 2. La función exclusiva de representación oficial del Estado, que otorga un grado de apertura sin equiparación, que hace posible el establecimiento de relaciones al más alto nivel con las autoridades del Estado receptor, en favor de los intereses comerciales del país; y 3. La institucionalidad y prestigio del Servicio Diplomático de la República, que otorga solidez y profesionalidad a las iniciativas de promoción comercial desarrolladas por los agentes diplomáticas en los mercados de destino.

Las líneas de acción que se incluyan en el diseño de la hoja de ruta deberán alinearse a los programas identificados en el pilar 1 del PENX 2025, que se encuentran directamente vinculados a la acción diplomática de las misiones en el exterior, por la naturaleza de sus funciones.

Asimismo, la planificación de actividades deberá considerar las características propias del mercado de destino y de la modalidad de trabajo de la misión, que se determina por la presencia de una OCEX, así como el tipo de bienes y servicios que demande el mercado de destino, con especial énfasis en la promoción del comercio de productos no tradicionales. Adicionalmente, también sería favorable la incorporación de programas piloto basados en las experiencias exitosas y afines de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

Por su parte, también deberán considerarse las oportunidades a disposición del mejor desarrollo de la acción diplomática en el exterior, tales como la implementación de los gabinetes binacionales, que buscan armonizar políticas para resolver preocupaciones o cooperar respecto intereses comunes entre los países participantes al más alto nivel de compromiso, acción que en materia comercial ha sido coordinada por la Dirección de Promoción Comercial del MRE, como punto focal en las mesas de trabajo relacionadas al desarrollo económico.

Finalmente, con el aporte que brinde la implementación de los lineamientos diseñados se contribuirá, desde la acción de las misiones en el exterior, al desarrollo de una economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad; así como a la visión de un Estado democrático y descentralizado, que funcione con eficiencia al servicio de la ciudadanía y del desarrollo.

CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como objetivo identificar el potencial que tiene la red de embajadas y consulados peruanos para desarrollar la acción diplomática en materia de promoción comercial, a través de sus funcionarios, propósito que partió de tres aspectos: (1) diagnosticar el estado actual de la acción diplomática en materia de promoción comercial, a fin de establecer una línea de base para la definición de estrategias que se puedan realizar en coordinación con el MINCETUR; (2) analizar las estrategias institucionales implementadas por las cancillerías de países que comparten intereses en común, tales como los Estados miembro de la Alianza del Pacífico, a fin de identificar buenas prácticas en escenarios similares; y (3) identificar el grado de contribución esperado de la acción diplomática en materia de promoción comercial en el exterior ejecutada por las misiones en el exterior, en el marco del proceso de modernización del Estado.

Como principal aproximación teórica, se establece que, para la defensa de los intereses nacionales, tales como el bienestar económico, la diplomacia constituye la herramienta de política exterior por excelencia, por lo cual tales conceptos se encuentran permanentemente vinculados. En consecuencia, la diplomacia es concebida como un medio, una herramienta o una técnica para la ejecución de la política exterior, de la cual se sirven los Estados para comunicarse entre sí a través de representantes formales y otros, con la finalidad de asegurar sus intereses, utilizando la negociación como principal medio para su materialización.

A partir de ello, la actividad promocional constituye una herramienta de la política exterior, ya que es el instrumento de la diplomacia comercial desarrollado para la defensa de los intereses económicos del país, que apuntan al desarrollo económico en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Si bien en el Perú no existe una entidad única que reúna todas las características de una *Trade Promotion Organization* (TPO), las clásicas funciones de este tipo de organizaciones (desarrollo exportador, facilitación de las exportaciones y

promoción de exportaciones) se desarrollan de manera desagregada en un conjunto de diferentes entidades a nivel nacional. En ese sentido, la labor en materia de promoción comercial de la Cancillería se inserta en una amplia cadena de valor que suma los esfuerzos de un conjunto de instituciones de apoyo al comercio que provienen del sector público y del sector privado nacionales.

A partir de un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, se ha identificado que el valor agregado de acción diplomática de las misiones en el exterior, configurada por sus principales activos como: 1. Pertenecer a la más grande red multinacional del Perú en el exterior, que no se limita a las 62 embajadas y 69 consulados con los que cuenta, sino que abarca el total de mercados de destino en mérito a la figura diplomática de la representación concurrente; 2. La función exclusiva de representación oficial del Estado, que otorga un grado de apertura sin equiparación, que hace posible el establecimiento de relaciones al más alto nivel con las autoridades del Estado receptor, en favor de los intereses comerciales del país; y 3. La institucionalidad y prestigio del Servicio Diplomático de la República, que otorga solidez y profesionalidad a las iniciativas de promoción comercial desarrolladas por los agentes diplomáticas en los mercados de destino. A partir de dichos activos, se comprueba que la acción diplomática provee servicios únicos y diferenciados que constituyen un valor agregado en el proceso de internacionalización de la oferta exportable peruana.

No obstante, la carencia de un modelo estratégico nacional que incorpore visiblemente el valor agregado de la profesión diplomática en la cadena de valor de la promoción comercial plantea retos para el desarrollo de la acción diplomática de las misiones en el exterior. En ese sentido, a fin de evitar que las iniciativas de las misiones corran el riesgo de ser aisladas o de limitado alcance en el tiempo, resultaría aconsejable elaborar lineamientos que, bajo el enfoque de planificación estratégica promovido por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, consideren atribuciones exclusivas de representación del Estado en el exterior, propias de la función diplomática, complementarias a aquellas que realicen las Oficinas Comerciales en el Exterior en las 35 localidades

donde se encuentran acreditadas, y de mayor participación en aquellas localidades donde no se cuenta con dichas oficinas especializadas.

En cuanto a las experiencias internacionales, los Estados miembro de la Alianza del Pacífico han logrado interesantes resultados a través del enfoque de planificación estratégica, que articula esfuerzos colectivos entre los actores involucrados. Cada institución participante en la ejecución de las estrategias de promoción comercial es pieza importante pero no solitaria, dentro de un sistema integral en materia de comercio exterior.

El proceso de modernización del Estado que se viene desarrollando en todos los niveles de la administración pública, a través de los instrumentos de planificación estratégica, operativa y presupuestaria, ha asignado un rol clave a las misiones en el exterior, en su calidad de unidades ejecutoras de las actividades para la promoción del comercio en el exterior.

En ese sentido, la Cancillería ha venido dando importantes avances para el mejoramiento y modernización de la gestión, tales como la elaboración del Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021, el Plan Estratégico Institucional (PEI) de cada trimestre, así como el Plan Operativo Institucional (POI) de cada ejercicio, todos ellos articulados entre sí. A estos instrumentos se suma una novedosa herramienta de gestión presupuestal, denominada de Presupuesto por Resultados (en adelante, PpR), que es el segundo pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, en el marco del cual el sector Relaciones Exteriores cuenta con el programa presupuestal 0133 – “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática”.

Dicha estructura articula la acción diplomática en materia de promoción comercial a través de sus objetivos estratégicos, que se encuentran vinculados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”. Bajo ese esquema, la elaboración de lineamientos operativos para la planificación de la acción diplomática en el exterior puede configurarse a partir de la distinción de las competencias exclusivas del MRE en materia de

representación del Estado en el exterior, la incorporación de programas piloto basados en las experiencias exitosas y afines de los países miembros de la Alianza del Pacífico, así como la articulación al Plan Estratégico Nacional Exportador 2025, en su dimensión multisectorial.

Finalmente, sobre la base de los hallazgos, se propone iniciar un proceso para el diseño de una herramienta que brinde lineamientos claros para la priorización de iniciativas de acción o de actividades sobre la base de la información provista por las misiones y las oficinas comerciales en el exterior, cuya implementación podrá contribuir a la mejor y oportuna coordinación de las propuestas de acción diplomática que se materialicen en el plan anual de actividades de los órganos del servicio exterior, con propuestas alineadas a los objetivos del PENX 2025 y que permitan conciliar un presupuesto articulado al programa presupuestal 133 “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática.”, para la satisfacción de los requerimientos en función a las necesidades del mercado de destino.

Dicha propuesta podrá ser formulada sobre la base de los hallazgos de la presente investigación, que incorpore las fortalezas y valor agregado de la acción diplomática de las misiones en el exterior, las buenas prácticas de coordinación y generación de sinergias entre las oficinas comerciales y las misiones (observadas en los casos de Chile y México), así como las herramientas de modernización de la gestión pública y las oportunidades que presentan las experiencias exitosas en la articulación de mecanismos de coordinación como los Gabinetes Binacionales.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Alcalde Cardoza, Javier. *Después de la guerra fría: Introducción a la dinámica del Orden internacional (1815-2013)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2014.

Barboza, Julio. *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Zavalía, 1999.

Cahier, Philippe. *Derecho Diplomático Contemporáneo*. Madrid: Rialp, 1965.

Calvet de Magalhães, José. *The Pure Concept of Diplomacy*. New York: Greenwood Press, 1988.

Castro Rodolfo, Agustín Palacios, Noela Pantoja, y Javier Prado. *Necesidad del fortalecimiento del rol de la promoción comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores*. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2008.

Estevadeordal, Antoni y Carolyn Robert. *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Fernández Puyó, Gonzalo. *Compendio y práctica de Derecho Diplomático y Consular*. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2008.

Friedman, Thomas L. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. New York: Harper Collins, 2000.

García Bedoya, Carlos. *Política Exterior Peruana, Teoría y Práctica*, 3era. ed. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2013.

Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, Jonathan Perraton. *Transformaciones Globales: Política, Economía y Cultura*. México D. F.: Oxford University Press, 2002.

Hibbert, Edgar P. *The Management of International Trade Promotion*. London: Routledge, 1990.

Krugman, Paul R., Maurice Obstfeld y Marc J. Melitz. *Economía internacional teoría y política*. 9na. ed. Madrid: Pearson, 2012.

Maxfield, Sylvia y Ben Ross Schneider. *Business and the State in Developing Countries*. 1st. edition. New York: Editorial Cornell University Press, 1997.

Mazzucato, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2013.

Novak Talavera, Fabián y Fernando Pardo Segovia. *Derecho Diplomático, Comentarios a la Convención sobre Relaciones Diplomáticas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales, 2001.

Parodi Trece, Carlos. *Globalización: ¿de qué y para qué? Lecciones de la Historia*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2005.

Pearce, David. *Diccionario Akal de Economía Moderna*. Madrid: Ediciones Akal, 1999.

Pearson Frederic S. y J. Martin Rochester. *Relaciones Internacionales: Situación Global en el siglo XXI*, 4ta ed. Santa Fe de Bogotá: McGraw-Hill, 2000.

Pérez de Cuellar, Javier. *Manual de Derecho Diplomático*, 1era. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Pigou, Arthur Cecil. *The Economics of Welfare*, 4ta ed. London: Macmillan, 1932.

Pinto-Bazurco Rittler, Ernesto. *Diccionario de Relaciones Internacionales (diplomático, económico y jurídico)*, 1era. ed. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1997.

Rana, Kishan. "Economic diplomacy: the experience of developing countries", en *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international*

economic relations, 3ra. ed., editado por Nicholas Bayne y Stephen Woolcock, England: Ashgate Publishing, 2007.

Scholte, Jan Aart. *Globalization: A Critical Introduction*, 2nd. Edition. New York: Palgrave, 2005.

Seringhaus, R y Philip J. Rosson. *Government Export Promotion: A Global Perspective (International Business Series)*. London: Routledge, 1990.

Seringhaus, R y Philip J. Rosson. *Export development and promotion. The role of public organizations*. The Netherlands: Kluwer academic publishers, 1991.

Solari Tudela, Luis. *Derecho Internacional Público*, 2da. ed. Lima: Studium, 1983.

Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Editorial Taurus, 2002.

Wieland Alzamora, Hubert. *Manual del Diplomático*. Lima: Fondo Editorial de la Fundación de la Academia Diplomática del Perú. 1999.

TESIS

Caballero Chávez, Gian Carlos "Teoría y práctica en mecanismos de coordinación bilaterales. Gabinetes binacionales del Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador". Tesis para obtener el grado académico de magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2016.

Fonken López, Sarita. "Balance de la Promoción Económica del Perú". Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 2015.

Pella Plenge, Francisco Javier. "El rol de Cancillería en la promoción económica comercial". Tesis de maestría en Diplomacia. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 1999.

Rebatta Nieto, Javier Luis. "Efecto de la promoción comercial, la participación de la PYME y la experiencia exportadora previa en las exportaciones de confecciones de punto en el Perú, periodo 2008-2012), Tesis para optar el grado académico de maestro en Gerencia Pública. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería, 2013.

Reinoso Calderón, Julio Armando. "Importancia la Promoción Económica y Comercial de productos orgánicos y su relación con la proyección de productos bandera peruanos en el exterior". Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales con mención en Promoción Económica. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 2012.

Reuvers, Shirin. "Research on commercial diplomacy. Review and Implications". Tesis de maestría. Países Bajos: University of Twente, 2012. http://essay.utwente.nl/61817/1/2012-07_MSc_SIMReuvers.pdf

Revilla Delgado, Michelle Joanne. "La Diplomacia Comercial Peruana". Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 2009.

Zapata Huamán, Sergio Aníbal. "Estudio de la Promoción de Exportaciones". Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar", 2009.

TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN

Amposah, William, Kofi Adu-Nyako y Daniel Pick. "Evaluation of Export Promotion Programs on Trade of High-Valued and Processed Food Products: Implications for North Carolina Agribusiness". Working Paper N° 96-5. North Carolina: International Agricultural Trade Research Consortium, 1996.

Camberos Jerez, Johana Catalina. "Comparación de las acciones de PROCOLOMBIA con las de la agencia de promoción de Chile durante la última década, con el fin de desarrollar un plan de mejora para la promoción de las

exportaciones no mineras de Colombia”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

Fonken López, Sarita, “Propuesta de mejora para la promoción del comercio y las inversiones sobre la base del análisis comparativo de las estrategias de promoción económica del Perú, Chile, Colombia y México”, Caso práctico para obtener el título de diplomático de carrera. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar”, 2015.

Kostecki, Michel y Olivier Naray, "Commercial Diplomacy and International Business" Discussion papers in diplomacy. La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael y Antwerp University, 2007. 1-41.

Rose, Andrew. “The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion”. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2005. <http://www.nber.org/papers/w11111.pdf>

Mercier, Alexandre. "Commercial Diplomacy in Advanced Industrial States: Canada, the UK and the US". The Netherlands: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2007.

Saner, Raymond y Lichia Yiu. “International economic diplomacy: mutations in post-modern times”. Países Bajos: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. 2003. <http://www.diplomacydialogue.org/images/files/20030109-DP-DSP.pdf>

ARTÍCULOS

Álvarez Isla, Mercedes. "Distribución física y logística internacional de mercancías", *Actualidad Empresarial* N° 282. Lima: Instituto Pacífico, 2013.

Calderón Haydeé y Teresa Fayos. “Factores empresariales que influyen en las políticas de promoción de las exportaciones: aplicación a la comunidad valenciana”. *Revista de Ingeniería de Organización* N° 30. España: Universidad de Valencia. 2004.

Diamantopoulos, A., B.B. Schlegelmilch y K.Y. Katy Tse “Understanding the Role of Export Marketing Assistance: Empirical Evidence and Research Needs”. *European Journal of Marketing* Vol. N° 27. United Kingdom: University of Wales, 1993. 5-18.
<http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/03090569310038085>

Huamachumo, Cesar. "Hacia una nueva Diplomacia Comercial", *Política Internacional*, N° 61 y 62. Lima: Revista de la Academia Diplomática del Perú, 2003. 33-35.

Iglesias Onofrio, Marcela y David Molina Rabadán. “La estrategia Marca País en la sociedad informacional: los casos de España y Ecuador”. *HAOL*, Núm. 16. España: Universidad de Cádiz, 2008. 109-126.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2719256.pdf>

Esteruelas Berlinguer, Marta y Miguel Ángel Díaz Mier. “Un enfoque valorativo de la promoción comercial”, *Revista de economía*. N° 718. España: Información Comercial Española – ICE, 1993. 105 - 117.

Ferrari Wolfenson, Gustavo y María Elsa Coronel. “Estudio sobre la promoción de las exportaciones en Argentina y su imperiosa necesidad de encontrar un mecanismo simple, transparente y eficiente”. Argentina: Fundación Novum Millenium. Instituto de Política Exterior, 2001.
<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2008/01158.pdf>

Fundación Jaime Guzmán. “Reforma de la Cancillería. Un tema que sigue pendiente”. *Ideas & Propuestas* N° 65. Chile: Fundación Jaime Guzmán, 2010. 1-8. <http://www.jaimeguzman.cl/wp-content/uploads/2010/01/cancilleria-1.pdf>

Kostecki, Michel y Olivier Naray, "Commercial Diplomacy and International Business". Discussion papers in diplomacy. The Netherlands: The Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ y Antwerp University, 2007.

Kotabe Masaaki and Michael R. Czinkota. "State Government Promotion of Manufacturing Exports: A Gap Analysis". *Journal of International Business*

Studies. Vol. 23. Austin: Palgrave Macmillan Journals, 1992. 637-658.
<http://www.jstor.org/stable/155152>

Mathews, Juan Carlos. "Embajadas del Perú: Rol clave para el Comercio Exterior". *Revista Negocios Internacionales*. Lima: COMEXPERU, 2010. 06-07.

Morillas Gómez, Javier. "La diplomacia económica: la otra mediación del Estado en el mercado". Madrid: *Boletín Económico de Información Comercial Española* N° 2664, 2004. 41-44.

Ozdem, Mustafa. "Government Agencies in Commercial Diplomacy: Seeking the Optimal Agency Structure for Foreign Trade Policy". USA: North Carolina State University, 2009.

Prunello, José A. El rol de las organizaciones de promoción comercial en la internacionalización de las pymes. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario Argentina: Bolsa de Comercio de Rosario*, 2013.

Naray, Oliver, "Commercial Diplomats in the context of International Business". *The Hague Journal of Diplomacy*. Países Bajos: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2010. 121-148.

Naray, Oliver "What a good commercial diplomat has to know and be capable of". *Exchange The Magazine for International Business and Diplomacy*, London: International Business and Diplomatic Exchange, 2010. 8-9.

Olaru, Octavian-Liviu, "New challenges for trade promotion activity in actual global world economic framework", *Challenges of the Knowledge Society*, Vol 5. Rumania: Nicolae Titulescu Publishing House, 2015. 682-686.

Sánchez Pérez-Castejón, Pedro. "La diplomacia comercial en el centro de la diplomacia económica española", España: *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI, 2013. 346- 361.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4182260.pdf>

Sendín, Paloma. "Evolución de la Política de Promoción Comercial. 75 Años de Política Económica Española". Madrid: ICE *75 años de política económica española* ICE N° 826, 2005. 209-221.

Thornberry Naggy, Augusto. "Desarrollo y gobernabilidad en el contexto de la globalización: nuevas dimensiones", *Política Internacional*, N° 61 y 62. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2003. 89-100.

Umeres Humberto. "Relaciones Internacionales: Anotaciones acerca de algunos conceptos fundamentales", *Política Internacional*, n. ° 72. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2003. 88-96.

Uriona, Arturo. "El papel del estado en la promoción del comercio internacional. Un análisis de las Cámaras de Comercio Latinoamericanas establecidas en Suecia." Estocolmo: Stockholms Universitet, 2014. 1-48.

Wieland Alzamora, Hubert. "En torno al interés nacional". *Política Internacional* N°41. Lima: Academia Diplomática del Perú, 1995. 7-19.

INFORMES

Contraloría General de la República. Análisis y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país". Bogotá: Contraloría General de la República, 2015.

Jordana Jacint. "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional". Documento de trabajo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. <https://www.researchgate.net/publication/254421103>

Jordana Jacint y Carles Ramió. "Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina". Documento de divulgación. Buenos Aires: INTAL. BID. 2002. <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/35309711.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. “Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021”, aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 23 de agosto del 2017.

OCDE. *Estudios Económicos de la OCDE. México. Enero 2017*. Visión General. México: Comité de Análisis Económico y del Desarrollo de la OCDE: 2017.

Proyecto USAID/Perú Prodescentralización y Presidencia del Consejo de Ministros. “Desarrollo económico regional y local”, Lima: USAID, 2011. <http://prodescentralizacion.org.pe/>

United States Agency for International Development. Best Practices in Export Promotion. Estados Unidos: Nathan Associates Inc, 2004.

World Economic Forum. “The Global Competitiveness Report 2017–2018”. Geneva: World Economic Forum, 2017.

DOCUMENTOS DE GESTIÓN

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Manual de Organización de la Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012.

CEPLAN, “Guía metodológica de la Fase Estratégica”. Lima: CEPLAN, 2016.

CEPLAN, “Guía para el planeamiento institucional”. Lima: CEPLAN, 2017.

CEPLAN, “Guía metodológica de la fase institucional del proceso de planeamiento estratégico”. Lima: CEPLAN, 2016.

Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2015.

Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. *Preguntas y respuestas, los ejes y lineamientos de la política exterior del actual gobierno, conceptos clave relativos al proceso de*

planeamiento estratégico y el estado de la modernización en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Lima: MRE, 2016.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. “Plan Estratégico Nacional Exportador: PENX 2025”. Lima: MINCETUR, 2015.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. “Manual de usuario general – VUCE”. Lima: MINCETUR, 2012.
https://www.vuce.gob.pe/manual_vuce/manuales/usuarios/vuce_general.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores, *Plan Estratégico Sectorial Multianual, sector Relaciones Exteriores - PESEM 2015-2021*. Lima: MRE, 2015.

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Plan Estratégico Institucional 2016-2018*. Lima: MRE, 2016.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Anexo N° 2 Contenidos mínimos del programa presupuestal "Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática". Lima: MRE, 2016.

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Plan Estratégico Institucional 2016-2018*. Lima: MRE, 2016.

Presidencia del Consejo de Ministros. *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*. Lima: PCM, 2011.

PROMÉXICO. Actualización del Plan de Negocios 2007-2012 Proyecciones y previsiones a 2014.
<https://www.promexico.gob.mx/documentos/pdf/PlanNegociosVersion3-2-PROMEXICO.pdf>

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021”. Lima: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2013.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Tercer Informe de labores 2014-2015. México: SRE, 2015.

USAID. Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lima: USAID, 2011.

Banco Central de Reserva del Perú. Estadísticas económicas. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>

SITIOS WEB

Alianza del Pacífico "Entidades de promoción", <https://alianzapacifico.net/negocios-e-inversion/#entidades-depromocion>

Alianza del Pacífico, <https://alianzapacifico.net/en/agencias-de-promocion-de-alianza-del-pacifico-definen-hoja-de-ruta-para-2017>

El Economista. ProMéxico recibe premio por modelo de exportación <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/10/18/PROMEXICO-recibepremio-modelo-exportacion>

Gaceta Parlamentaria.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2015/ene/20150107-VI/Proposicion-23.html>

International Trade Centre. 2012 TPO Network Award Winners, <http://www.intracen.org/trade-support/tpo/2012-awards/winners/>

PROCOLOMBIA, Red mundial de oficinas PROCOLOMBIA, <http://www.procolombia.co>

PROMÉXICO. Oficinas de PROMÉXICO. <http://www.promexico.gob.mx/es/mx/omex>

PROMÉXICO. México Investment. <http://mim.PROMEXICO.gob.mx/>

PROMÉXICO. Oficinas de PROMÉXICO.
<http://www.PROMEXICO.gob.mx/es/mx/omex>

PROMÉXICO Global. Conoce Hecho en México B2B,
http://www.PROMEXICOglobal.com/work/models/promex_global/Resource/18/2/images/interactivo_b2b.ppsx.

PROMÉXICO. Oficinas de PROMÉXICO.
<http://www.promexico.gob.mx/es/mx/orex>

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. DOF: 13/06/2007,
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4990408&fecha=13/06/2007

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. DOF: 13/06/2007,
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4990408&fecha=13/06/2007

Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria,
<http://www.senasica.gob.mx/?even=470>

World Economic Forum. <http://www.productividadchile.cl/wp-content/uploads/2017/01/Minuta-Indice-de-Competitividad-Global-del-Foro-Economico-Mundial-2016-2017.pdf>

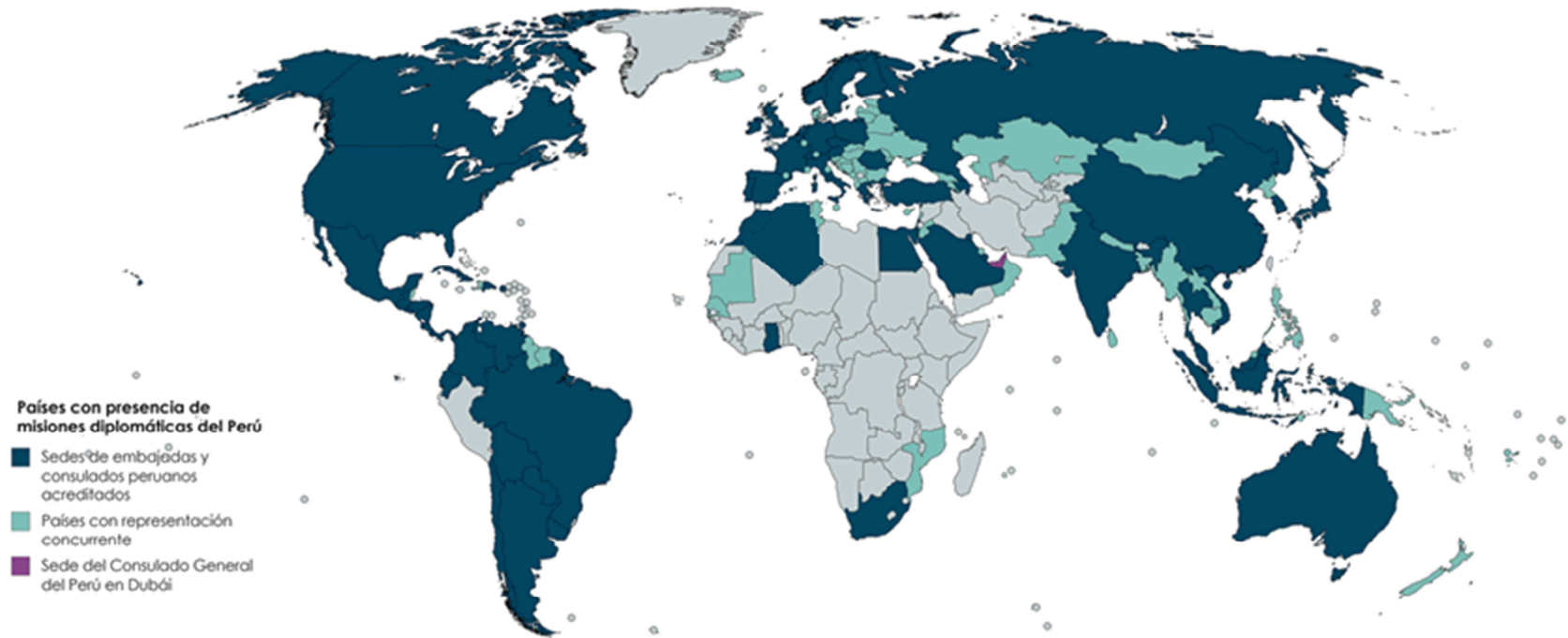
PRESENTACIONES

Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú hacia la OCDE, 2015.
http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/02/RREE_OCDE-Acuerdo-Nacional.pdf

Acuerdo nacional. <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

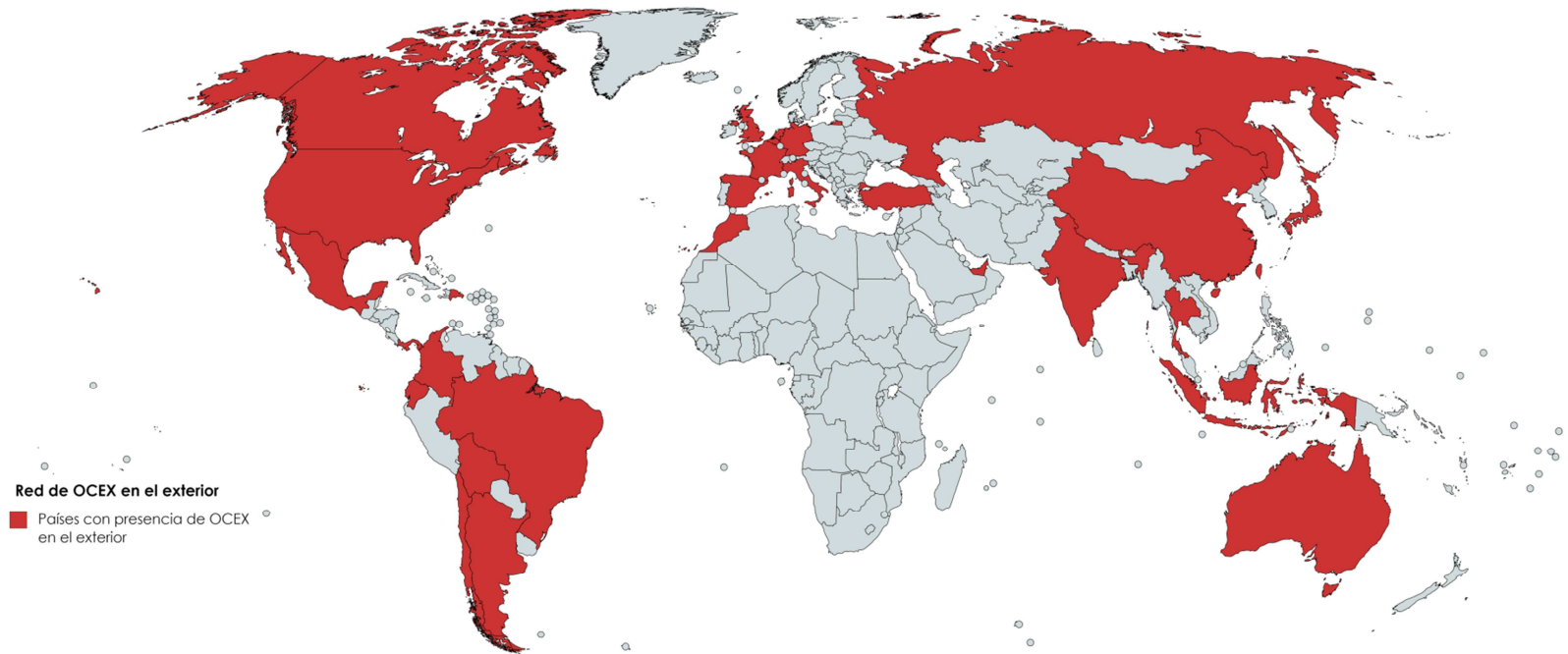
ANEXO N° 01

Red de misiones diplomáticas del Perú en el exterior



ANEXO N° 02

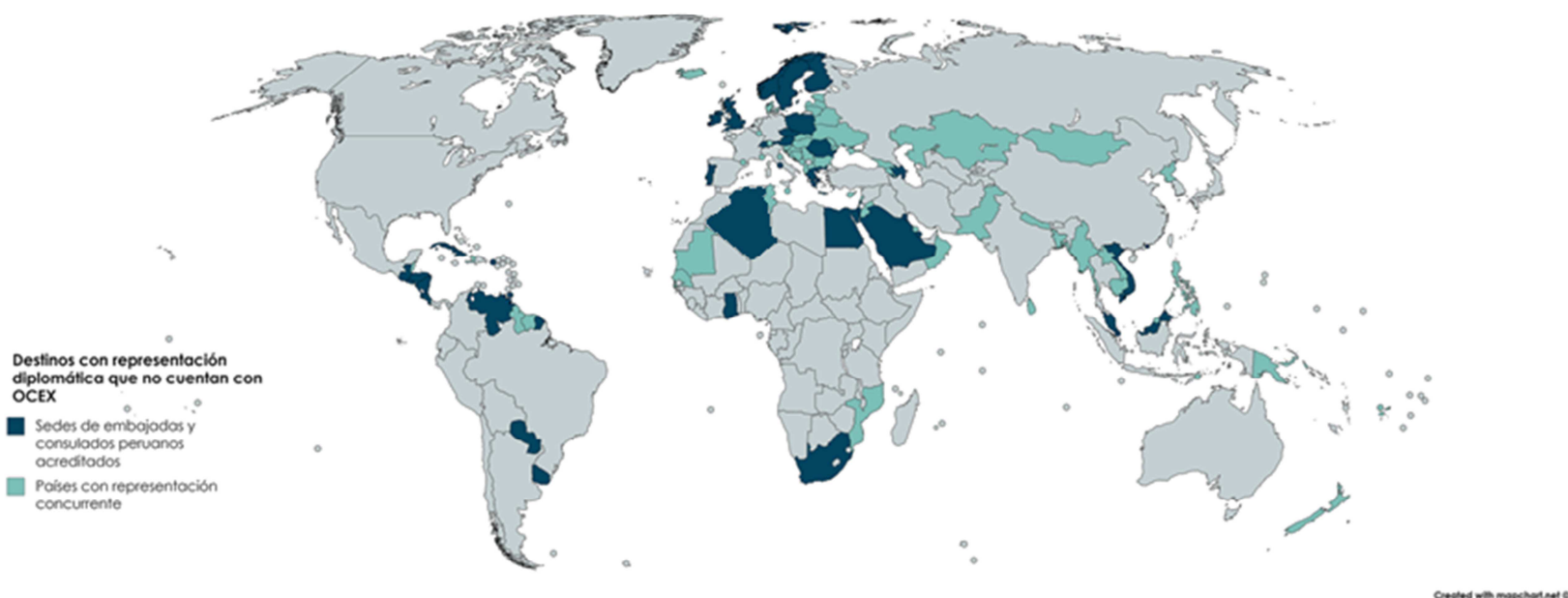
Red de oficinas comerciales del Perú en el exterior



Created with mapchart.net ©

ANEXO N° 03

Destinos potenciales de acción diplomática que no cuentan con presencia de OCEX



34 países sede de misiones diplomáticas y consulares: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tobago, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Austria, Finlandia, Grecia, Irlanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Santa Sede, Suecia, Suiza, Arabia Saudita, Argelia, Azerbaiyán, Israel, Kuwait, Malasia, Catar, Singapur, Vietnam, Egipto, Ghana, Sudáfrica.

55 destinos con representación concurrente: Haití, Belice, Surinam, Guyana, Hungría, República Eslovaca, Eslovenia, Bulgaria, Albania, Luxemburgo, Serbia, Montenegro, Macedonia, Moldavia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Islandia, Dinamarca, Liechtenstein, Andorra, Lituania, Estonia, Letonia, Mónaco, San Marino, Chipre, Ucrania, Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Malta, Bahréin, Omán, Túnez, Camboya, Brunei Darussalam, Corea del Norte, Mongolia, Pakistán, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka, Irán, Maldivas, Timor-Leste, Filipinas, Myanmar, Laos, Georgia, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, República de Fiji, Líbano, Jordania, Senegal, Mauritania, Mozambique.

ANEXO N° 04

Red de misiones diplomáticas y consulares del Perú en el exterior

	Embajadas (62)	Consulados (69)
América del Norte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Canadá 2. EE.UU 3. México 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atlanta 2. Boston 3. Chicago 4. Dallas 5. Denver 6. Hartford 7. Houston 8. Los Ángeles 9. México D.F. 10. Miami 11. Montreal 12. Nueva York 13. Paterson 14. San Francisco 15. Toronto 16. Vancouver 17. Washington
América Central y Caribe	<ol style="list-style-type: none"> 4. Costa Rica 5. Cuba 6. El Salvador (c. Belice) 7. Guatemala 8. Honduras 9. Nicaragua 10. Panamá 11. República Dominicana(c. Haití) 12. Trinidad y Tobago 	18. Panamá
América del Sur	<ol style="list-style-type: none"> 13. Argentina 14. Bolivia 15. Brasil 16. Chile 17. Colombia 18. Ecuador 19. Paraguay 20. Uruguay 21. Venezuela (c. Surinam, Guyana) 	<ol style="list-style-type: none"> 19. Arica 20. Bogotá 21. Buenos Aires 22. Caracas 23. Cochabamba 24. Córdoba 25. El Alto 26. Guayaquil 27. Iquique 28. La Paz 29. La Plata 30. Leticia 31. Loja 32. Macará 33. Machala 34. Manaos 35. Mendoza 36. Puerto Ordaz 37. Quito 38. Rio Branco 39. Río de Janeiro 40. San Pablo 41. Santa Cruz 42. Santiago 43. Valparaíso

Europa

22. Alemania
23. Austria (c. Hungría, República Eslovaca, Eslovenia)
24. Bélgica (c. Luxemburgo)
25. España (c. Andorra)
26. Finlandia (c. Lituania, Estonia, Letonia)
27. Francia (c. Mónaco)
28. Grecia (c. Bulgaria y Albania)
29. Irlanda
30. Italia (c. San Marino, Chipre)
31. Noruega
32. Países Bajos
33. Polonia (c. Ucrania)
34. Portugal
35. Reino Unido
36. República Checa
37. Rumanía (c. Serbia, Montenegro, Macedonia, Moldavia, Croacia y Bosnia-Herzegovina)
38. Rusia (c. Armenia, Bielorrusia, Kazajstán)
39. Santa Sede (c. Malta)
40. Suecia (c. Islandia, Dinamarca)
41. Suiza (c. Liechtenstein)
42. Turquía (c. Georgia)
44. Ámsterdam
45. Barcelona
46. Bilbao
47. Bruselas
48. Florencia
49. Frankfurt
50. Génova
51. Ginebra
52. Hamburgo
53. Londres
54. Madrid
55. Milán
56. Múnich
57. París
58. Roma
59. Sevilla
60. Turín
61. Valencia
62. Zúrich

<p style="text-align: center;">Asia</p>	<p>43. Arabia Saudita (c. Bahreín, Omán) 44. Azerbaiyán 45. Catar 46. China (c. Corea del Norte, Mongolia, Pakistán) 47. Corea del Sur 48. India (c. Nepal, Bangladesh, Sri Lanka) 49. Indonesia (c. Timor-Leste) 50. Israel 51. Japón 52. Kuwait 53. Malasia (c. Camboya, Brunei Darussalam) 54. Singapur 55. Tailandia (c. Filipinas, Myanmar, Laos) 56. Vietnam</p>	<p>63. Dubái 64. Guangzhou 65. Hong Kong 66. Nagoya 67. Shanghái 68. Tokio</p>
<p style="text-align: center;">Oceanía</p>	<p>57. Australia (c. Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, República de Fiji)</p>	<p>69. Sydney</p>
<p style="text-align: center;">África</p>	<p>58. Argelia (c. Túnez) 59. Egipto (c. Líbano, Jordania) 60. Ghana 61. Marruecos (c. Senegal, Mauritania) 62. Sudáfrica (c. Mozambique)</p>	<p style="text-align: center;">-</p>

Fuente: Elaboración propia, 2017.

ANEXO N° 05

Destinos potenciales de acción diplomática en materia de promoción comercial, donde no se cuenta con OCEX

	Destinos que cuentan con embajada o consulado en sede	Destinos que cuentan con embajada concurrente	
América Central y Caribe	Costa Rica Cuba El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Trinidad y Tobago	Haití Belice	
América del Sur	Paraguay Uruguay Venezuela	Surinam Guyana	
Europa	Austria Finlandia Grecia Irlanda Noruega Polonia Portugal República Checa Rumanía Santa Sede Suecia Suiza	Hungría República Eslovaca Eslovenia Bulgaria Albania Luxemburgo Serbia, Montenegro Macedonia Moldavia Croacia Bosnia-Herzegovina	Islandia Dinamarca Liechtenstein Andorra Lituania Estonia Letonia Mónaco San Marino Chipre Ucrania Armenia Bielorrusia Kazajstán Malta
Asia	Arabia Saudita Azerbaiyán Israel Kuwait Malasia Catar Singapur Vietnam	Bahréin Omán Camboya Brunei Darussalam Corea del Norte Mongolia Irán Maldivas	Pakistán Nepal Bangladesh Sri Lanka Timor-Leste Filipinas Myanmar Laos Georgia
Oceanía	-	Nueva Zelanda Papúa Nueva Guinea República de Fiji	
África	Argelia Egipto Ghana Sudáfrica	Túnez Líbano, Jordania Senegal, Mauritania Mozambique	
Total	89 destinos potenciales		

Fuente: Elaboración propia, 2017.

ANEXO N° 06

Modelos de Trade Promotion Organizations (TPO) de los países miembros de la Alianza del Pacífico

	COLOMBIA	CHILE	MÉXICO	PERÚ
Articulador de la promoción comercial	PROCOLOMBIA (MINCIT)	PROCHILE (DIRECON – MINREL)	PROMÉXICO (Secretaría de Economía)	PROMPERÚ (MINCETUR)
Formulación de políticas y estrategias de comercio exterior	- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	- Secretaría de Economía (Subsecretaría de Comercio Exterior y Subsecretaría de Industria y Comercio)	- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
Orientación a la generación de la oferta exportable	- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	- Ministerio de Agricultura - Ministerio de Economía Fomento y Turismo	- Secretaría de Agricultura, Ganadería desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	- Ministerio de Agricultura y Riego - Ministerio de la Producción
Labores para la facilitación del comercio exterior (financiamiento, autoridades aduaneras, sanitarias, de distribución)	- BANCÓLDEX - DIAN - ICA, INVIMA - Ministerio de Transporte - Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte - Comisión de Regulación de Comunicaciones	- CORFO - Servicio de Impuestos Internos - ACHIPIA, SERNAPESCA, ISPCH, SAG - Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	- Bancomext - Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Instituto Federal de Telecomunicaciones - Secretaría de Comunicaciones y Transportes	- COFIDE - SUNAT - SENASA SANIPES DIGESA - Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Consulta permanente e interacción	- Cámara de Comercio de Bogotá - ANALDEX, ANDI, ACOPI, otros.	- Cámara de Comercio de Santiago - SOFOFA, Sociedad Nacional de Agricultura, ASEXMA, otros.	- Cámara de Comercio de la Ciudad de México - ANIERM, COMCE, Consejo Coordinador Empresarial, otros	- Cámara de Comercio de Lima, - COMEXPERU, ADEX, SNI, asociaciones de pequeños empresarios, otros.
Acción externa	- Ministerio de Relaciones Exteriores ▪ 59 embajadas, 40 consulados y 30 oficinas comerciales.	- Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales – DIRECON y Dirección General de Política Exterior) ▪ 72 embajadas, 51 consulados con 55 OFICOM	- Secretaría de Relaciones Exteriores (AMEXCID) ▪ 80 embajadas, 67 consulados y 48 OREX	Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección de Promoción Económica) ▪ 62 embajadas , 69 consulados y 35 OCEX

Fuente: Elaboración propia, 2017.

ANEXO N° 07

Oficinas Comerciales de los países miembros de la Alianza del Pacífico

	COLOMBIA	CHILE	MÉXICO	PERÚ
América del Norte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oficina comercial Toronto – Canadá 2. Representación comercial en Montreal 3. Oficina comercial Miami - EE.UU. 4. Representación comercial en Washington 5. Representación comercial en Nueva York 6. Oficina comercial Ciudad de México - México 	<ol style="list-style-type: none"> 1. OFICOM Toronto – Canadá 2. OFICOM Montreal – Canadá 3. OFICOM Chicago - EE.UU. 4. OFICOM Los Ángeles - EE.UU. 5. OFICOM Miami - EE.UU. 6. OFICOM Nueva York - EE.UU. 7. OFICOM Washington - EE.UU. 8. OFICOM Ciudad de México – México 9. OFICOM Guadalajara - México 	<ol style="list-style-type: none"> 1. OREX Toronto – Canadá 2. OREX Montreal – Canadá 3. OREX Vancouver – Canadá 4. OREX Boston - EE.UU. 5. OREX Chicago - EE.UU. 6. OREX Dallas - EE.UU. 7. OREX Detroit - EE.UU. 8. OREX Phoenix - EE.UU. 9. OREX Houston - EE.UU. 10. OREX Los Ángeles - EE.UU. 11. OREX Miami - EE.UU. 12. OREX Nueva York - EE.UU. 13. OREX San Francisco - EE.UU. 14. OREX Seattle - EE.UU. 15. OREX Washington - EE.UU. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. OCEX Toronto - Canadá 2. OCEX Los Ángeles - EE.UU. 3. OCEX Nueva York - EE.UU. 4. OCEX Miami - EE.UU. 5. OCEX Houston - EE.UU. 6. OCEX Ciudad de México - México
América Central y Caribe	<ol style="list-style-type: none"> 7. Oficina comercial Caribe (ubicada en Miami) 8. Representación comercial en San Juan – Puerto Rico 9. Representación comercial en Santo Domingo - República Dominicana 10. Representación comercial en Puerto España - Trinidad y Tobago 11. Oficina comercial San José – Costa Rica 12. Representación Comercial Panamá 13. Oficina comercial Guatemala – Guatemala 	<ol style="list-style-type: none"> 10. OFICOM San José - Costa Rica 11. OFICOM La Habana - Cuba 12. OFICOM San Salvador - El Salvador 13. OFICOM Guatemala - Guatemala 14. OFICOM Tegucigalpa - Honduras 15. OFICOM Santo Domingo -República Dominicana 16. OFICOM Panamá - Panamá 	<ol style="list-style-type: none"> 16. OREX La Habana - Cuba 17. OREX Guatemala - Guatemala 	<ol style="list-style-type: none"> 7. OCEX Panamá - Panamá 8. OCEX Santo Domingo - República Dominicana

América del Sur	14. Oficina comercial Caracas - Venezuela 15. Oficina comercial Quito - Ecuador 16. Oficina comercial Lima - Perú 17. Oficina comercial Sao Paulo - Brasil 18. Oficina comercial Santiago - Chile 19. Oficina comercial Buenos Aires - Argentina	17. OFICOM Buenos Aires - Argentina 18. OFICOM Mendoza - Argentina 19. OFICOM Sao Paulo - Brasil 20. OFICOM Quito - Ecuador 21. OFICOM Lima - Perú 22. OFICOM La Paz - Bolivia 23. OFICOM Bogotá - Colombia 24. OFICOM Asunción - Paraguay 25. OFICOM Montevideo - Uruguay 26. OFICOM Caracas - Venezuela	18. OREX Buenos Aires - Argentina 19. OREX Sao Paulo - Brasil 20. OREX Lima - Perú 21. OREX Bogotá - Colombia 22. OREX Santiago - Chile	9. OCEX Sao Paulo - Brasil 10. OCEX Quito - Ecuador 11. OCEX Santiago de Chile - Chile 12. OCEX Buenos Aires - Argentina 13. OCEX La Paz - Bolivia 14. OCEX Bogotá - Colombia
Europa	20. Oficina comercial Madrid - España 21. Oficina comercial Londres - Reino Unido 22. Oficina comercial Frankfurt - Alemania 23. Oficina comercial París - Francia 24. Oficina comercial Moscú - Rusia 25. Oficina comercial Estambul -Turquía	27. OFICOM Estocolmo - Suecia 28. OFICOM Madrid - España 29. OFICOM Bruselas - Bélgica 30. OFICOM Milán - Italia 31. OFICOM La Haya - Países Bajos 32. OFICOM Londres - Reino Unido 33. OFICOM Berlín - Alemania 34. OFICOM Hamburgo - Alemania 35. OFICOM París - Francia 36. OFICOM Varsovia - Polonia 37. OFICOM Praga - República Checa 38. OFICOM Estambul -Turquía 39. OFICOM Moscú - Rusia	23. OREX Estocolmo - Suecia 24. OREX Madrid - España 25. OREX Bruselas - Bélgica 26. OREX Milán - Italia 27. OREX La Haya - Países Bajos 28. OREX Londres - Reino Unido 29. OREX Berlín - Alemania 30. OREX Frankfurt - Alemania 31. OREX Múnich - Alemania 32. OREX Berna - Suiza 33. OREX París - Francia 34. OREX Estambul -Turquía 35. OREX Moscú - Rusia	15. OCEX Madrid - España 16. OCEX París - Francia 17. OCEX Bruselas - Bélgica 18. OCEX Milán - Italia 19. OCEX Rotterdam - Países Bajos 20. OCEX Londres - Reino Unido 21. OCEX Hamburgo - Alemania 22. OCEX Moscú - Rusia 23. OCEX Estambul -Turquía
Asia	26. Oficina comercial Nueva Delhi - India 27. Oficina comercial Tokio - Japón 28. Oficina comercial Seúl - Corea del Sur 29. Oficina comercial Yakarta - Indonesia 30. Oficina comercial Singapur - Singapur	40. OFICOM Tokio - Japón 41. OFICOM Beijing - China 42. OFICOM Shanghai - China 43. OFICOM Guangzhou - China 44. OFICOM Hong Kong - China 45. OFICOM Seúl - Corea del Sur 46. OFICOM Nueva Delhi - India 47. OFICOM Taipéi - China Taipéi 48. OFICOM Dubái - Emiratos Árabes Unidos 49. OFICOM Yakarta - Indonesia 50. OFICOM Kuala Lumpur - Malasia 51. OFICOM Bangkok - Tailandia 52. OFICOM Ho Chi Minh - Vietnam	36. OREX Tokio - Japón 37. OREX Beijing - China 38. OREX Shanghai - China 39. OREX Hong Kong - China 40. OREX Seúl - Corea del Sur 41. OREX Nueva Delhi - India 42. OREX Taipéi - China Taipéi 43. OREX Dubái - Emiratos Árabes Unidos 44. OREX Doha - Catar 45. OREX Kuala Lumpur - Malasia 46. OREX Singapur - Singapur	24. OCEX Tokio - Japón 25. OCEX Beijing - China 26. OCEX Shanghai - China 27. OCEX Hong Kong - China 28. OCEX Seúl - Corea del Sur 29. OCEX Nueva Delhi - India 30. OCEX Taipéi - China Taipéi 31. OCEX Dubái - Emiratos Árabes Unidos 32. OCEX Yakarta - Indonesia 33. OCEX Bangkok - Tailandia

África	-	53. OFICOM Casablanca - Marruecos 54. OFICOM Johannesburgo - Sudáfrica	47. OREX Casablanca - Marruecos	34. OCEX Casablanca - Marruecos
Oceanía	-	55. OFICOM Sídney - Australia	48. OREX Melbourne - Australia	35. OCEX Sídney - Australia
Total	30 oficinas comerciales	55 oficinas comerciales	48 oficinas comerciales	35 oficinas comerciales

Fuente: Elaboración propia, 2017.