ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ
JAVIER PÉREZ DE CUELLAR

MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE TESIS

"La diplomacia comercial como herramienta de apoyo a las agroexportaciones peruanas no tradicionales: Propuestas de fortalecimiento para la acción diplomática comercial en el sector"

PRESENTADO POR

Juan Gonzalo Quinde Cueva

ASESORES

Asesor temático: Primer Secretario Carlos Javier Castillo Morales
Asesora metódologica: Milagros Aurora Revilla Izquierdo, Ph.D

Lima, 08 de noviembre del 2021

RESUMEN

La dinámica actual del panorama internacional amerita la diversificación de los campos de acción diplomática, en la medida que los Estados desarrollan nuevas estrategias y mecanismos para el logro de sus objetivos de política exterior. En el aspecto económico, para aquellos países con un creciente desarrollo exportador como el Perú, la diplomacia comercial surge como una herramienta para la defensa de los intereses de nuestro sector empresarial en el ámbito internacional, en especial de aquellos sectores no tradicionales. Sin embargo, para una efectiva acción diplomática comercial, esta debe articularse con los esfuerzos de la estructura nacional de promoción exportadora; requiere de una vinculación constante con el sector privado; y debe adaptar sus estrategias e indicadores de gestión según los diferentes mercados de destino y los cursos de acción que tome dependiendo de la industria nacional que se busque apoyar. Ante este escenario, la presente investigación busca aportar insumos para el fortalecimiento de la acción diplomática comercial peruana en el exterior, específicamente para la promoción de las agroexportaciones no tradicionales, en la medida que es un sector que ha evidenciado un crecimiento notable en años recientes, pero dentro del cual aun persisten barreras a la exportación que la diplomacia comercial puede ayudar a sobrellevar. El comercio internacional de bienes agropecuarios, debido a su vínculo con la seguridad alimentaria, sanitaria y ambiental, y sus implicancias para cada país, conlleva particularidades que tradicionalmente no se encuentran contempladas dentro de la formación profesional de los diplomáticos comerciales. Así, se espera que, a través de los hallazgos realizados, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuente con insumos para el diseño e implementación de estrategias de diplomacia comercial orientadas a un sector económico en particular.

Palabras clave: diplomacia comercial, promoción exportadora, agroexportación, planificación estratégica.

ABSTRACT

The current dynamics of the international scene call for the diversification of modern diplomatic action, as states develop new strategies and mechanisms to achieve their foreign policy objectives. In the economic aspect, for those countries with growing export development such as Peru, commercial diplomacy emerges as a tool for defending the interests of our business sector in the international arena, especially those considered as non-traditional. However, for an effective commercial diplomatic action, it must be articulated within the efforts of the national export promotion structure; it requires interaction with the private sector; and it must adapt its management strategies and performance indicators according to different markets and the courses of action it takes according to the national industry it aims to support. Considering the aforementioned aspects, this research seeks to provide inputs for the strengthening of the Peruvian commercial diplomatic action abroad, specifically for the promotion of non-traditional agricultural exports, as it is an economic sector that has shown notable growth in recent years, but in which export barriers still persist yet commercial diplomacy can help overcome. The international trade in agricultural goods, due to its link with food, health and environmental security and its implications for each country, entails particularities that are not traditionally considered within the professional training of commercial diplomats. Thus, it is expected that, through the findings, the Ministry of Foreign Affairs will have inputs for the design and implementation of commercial diplomacy strategies aimed at a particular economic sector.

Key words: commercial diplomacy, export promotion, agricultural trade, strategic planning.

LISTA DE SIGLAS

ADEX Asociación de Exportadores

BANCOMEXT Banco Nacional de Comercio Exterior

CITE Red de Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica

COFIDE Corporación Financiera de Desarrollo

COMEXPERÚ Sociedad de Comercio Exterior del Perú

COMUFAL Comisión Multisectorial para la Facilitación del Comercio Exterior

DAE Dirección General para Asuntos Económicos

DIGESA Dirección General de Salud AmbientaL

DPE Dirección General de Promoción Económica

FPESA Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias

ICNTM Clasificación Internacional de Medidas No Arancelarias

ITP Instituto Tecnológico de la Producción

MEF Ministerio de Economía y Finanzas

MIDAGRI Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

MINCETUR Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

MNA Medidas No Arancelarias

MRE Ministerio de Relaciones Exteriores

MSF Medidas sanitarias y fitosanitarias

MTC Ministerio de Transportes y Comunicaciones

OCEX Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior

ODES Oficinas Desconcentradas

OFICOM Oficinas Comerciales en el Exterior

OMC Organización Mundial de Comercio

ONG Organizaciones no gubernamentales

OPC Organizaciones de Promoción Comercial

OSE Órganos del Servicio Exterior

OTC Obstáculos técnicos al comercio

PAI Programa de Apoyo a la Internacionalización

PCO Dirección de Promoción Comercial

PRODUCE Ministerio de la Producción

PROEXPO Fondo de Promoción de las Exportaciones

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

SANIPES Organismo Nacional de Sanidad Pesquera

SENASA Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú

SUNAT Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

URAA Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN **8**

1. LA DIPLOMACIA COMERCIAL COMO HERRAMIENTA DE APOYO A LAS EXPORTACIONES **11**

1.1 La diplomacia y la defensa de los intereses económicos **12**

1.1.1 La diplomacia económica 16

1.1.2 La diplomacia comercial 17

1.2 El rol de la promoción comercial y su efecto en las exportaciones **20**

1.2.1 Las barreras a la internacionalización empresarial 23

1.2.2 Mecanismos de promoción exportadora 25

1.3 La diplomacia comercial y su articulación con la estructura nacional de promoción de exportaciones **28**

1.3.1 Componentes de la estructura nacional de promoción a la exportación 29

1.3.2 Importancia de mecanismos de coordinación interinstitucional y con actores del sector privado para la promoción externa 32

1.3.3 Consideraciones para el diseño de estrategias de diplomacia comercial 35

1.3.4 Implementación de indicadores de gestión diplomática comercial 39

2. EL COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES AGROPECUARIOS Y LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN COMERCIAL EN EL SECTOR **47**

2.1 Evolución de las políticas comerciales globales del sector agropecuario **48**

2.2 Barreras actuales al comercio internacional agropecuario **50**

2.3 Consideraciones para la promoción de exportaciones agropecuarias **53**

2.3.1 Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Obstáculos Técnicos al Comercio 54

2.3.2 Certificaciones de Calidad, Trazabilidad, Sociales y Ambientales 59

2.3.3 Estacionalidad productiva 61

2.4 La diplomacia comercial en apoyo del comercio internacional agropecuario **62**

2.5 Análisis comparativo de la promoción de exportaciones agropecuarias en los países de la Alianza del Pacífico **65**

2.5.1 Antecedentes y contexto general de la promoción exportadora en la región ... 67

2.5.2 República de Chile 69
2.5.3 República de Colombia 74
2.5.4 Estados Unidos Mexicanos 77
2.5.5 Buenas Prácticas Identificadas 80

3. LA ACCIÓN DIPLOMÁTICA COMERCIAL PERUANA PARA LA PROMOCIÓN DE AGROEXPORTACIONES NO TRADICIONALES: ANÁLISIS Y PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO 83

3.1 Estructura nacional de promoción de exportaciones 84

3.2 Funciones del MRE en materia de promoción comercial externa 88

3.2.1 Acción diplomática comercial de las misiones en el exterior 93

3.3 Funciones de MINCETUR y PROMPERÚ en materia de promoción comercial externa 95

3.3.1 La red de Oficinas Comerciales de Perú en el Exterior..... 97

3.4 Análisis de la promoción comercial en el exterior de productos agropecuarios no tradicionales 100

3.4.1 Consideraciones del sector agroexportador no tradicional peruano para la promoción comercial en el exterior 102

3.4.2 Actividades de promoción comercial en el exterior 103

3.5 Oportunidades de mejora en la acción diplomática comercial en el sector 106

3.6 Propuestas para el fortalecimiento de la acción diplomática comercial orientada al sector agropecuario no tradicional 110

3.6.1 Propuesta N° 01: Armonización y complementación de la acción diplomática con las iniciativas existentes de promoción comercial y desarrollo de mercados..... 111

3.6.2 Propuesta N° 02: Desarrollo de competencias profesionales en materia de promoción comercial dentro del Servicio Diplomático de la República..... 113

3.6.3 Propuesta N° 03: Actualización de indicadores institucionales de gestión en materia de promoción comercial 116

CONCLUSIONES 118

BIBLIOGRAFÍA 121

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 01: Elementos de análisis para el diseño de indicadores 42

Tabla N° 02: Clasificación de Medidas No Arancelarias (MNA) 52

Tabla N° 03: Servicios de apoyo a la agroexportación 62

Tabla N° 04: Red de Oficinas Comerciales de Perú en el Exterior 99

Tabla N° 05: Matriz de articulación de los objetivos estratégicos de las entidades involucradas en la promoción comercial exterior 106

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración N° 01: Cadena de valor de la diplomacia comercial 40

Ilustración N° 02: Entidades de la OPC sistémica a nivel nacional 88

Ilustración N°03: Evolución de las exportaciones agropecuarias 2011 – 2020 101

INTRODUCCIÓN

En el Perú, los temas económicos y comerciales vienen ganando cada vez más relevancia dentro de la política exterior nacional, considerando en particular el gran crecimiento que ha presentado nuestro sector exportador en las últimas décadas. Ante la necesidad de continuar promoviendo los intereses nacionales y la competitividad de nuestras empresas en el ámbito internacional, resulta imperativo evaluar qué estrategias se debe continuar implementando en la acción diplomática orientada a la promoción económica y comercial, así como que medidas se pueden aplicar para impulsar nuestro sector exportador, en particular el no tradicional.

La promoción de las exportaciones consideradas como no tradicionales es consecuente con la búsqueda del bienestar económico del país, en la medida que su crecimiento reduce los riesgos asociados a la dependencia de una cartera limitada de exportaciones, genera un incremento del empleo formal e impulsa el desarrollo de otras industrias nacionales. De entre todos los sectores productivos con participación en las exportaciones no tradicionales, destaca en particular el sector agropecuario, el cual viene presentando un notable crecimiento sostenido en los últimos años, posicionando al Perú como potencia agroexportadora en productos como arándanos, espárragos y paltas, y consecuentemente dinamizando un sector productivo con un legado histórico e importancia significativos en nuestro país.

El crecimiento de las exportaciones agropecuarias peruanas ha sido posible a raíz de diversos factores, tanto en el frente interno por lado de la capacitación empresarial y desarrollo tecnológico agropecuario, como externo en materia del incremento del comercio con el resto del mundo. Dentro del ámbito de acción externa, destacan los esfuerzos diplomáticos en materia de negociaciones económicas internacionales para el establecimiento de acuerdos comerciales y de la promoción comercial en el extranjero. Así, la acción diplomática representa un componente indispensable para la efectiva defensa de nuestros intereses comerciales en el exterior y, de manera conjunta con el resto de las entidades nacionales involucradas en la promoción de

exportaciones, forma parte de un esquema nacional de promoción comercial con resultados positivos para las empresas nacionales que buscan operar en el extranjero.

Sin embargo, a pesar de los notables avances en la materia, la acción diplomática comercial presenta múltiples oportunidades de mejora, en especial en respuesta a los retos que presenta el panorama comercial global para determinados sectores productivos. El comercio de bienes agropecuarios conlleva particularidades que lo diferencian de otros rubros económicos en el comercio internacional, básicamente debido a su vínculo con la seguridad alimentaria, sanitaria y ambiental, y sus implicancias para cada país. La necesidad de armonizar los intereses de los diferentes actores involucrados hace necesaria la labor y experiencia diplomática en las negociaciones comerciales internacionales vinculadas a dicho sector productivo, así como en las labores de mediación, facilitación y promoción comercial en el extranjero. Asimismo, los recursos con los que cuenta el Ministerio de Relaciones del Perú, como son la red de misiones en el exterior, un servicio diplomático institucionalizado y la representación oficial del Estado en el extranjero, hacen necesaria su participación en la promoción de las exportaciones.

Con la finalidad de continuar brindando apoyo a las empresas nacionales del sector, el objetivo de la presente investigación es centrarse en la acción diplomática comercial orientada hacia la promoción de nuestras exportaciones agropecuarias no tradicionales, y brindar propuestas de mejora para su fortalecimiento. El presente tema de investigación se alinea con el objetivo N° 2 del Plan Estratégico Sectorial Multianual de Relaciones Exteriores 2015-2021, el cual busca contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural. Asimismo, en concordancia con los objetivos del Plan Estratégico Nacional Exportador 2025, se busca que el Ministerio de Relaciones Exteriores se articule de mejor manera en la estructura nacional de promoción comercial, en particular a través del valioso recurso que supone la red de misiones diplomáticas y representaciones permanentes en el exterior.

Considerando su objetivo, la presente investigación se articula en función a tres apartados temáticos, que siguen un método deductivo, analítico, comparativo y cualitativo. Primero, se plantea un marco teórico que desarrolla el concepto de diplomacia comercial, justifica su implementación como aspecto contemplado dentro del esquema de promoción comercial del Estado y brinda luces sobre la necesidad de una acción coordinada entre todos los actores involucrados en la promoción de exportaciones y la implementación de indicadores de gestión. En el segundo capítulo, se explora la problemática que afecta el comercio internacional de productos agropecuarios y qué consideraciones particulares del sector deben ser contempladas por los programas de promoción comercial estatal, y por ende la actividad diplomática en la materia. A través del desarrollo de estas ideas y de un análisis comparativo de la promoción comercial de bienes agropecuarios en los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y México), se busca identificar buenas prácticas a replicar y adaptar para el Perú. Finalmente, se analiza la acción diplomática peruana para promoción comercial de exportaciones agropecuarias y se brindan propuestas para su fortalecimiento. Para este último apartado, se desarrolla la estructura nacional de promoción exportadora en el Perú, se revisa el marco normativo de las entidades que la conforman, y se analizan las iniciativas sectoriales implementadas, la coordinación entre los actores involucrados y los indicadores de gestión institucional.

El alcance del presente trabajo de investigación se encuentra limitado a aquellos aspectos referidos exclusivamente a la promoción comercial de exportaciones, y no contempla las acciones de promoción de inversiones o del turismo. Sobre estos dos aspectos de la promoción económica internacional, se sugiere su exploración en futuras investigaciones.

CAPÍTULO 1

1. LA DIPLOMACIA COMERCIAL COMO HERRAMIENTA DE APOYO A LAS EXPORTACIONES

La diplomacia comercial representa una importante herramienta de política exterior orientada a la defensa y promoción de los intereses económicos de los Estados, especialmente para aquellos en donde las exportaciones cumplen un rol significativo como motor de crecimiento económico nacional. Esta realidad no es ajena para el Perú, en donde el rubro exportador presenta una alta participación en la economía nacional, es una sustancial fuente de empleos, genera divisas e impulsa la mejora de indicadores macroeconómicos y sociales.

Ante la necesidad de continuar promoviendo los intereses nacionales y la competitividad de las empresas exportadoras, o que se encuentran en proceso de serlo, la diplomacia comercial busca responder a las necesidades particulares de cada país, considerando su realidad económica y tejido productivo. Sin embargo, teniendo en consideración el actual panorama internacional, significativamente influenciado por el proceso de la globalización, hoy en día los agentes diplomáticos enfrentan nuevos retos que van más allá de los ámbitos tradicionales de la diplomacia. En el aspecto comercial, la labor diplomática se ve afectada por la globalización económica, el surgimiento de actores no estatales y nuevas tendencias en el comercio internacional.

Por su parte, el sector privado también se ve afectado por estas nuevas tendencias y, ante el surgimiento de barreras a la actividad económica internacional, recurre ante el Estado en búsqueda de apoyo a sus operaciones tanto dentro como fuera del país de origen. Como respuesta, surge la figura de las Organizaciones de Promoción Comercial (OPC), entidades de carácter tradicionalmente público que buscan apoyar al desarrollo exportador de las empresas brindando capacitaciones, recursos e información; así como encargadas de articular los diversos esfuerzos a nivel estatal en apoyo a la actividad empresarial en proceso de internacionalización.

Así, frente a la dinámica actual de la economía global, aumenta la necesidad de una efectiva diplomacia comercial y relaciones más integradas entre el sector privado, las

instituciones públicas competentes y los funcionarios diplomáticos dentro y fuera del Estado (Naray & Bezençon, 2017, p. 332). Si bien la estructura que cada país establece para su esquema de promoción comercial dependerá de sus intereses y necesidades particulares, en el marco de la acción externa de las OPC siempre existirá un vínculo con la acción diplomática, en la medida que son los funcionarios diplomáticos quienes ejercen la representación oficial de un Estado en el extranjero. Así, la diplomacia comercial se encuentra inserta hacia el final de la cadena de valor nacional de apoyo a la exportación, realizando actividades de promoción, facilitación y mediación en el exterior.

Considerando lo anterior, el presente capítulo desarrolla un marco teórico que define y sustenta la importancia de la diplomacia comercial como línea de acción dentro de la política exterior de los Estados, así como soporte conceptual respecto de como es que la acción diplomática comercial conlleva un efecto positivo sobre el desempeño exportador. Asimismo, se desarrolla el vínculo entre la estructura de promoción a las exportaciones a nivel nacional con la diplomacia comercial en el extranjero y se brindan consideraciones para el fortalecimiento de la diplomacia comercial a través de la implementación de indicadores de desempeño.

1.1 La diplomacia y la defensa de los intereses económicos

A pesar de la existencia de múltiples definiciones del término “diplomacia”, estas presentan como común denominador el rol primordial que esta desempeña en la defensa de los intereses del Estado en el ámbito internacional. Tradicionalmente, los ámbitos de acción de la diplomacia en la defensa de dichos intereses han sido relativos a temas relacionados a la política, el orden y la seguridad internacional. Sin embargo, con el pasar de los años y su consecuente evolución, los campos disciplinarios en los que se desenvuelven los diplomáticos se han diversificado de manera significativa. Temas de índole económica, social, cultural o ambiental, por ejemplo, han ganado predominancia en las últimas décadas, a medida que los Estados continúan desarrollando nuevas maneras de ejercer su poder e influencia para conseguir sus objetivos de política exterior.

Paralelamente a esta evolución, el fenómeno de la globalización ha transformado la manera en la que se desenvuelven las relaciones internacionales en todo el mundo, con consecuencias en las esferas económicas, sociales y políticas de las sociedades a nivel global (Saner & Yiu, 2003, p. 3) y, con ello, la forma en que se desarrolla la diplomacia. Si bien existen diversas acepciones e interpretaciones al respecto[1], en términos generales el fenómeno de la globalización puede ser comprendido como un proceso de convergencia a nivel mundial de factores económicos, políticos, sociales, culturales, tecnológicos y medioambientales. Dicha convergencia implica una extensión de actividades que va más allá de las fronteras nacionales, de manera que eventos, decisiones y actividades en una región del mundo pueden afectar de manera significativa a individuos y comunidades en el otro lado del planeta (Held, McGrew, Goldblatt, & Perraton, 2002, p. 15).

Producto de la globalización, el actual entorno internacional se caracteriza por su dinamismo y aparente impredecibilidad, así como por el complejo conjunto de interconexiones e interdependencias entre un número creciente de actores que compiten por influir en este y obtener beneficios (Saner & Yiu, 2003, p. 3). En materia económica, la globalización ha traído consigo una mayor movilidad de capitales, flujos de inversión internacionales, una creciente apertura de los mercados internacionales y el establecimiento de cadenas globales de valor, todos interconectados por una gran variedad de actores involucrados.

---

[1] Si bien la literatura no contempla una única definición consensuada respecto del concepto de globalización, Held et al. (2002, p. 12) sostienen que, debido a que cada faceta de la globalización contempla mecanismos específicos y autónomos, puede hablarse de diversos procesos de globalización, tal y como globalización política, económica, cultural, ambiental, entre otras. En el ámbito económico, autores como Thomas Friedman (2000, p. 9) definen a la globalización como la inexorable integración de mercados, Estados y tecnologías en un grado nunca antes visto, de manera que individuos, corporaciones y gobiernos pueden estar interconectados con el mundo, y viceversa, sin restricciones de distancia, de manera cada vez más rápida y menos costosa.

El escenario internacional, sin embargo, no siempre contó con esta dinámica. Hasta aproximadamente la década de 1980, la diplomacia solía considerarse como un espacio exclusivo entre Estados, ya que aún no se reconocía la participación de otros actores foráneos al ámbito diplomático tradicional. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y los consiguientes cambios en la política y la economía global, los Estados dejaron de ser los únicos actores participantes en el escenario internacional, el cual pasó a diversificarse. Es en este período, que actores como organismos supranacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) de diversa índole y empresas internacionales se consolidaron como participantes activos del ambiente diplomático y empresarial contemporáneo (Villanueva, 2017, p. 368).

En la actualidad, esta multiplicidad de actores tiene como objetivo asegurar su acceso a recursos, mercados y legitimidad, en la medida en que se involucran en actividades tradicionalmente definidas como pertenecientes al campo de la diplomacia (Saner & Yiu, 2003, p. 3). Para los Estados, el surgimiento de estas nuevas dinámicas configura la necesidad de ir más allá de la práctica diplomática tradicional, y fortalecer su presencia en nuevas áreas temáticas para el cumplimiento de sus objetivos particulares de política exterior. En dicho contexto, resulta imperativo adaptar los enfoques diplomáticos en respuesta a estos nuevos cambios y evoluciones que plantea el panorama internacional moderno (Raluca, 2019, p. 44).

Al respecto, las respuestas de los Estados ante el fenómeno de la globalización se caracterizan por su naturaleza notablemente desigual. Mientras algunos países se han mantenido a la vanguardia, otros se han estancado hasta convertirse en víctimas de la globalización. La diplomacia, como expresión de la gobernanza de un Estado en sus relaciones externas, está arraigada en la visión, la eficacia, la organización y la motivación de su gente e instituciones, incluidos los líderes, los funcionarios y la sociedad civil (Rana, 2007, p. 2). Si estos no son capaces de identificar y adaptarse a los cambios en el paradigma internacional, difícilmente su acción diplomática permitirá aprovechar las diversas oportunidades que este ofrece.

Los efectos económicos de la globalización han evidenciado la necesidad de desarrollar un conjunto de herramientas para una diplomacia actualizada, que trabaje como nexo entre actores públicos y privados, y que brinde apoyo diplomático para las empresas de su país de origen que busquen ser partícipes del escenario comercial internacional. Por el lado de las empresas, estas necesitan de la diplomacia para la defensa de sus intereses en el ámbito internacional, el acceso a mercados extranjeros, la garantía de igualdad de condiciones al negociar en entornos foráneos y a la promoción económica estatal en el exterior. Por su parte, los gobiernos necesitan de la diplomacia para ejecutar la política exterior en materia económica, para atraer a empresas e inversiones extranjeras hacia sus Estados de origen y para proteger los intereses de sus empresas nacionales que operan en el extranjero (Villanueva, 2017, p. 368). A raíz de lo expuesto, la diplomacia orientada a la defensa de los intereses económicos de un Estado, en el marco actual de la globalización económica y comercial, debe entenderse como uno de los componentes más importantes de la diplomacia contemporánea.

Estos desarrollos dentro de la actividad diplomática de los Estados invitan a repensar la definición misma del término *diplomacia*, así como los roles de los diplomáticos y las funciones y tareas de los ministerios de relaciones exteriores modernos (Saner & Yiu, 2003, p. 5). Al respecto, surgen conceptos como el de *diplomacia económica* y *diplomacia comercial*, los cuales no deben ser entendidos como ramas separadas del concepto puro de diplomacia, sino como aproximaciones temáticas referidas a su esfera de acción (Ormeño, 2017, p. 14).

Aunque dentro de la literatura el significado de ambos términos en ocasiones se superpone, es posible atribuir una connotación más amplia al primero (Naray & Bezençon, 2017, p. 334), en el sentido de que este engloba todas actividades diplomáticas asociadas con las relaciones económicas entre países, y se encuentra más vinculado con el ámbito de las negociaciones económicas internacionales. Por su parte, la diplomacia comercial, tal y como indica su nombre, se refiere específicamente a lo relacionado al aspecto comercial y la promoción empresarial en el extranjero (Asquer, 2012, pp. 57-58). A continuación, se procede a desarrollar ambos conceptos.

1.1.1 La diplomacia económica

La diplomacia económica puede entenderse como el proceso mediante el cual los países se relacionan con el mundo exterior con el objetivo de maximizar su beneficio nacional en todos los campos relativos a la actividad económica (Ormeño, 2017, p. 14), tales como el comercio, las inversiones, el turismo y otras formas de intercambios económicamente beneficiosos en los que disfruten de una ventaja comparativa (Rana, 2007, p. 1). A través de la diplomacia económica, los Estados son capaces de ejercer su influencia política para salvaguardar sus intereses y necesidades en dicha materia frente a sus contrapartes en el entorno internacional.

El concepto de diplomacia económica abarca diferentes tipos de actividades, tales como las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales, las consultas comerciales y la solución de controversias a nivel internacional. Estas actividades tienen como finalidad influir en la política gubernamental y las decisiones regulatorias que afectan el comercio y las inversiones internacionales (Kostecki & Naray, 2007, pp. 1-2).

Dentro de su esfera de acción, la diplomacia económica se ocupa de negociar cuestiones de política económica dentro de organizaciones internacionales de carácter normativo o cooperativo, como por ejemplo la Organización Mundial de Comercio (OMC). A través de representaciones dentro de instancias bilaterales, regionales o multilaterales, los diplomáticos encargados emplean sus habilidades de negociación y el uso de recursos económicos[2] en aras de alcanzar un objetivo particular de política exterior. Asimismo, también ejercen funciones de monitoreo y transmisión de información respecto de las políticas económicas en los países extranjeros en los que

[2] Se entienden como recursos económicos en el ámbito de la diplomacia económica y las negociaciones económicas internacionales, elementos tales como sanciones comerciales, cesiones en materia arancelaria o recompensas que busquen influenciar sobre la política económica de los Estados.

se encuentran, y consecuentemente asesoran a sus gobiernos de origen sobre la mejor manera de influir en estos (Saner & Yiu, 2003, p. 12).

En la actualidad, respecto del contexto global de la diplomacia económica, en el espectro de la actividad diplomática en la materia, en un extremo se encuentran aquellos Estados que buscan activamente de oportunidades económicas internacionales, ya sea en el campo del comercio, de las inversiones, las asociaciones impulsadas por la tecnología, el turismo, la banca extraterritorial y una amplia gama de servicios. Estos países, usualmente Estados desarrollados, ven a la globalización y la actividad económica internacional de manera benigna y consecuentemente son participantes activos en un mundo cada vez más conectado e interdependiente.

En el otro extremo, se encuentran aquellos Estados en vías de desarrollo que se enfrentan a una grave insuficiencia de recursos o están muy afectados por conflictos internos y una mala gobernanza como para dedicarse plenamente a la diplomacia económica. En el medio se encuentran la gran mayoría de los Estados, quienes aun se encuentran en la búsqueda de la combinación correcta de estructura, política y métodos que les permitan aprovechar proactivamente el entorno económico internacional moderno (Rana, 2007, p. 1).

1.1.2 La diplomacia comercial

A diferencia de la diplomacia económica, la cual contempla un rango de actividades considerablemente más amplio, la diplomacia comercial es un término que describe la labor de las misiones diplomáticas concretamente en apoyo de los sectores empresariales y financieros del país de origen en su búsqueda del bienestar económico y el objetivo general de desarrollo nacional del Estado (Saner & Yiu, 2003, pp. 12-13).

De esta manera, se desprende que la labor diplomática comercial contempla aquellas iniciativas de apoyo a la actividad empresarial realizadas por los miembros de las misiones diplomáticas. Sin embargo, Justinek (2012) afirma que la diplomacia comercial no equivale a lo mismo que el apoyo a la exportación de bienes, pues la promoción representa solo una de las múltiples actividades que abarca diplomacia

comercial. El ámbito de acción de la diplomacia comercial incluye también el apoyo a la inversión y el turismo, la promoción de la marca del país, el desarrollo de una imagen positiva del Estado de origen en el exterior y la facilitación en disputas comerciales (Naray & Bezençon, 2017, p. 334). Debido a que el término *comercial* es lo suficientemente amplio como para abarcar no solo cuestiones relacionadas con el comercio, sino también la inversión, el turismo o la propiedad intelectual, para efectos del presente trabajo de investigación, se hará referencia únicamente al concepto de diplomacia comercial de bienes, en la medida que se busca brindar lineamientos orientados a las labores de identificación y promoción de oportunidades comerciales para la exportación por parte de las misiones diplomáticas en el extranjero.

Dentro de los aspectos más relevantes del trabajo de un diplomático comercial se encuentra el suministro de información acerca de oportunidades de exportación y de inversión; la organización de eventos de promoción y difusión de la oferta exportable; y el apoyo como anfitriones de misiones comerciales provenientes del país de origen. En algunos casos, los diplomáticos comerciales también deben promover los lazos económicos mediante la facilitación y asesoramiento a empresas nacionales para las decisiones de inversión tanto interna como externa (Saner & Yiu, 2003, pp. 13; Villanueva, 2017, p. 370).

Al tener como finalidad brindar apoyo al sector exportador, autores como Kostecki y Naray (2007, pp. 1-3) definen la diplomacia comercial como "un servicio gubernamental para la comunidad empresarial, cuyo objetivo es el desarrollo de relaciones comerciales internacionales socialmente beneficiosas". De manera similar, Mercier (2007, p. 25) define la diplomacia comercial como "el arte o la ciencia de ayudar a las empresas de un país a comerciar en el extranjero y de convencer a los extranjeros de las ventajas de invertir en el país de origen".

Se evidencia a partir de las definiciones trabajadas, que la diplomacia comercial por naturaleza está orientada hacia el servicio del sector empresarial nacional. Esta orientación responde al objetivo directo más inmediato que busca la diplomacia comercial: aumentar las exportaciones del país de origen en términos absolutos. A

largo plazo, sin embargo, los objetivos últimos e indirectos de la diplomacia comercial son el crecimiento y la prosperidad económica sostenible (Villanueva, 2017, p. 370).

Al respecto, se pueden diferenciar dos grupos principales de actividades de la diplomacia comercial en los procesos de consecución de estos objetivos. En primer lugar, los diplomáticos comerciales cubren las actividades relacionadas con el *marketing* en destino, entre las que se encuentran iniciativas como la promoción comercial en ferias, exhibiciones, conferencias, encuentros empresariales o campañas de difusión de la oferta exportable y de empresas pertenecientes a los sectores priorizados según su crecimiento (Aleidan, 2019, p. 1021).

A fin de cumplir con sus objetivos, los diplomáticos comerciales deben establecer una red de relaciones tanto con actores públicos como privados, considerando entidades tales como oficinas gubernamentales, otros funcionarios diplomáticos en el país de destino, empresas líderes en determinados sectores productivos, cámaras de comercio regionales, ONG, organizaciones y asociaciones empresariales, corporaciones, entre otros. En concordancia con sus labores asignadas, estos diplomáticos suelen ser miembros del personal destinado a una misión diplomática o de una organización de apoyo empresarial con presencia internacional, debido a que la mayoría de estas actividades requiere de un interacción directa y periódica con actores en el extranjero.

En segundo lugar, las actividades de los diplomáticos comerciales implican también servicios en materia de investigación y cooperación para el desarrollo de diferentes sectores productivos nacionales (Villanueva, 2017, p. 370; Aleidan, 2019, p. 1021). Estas labores contemplan actividades de inteligencia comercial, la identificación de potenciales socios y de oportunidades para la exportación. Asimismo, también se contempla la búsqueda y conexión con socios no comerciales, sino dedicados a la potencialización de las capacidades industriales, administrativas, logísticas, tecnológicas y humanas de los actores involucrados en el proceso de exportación.

En el pasado, las misiones diplomáticas y consulares constituían la fuente de información más importante y confiable para los futuros inversores de su país de origen que buscaban internacionalizarse, así como de apoyo en materia legal

extranjera. En la actualidad, la caída de los costos de comunicación y la progresiva facilidad de acceso a la información desde y sobre otros países, ha relegado en cierta medida el rol informativo que desempeñaban los servicios de relaciones exteriores (Villanueva, 2017, p. 370). Sin embargo, de manera paralela, las funciones de las misiones diplomáticas y consulares han evolucionado y se han diversificado, y no solo se limitan a la transferencia de información relativa a los intereses económicos y comerciales del Estado de origen.

La función exclusiva de representación oficial permite a las misiones diplomáticas establecer relaciones al más alto nivel con las autoridades del Estado receptor (Ormeño, 2017, p. 119), brindando un garante de seguridad para el establecimiento de vínculos comerciales. Así, se consolidan como actores importantes en la promoción comercial, ya que están en posición de brindar información oficial proveniente de fuentes primarias, generar confianza, atraer negocios e inversiones hacia la economía nacional, y participar públicamente en la promoción de exportaciones (van Veenstra, Yakop, & van Bergeijk, 2010, pp. 7-8).

Reducida entonces a su definición más elemental, la diplomacia comercial se entiende como el "trabajo que realizan las misiones diplomáticas en apoyo de los sectores empresariales del país de origen" (Berrridge & James, 2001, p. 42), el cual puede estar orientado a las labores de promoción comercial en destino o de asistencia respecto de información, mediación y facilitación del comercio.

1.2 El rol de la promoción comercial y su efecto en las exportaciones

Una vez establecido el vínculo entre la diplomacia y la defensa de los intereses económicos estatales y definido el concepto de diplomacia comercial, es necesario desarrollar el efecto que esta última tiene sobre el desempeño exportador de un país. Sin embargo, resulta pertinente señalar que la acción diplomática comercial no viene a ser la única herramienta con la cuentan con los Estados para la promoción de las exportaciones, y, por ende, su efecto no puede ser analizado de manera aislada. El trabajo de los diplomáticos comerciales se completa y se complementa con las labores

que desempeñan aquellas organizaciones de naturaleza pública, privada o mixta[3] que apoyan al sector empresarial a lo largo del proceso de internacionalización, las denominadas OPC (Naray & Bezençon, 2017, p. 334).

Las OPC son aquellas entidades encargadas de diseñar y gestionar los programas de promoción de las exportaciones, cuyos principales objetivos son fomentar una actitud proactiva frente a las oportunidades de crecimiento en los mercados exteriores; generar una red de contactos de apoyo para las empresas; proporcionar información sobre la competencia y la brecha entre los requisitos del mercado y las capacidades de las empresas; minimizar cualquier percepción negativa relacionada con costos más altos a corto plazo, el nivel de riesgo percibido y complejidad de las actividades de exportación; promover el emprendimiento exportador y ayudar al proceso de internacionalización de las empresas (Malca, Peña-Vinces, & Acedo, 2020).

La literatura especializada en la materia en ocasiones considera dentro de las labores de "diplomacia comercial" a otros agentes distintos de los diplomáticos, tales como las OPC y a aquellas otras agencias especializadas en la promoción exportadora. (Naray & Bezençon, 2017, p. 334). Esto se debe a que, de manera paralela a las actividades desarrolladas por los ministerios de relaciones exteriores, las OPC suelen contar con presencia directa en el extranjero y, por ende, interacción con actores externos tanto públicos como privados. Para efectos del presente trabajo de investigación, se considerará como "diplomacia comercial" a aquellas actividades llevadas a cabo exclusivamente por representantes oficiales del Estado, diferenciando así la acción diplomática comercial desarrollada por los agentes diplomáticos de las actividades de promoción de exportaciones llevadas a cabo por las OPC en el exterior. Sin embargo, a pesar de esta diferencia conceptual, como mecanismo de acción por

[3] Respecto de la estructura organizativa que pueden presentar las OPC, este punto es desarrollado con mayor profundidad en el siguiente subcapítulo, en donde se describen las diferentes modalidades de promoción comercial que implementan los Estados como parte de sus iniciativas de apoyo a la exportación.

parte del Estado, la diplomacia comercial sí puede ser considerada como un elemento contemplado dentro del amplio marco general de promoción comercial en apoyo a la exportación. De esta manera, se puede analizar de forma conjunta el efecto que la promoción comercial tiene sobre el desempeño exportador de un Estado.

A pesar de que, a simple vista, la figura de la promoción comercial pueda considerarse como una herramienta eficaz para el desarrollo económico, resulta necesario justificar su diseño e implementación. Un dilema que siempre se encuentra presente en los campos de las ciencias económicas y empresariales, es el de la efectividad que tiene la intervención gubernamental. En el caso particular de la promoción comercial de las exportaciones, si bien existe consenso académico respecto al impacto positivo que este tiene, el cuantificarlo resulta complicado debido a la cantidad de factores que pueden influir en el desempeño exportador y la complejidad para analizar su impacto económico de manera aislada (van Veenstra, Yakop, & van Bergeijk, 2010, p. 3). Así, a pesar de que se pueda afirmar que la intervención por parte del Estado trae consigo efectos positivos, no se puede afirmar con certeza absoluta que dicha intervención sea enteramente necesaria y que el desarrollo del sector privado no se hubiera logrado sin la intervención de terceros.

Ante tal escenario, la intervención del gobierno a través de la promoción de exportaciones, y por ende de la diplomacia comercial, es criticada por posturas que argumentan que transferir recursos a una industria exportadora potencialmente distorsiona su desempeño. El argumento en contra de la intervención estatal en el ámbito económico privado plantea que las empresas deberían ser capaces de poder ingresar a los mercados extranjeros por su propia cuenta y si tienen que ser apoyadas por los gobiernos, entonces se debe a que no son lo suficientemente competitivas. Asimismo, dado que la acción diplomática comercial implica una transferencia de recursos para la ejecución de actividades en el exterior, esta será criticada en la medida que no sea capaz de demostrar de manera objetiva como es que los beneficios exceden los costos de brindar un servicio público de promoción comercial (Yakop & van Bergeijk, 2009, pp. 8-9).

Sin embargo, lo que estas críticas no suelen abordar, es la existencia de barreras al comercio internacional, las cuales afectan de sobremanera a las pequeñas y medianas empresas (en adelante PYMES) que buscan acceder a mercados extranjeros. En la mayoría de las ocasiones, y en particular para aquellas PYMES que operan en países en vías de desarrollo, estas empresas no cuentan con los recursos necesarios y las capacidades internas de gestión para llevar a cabo su proceso de internacionalización sin un apoyo externo. La existencia de fallas de mercado[4] que dan pie a la existencia de barreras al comercio internacional genera distorsiones que ameritan de una participación por parte del Estado para ser sobrellevadas.

1.2.1 Las barreras a la internacionalización empresarial

El proceso de internacionalización de una empresa va mas allá de la mera exportación de bienes, consiste en realidad de una serie de pasos que contempla etapas de investigación, planeamiento y negociación previos al proceso mismo de venta. La entrada a nuevos mercados extranjeros, además de capacidades gerenciales y recursos disponibles, requiere de un conocimiento sólido respecto de temáticas que tradicionalmente resultan ajenas para aquellas empresas que no están en la capacidad de invertir en herramientas de inteligencia comercial o de investigación.

En la mayoría de las ocasiones, el acceso a información de esta naturaleza es demasiado costoso o es muy restringido en caso no se cuente con los contactos

---

[4] Una falla de mercado es una situación que se da cuando el libre mercado no es capaz de generar una asignación eficiente de bienes y servicios por sí mismo. Ejemplos de fallas de mercado con alta incidencia en el comercio internacional son la existencia de imperfecciones informativas (asimetrías entre compradores y vendedores, información incompleta o costosa), altos costos de transacción o problemas de agencia (selección adversa o riesgo moral) y competencia imperfecta (poder de mercado). Además, varios tipos de externalidades pueden causar fallas de mercado, así como las características de ciertos bienes (por ejemplo, bienes públicos), inercia (mercados y productos inflexibles que no responden a cambios de precios) o incertidumbre (van Veenstra, Yakop, & van Bergeijk, 2010, p. 6).

necesarios, por lo que incluso en aquellas ocasiones en la que las empresas tienen la voluntad y los recursos, necesitan de un apoyo externo para conseguir la información requerida. Los temas relevantes sobre los que las empresas en proceso de internacionalizarse suelen necesitar información incluyen, pero no están limitados a, los siguientes:

- las preferencias de los consumidores locales y su capacidad para adaptarse a nuevos productos, así como sus perspectivas sobre el país de origen;
- la necesidad de adaptar los bienes y su comercialización a las necesidades locales (incluidos los aspectos lingüísticos, técnicos, meteorológicos, religiosos y culturales);
- la fiabilidad de los socios comerciales locales, es decir, las oportunidades para establecer relaciones a largo plazo que pueden incluir tanto la cultura de negocios como leyes y procedimientos legales;
- las redes de distribución que existen o que pueden desarrollarse (que comúnmente también implican la disponibilidad de redes logísticas modernas, infraestructura portuaria, ferroviaria, entre otros;
- estándares de calidad y requisitos legales, ambientales e institucionales;
- perspectivas de mercados, en particular los nichos y productos donde existen oportunidades de lucro;
- los procedimientos locales de negociación y contratación, así como la medida en que los contratos se cumplen realmente (Yakop & van Bergeijk, 2009, p. 9).

Asimismo, el proceso de internacionalización requiere de una inversión que para una gran cantidad de empresas resulta considerablemente riesgosa (van Veenstra, Yakop, & van Bergeijk, 2010, p. 6). Esto se debe a que los costos de operación, promoción y de agencia suelen ser más elevados en el extranjero y si es que los esfuerzos fallan, la inversión realizada no se recupera, y, si se tiene éxito, la estrategia de internacionalización puede ser replicada por competidores que se aprovecharán del trabajo de otra empresa una vez que se el mercado se vuelve accesible.

Sumado a lo anterior, existe siempre la posibilidad de que ocurran eventualidades o situaciones que escapen del control de las empresas en proceso de internacionalización: problemas como cambios en la legislación del país de destino, las fallas del mercado o expropiaciones pueden incidir en conflictos políticos o crisis económicas, por lo que es mejor contar con la participación del gobierno del país de origen a manera de garante (Yakop & van Bergeijk, 2009, p. 10).

En términos generales, lo que las empresas requieren es acceso a información confiable y neutral, mejorar su credibilidad e imagen y poder manejar los eventuales conflictos de manera efectiva (Villanueva, 2017, pp. 367-368). Sin embargo, dada la considerable cantidad de recursos que han de ser destinados para dicho fin, las empresas privadas (y en especial las PYMES) rara vez invierten en adquirir dichos conocimientos y desarrollar estas capacidades por sí mismas, por lo que optan por confiar en la intervención pública para cubrir estas carencias.

1.2.2 Mecanismos de promoción exportadora

Ante la existencia de estas barreras a la internacionalización, los Estados emplean diferentes herramientas con el objetivo de mejorar el desempeño exportador dentro sus políticas económicas. Dentro de los mecanismos con los que se cuenta, la promoción a las exportaciones constituye una de las más eficaces herramientas que los Estados utilizan para tal objetivo, en la medida que es aplicable a lo largo de todo el proceso de internacionalización. Aunque usualmente entendida como actividades vinculadas al aspecto final del proceso exportador (marketing y difusión en el extranjero), la promoción de las exportaciones contempla un amplio rango de actividades que van mas allá de la captación de la demanda; por el contrario, la promoción comercial se encuentra partícipe en el proceso exportador desde del desarrollo inicial de la oferta exportable hasta la comercialización en destino.

Autores como Castro et al. (2008) precisan que la definición de promoción de las exportaciones implica dos niveles de acción por parte del Estado. El primero se da a nivel interno, e implica el desarrollo de capacidades de las empresas nacionales que buscan internacionalizarse. En esta etapa previa a la exportación, las OPC proveen

servicios de concientización, información y capacitación sobre el proceso exportador. Este apoyo se suele brindar en forma de programas de desarrollo de capacidades de gestión y de preparación interna para ser competitivos en el mercado internacional, así como asesoramiento sobre las implicaciones normativas y técnicas que se requieren para exportar. Teniendo en consideración el hecho de que usualmente este tipo de empresas no cuenta con los recursos necesarios para desarrollar estas capacidades por su cuenta, estos servicios resultan necesarios para permitir a aquellas empresas con potencial exportador adaptar su oferta a la demanda internacional y los requisitos de los mercados extranjeros, que comúnmente resultan más atractivos (Prunello, 2013, p. 9).

El segundo nivel de acción de promoción de exportaciones se da a nivel externo, y esta orientado al desarrollo de mercados fuera del país de origen (Castro, Palacios, Pantoja, & Prado, 2008). A medida que las empresas se desenvuelven cada vez mejor en el extranjero, las OPC se orientan menos al desarrollo de capacidades de gestión empresarial, y se enfocan en brindar apoyo en términos de promoción en destino y facilitar la entrada a los mercados de interés para los exportadores.

En esta segunda fase, los servicios de promoción comercial suelen incluir información y reportes sobre requisitos, costos y logística en destino; apoyo en la selección y vinculación con los adecuados canales de distribución y potenciales socios; la identificación de oportunidades comerciales específicas, acceso a redes de contactos y proveedores; el asesoramiento en estrategias de entrada y tendencias en el mercado; y finalmente actividades propias de promoción tales como ferias, eventos, exhibiciones y misiones comerciales (Prunello, 2013, p. 9).

Es esta etapa en donde entra a tallar la actividad diplomática comercial. Debido a que este tipo de actividades en el Estado de destino requieren de una presencia directa y la capacidad para operar de manera permanente en el mercado extranjero, una OPC (en especial para el caso países en vías de desarrollo) no suele contar con los recursos necesarios para brindar servicios de asistencia en todas las actividades contempladas en el segundo nivel de acción de la promoción comercial. Así, la acción diplomática

comercial se perfila como una manera de complementar los esfuerzos de promoción de exportaciones llevados a cabo en el exterior.

En este sentido, autores como Rose (2007, p. 23) encuentran una correlación positiva entre el número de misiones diplomáticas en el extranjero con el desempeño exportador hacia el país en donde estas se encuentran. A través del uso de un modelo estadístico gravitacional[5], los estudios realizados concluyeron que, manteniendo los demás factores constantes, la apertura de consulado adicional (además de la embajada establecida en primera instancia) y por ende el fortalecimiento de vínculos diplomáticos, se encuentra asociado con exportaciones ligeramente más altas, con una estimación puntual alrededor del seis al diez por ciento adicional. Este resultado varía según el exportador, pues no se trata de un efecto delimitado, y también apunta a ser no lineal; lo que quiere decir que la primera misión en el país de destino tiene un efecto mayor sobre las exportaciones que las misiones sucesivas.

Posteriores estudios empíricos como los de Yakop y van Bergeijk (2009) y van Veenstra et. al (2010) encuentran nuevamente esta correlación positiva entre los vínculos diplomáticos y el comercio entre los Estados. Sin embargo, establecen diferencias en base al nivel de desarrollo económico de los Estados que buscan aumentar el comercio internacional. Concluyen que, para el caso de países desarrollados, el establecimiento de nuevas misiones diplomáticas es más eficaz al aumentar las exportaciones cuando estas se orientan a economías de ingresos bajos y medios, pero no a otras economías de ingresos altos. Para el caso de las economías en vías de desarrollo, el aumentar las actividades de promoción llevadas a cabo por una

---

[5] Un modelo gravitacional de comercio un instrumento de analisis empírico que permite predecir los flujos comerciales entre países. La idea central consiste en aplicar a las relaciones comerciales un concepto análogo a la ley de gravedad de Newton, la cual relaciona la atracción entre dos objetos en base a su tamaño y a la distancia entre ambos. Asi, el modelo gravitacional busca explicar el comercio entre dos países en función de su tamaño económico y la distancia que los separa (Cárdenas & García, 2004, p. 2).

OPC o el servicio diplomático constituye una herramienta eficaz para aumentar las exportaciones con el resto de los países, independientemente de su nivel de ingresos. (van Veenstra, Yakop, & van Bergeijk, 2010, p. 19).

Asimismo, ambos estudios corroboran el hecho de que existen fallas de mercado en el comercio internacional que justifican la existencia de la diplomacia en materia económica para resolver la problemática relacionada (Yakop & van Bergeijk, 2009, p. 25; van Veenstra, Yakop, & van Bergeijk, 2010, p. 6). De esta manera, se evidencia como es que la actividad promocional constituye una herramienta clave de la diplomacia comercial, desarrollada para la defensa de los intereses económicos de lo Estados (Ormeño, 2017, p. 20).

La participación de los ministerios de relaciones exteriores a través de la acción diplomática resulta una condición esencial para las empresas que desean acceder a nuevos mercados, así como un instrumento útil para reducir o eliminar las barreras al comercio. Como parte de los esfuerzos nacionales de promoción comercial, la representación diplomática puede proporcionar una red de instalaciones en el extranjero, un nivel de contactos al nivel más alto de representación y una cantidad de conocimientos y contactos relacionados con el comercio relativamente mayor a la que las empresas podrían acceder por sus propios medios.

1.3 La diplomacia comercial y su articulación con la estructura nacional de promoción de exportaciones

Una vez introducido el concepto de promoción de exportaciones y justificado la necesidad de su implementación, el presente apartado busca desarrollar la manera en que la acción diplomática comercial se inserta dentro del esquema nacional de promoción exportadora, el cual tradicionalmente contempla la acción coordinada de diversos sectores públicos. Asimismo, se resalta la importancia de la acción conjunta dentro de dicho esquema nacional y la necesidad de implementación de mecanismos de coordinación para una acción diplomática comercial eficiente. Finalmente, se plantean consideraciones para el diseño de estrategias e indicadores de gestión que

permitan responder de manera más efectiva a las características y necesidades del sector empresarial en su proceso de internacionalización.

1.3.1 Componentes de la estructura nacional de promoción a la exportación

La promoción de exportaciones contempla la existencia de redes organizacionales complejas que involucran no solo a los ministerios de relaciones exteriores, sino también a las carteras de producción, comercio exterior, economía y finanzas; a menudo a través agencias especializadas o departamentos enfocados a la promoción comercial (Naray, 2015). Asimismo, de manera complementaria a la actividad estatal, se observa la creciente importancia que conlleva la participación de entidades del sector privado para la promoción de las exportaciones. Los grupos empresariales constituyen actores clave en la generación de redes de comercio y, en muchos casos, colocan formalmente representantes en misiones en el extranjero a través de programas de adscripción. La participación empresarial también se canaliza a través de otros departamentos gubernamentales, así como a través de vínculos con cámaras de comercio nacionales y locales (Lee & Rüel, 2012).

Hibbert (1990) reafirma la importancia de las estructuras organizativas, y argumenta que el entorno institucional y las limitaciones organizativas en el país de origen inciden en gran medida en a la configuración el papel de la representación comercial en el exterior. Al respecto, Mercier (2007, pp. 4-5) distingue tres factores principales dentro del país de origen que inciden en la forma en que se lleva a cabo la promoción de las exportaciones:

1. El primero es el carácter de la participación del Estado. No todos adoptan una estructura puramente gubernamental de diplomacia comercial o de promoción comercial externa. Algunos optan por el carácter público; otros por una estructura enteramente privada; y la mayoría de los gobiernos opta por un modelo organizativo público-privado en donde se coordina con el sector privado para integrarlo en su estructura y adoptar una combinación de ambos modelos.

2. El segundo factor es el nivel de gobierno en el que se prestan los servicios. Existen organizaciones a nivel central, regional y local que brindan servicios de promoción de exportaciones. Para la mayoría de Estados, aunque los gobiernos regionales y locales pueden desempeñar ciertas funciones, es el gobierno central el que normalmente coordina las acciones y ejecuta la promoción de las exportaciones. Sin embargo, en el caso de algunos estados federales, por ejemplo, son los gobiernos regionales los que se encargan de la promoción de las exportaciones.

3. En tercer lugar, el número de departamentos o ministerios que comparten la gestión de la promoción comercial externa dentro de la estructura gubernamental también determina el proceso en el que se lleva a cabo la diplomacia comercial. Algunos países han creado un único ministerio consolidado fusionando su ministerio de relaciones exteriores con su ministerio de comercio. Este es el caso de Austria, Bélgica, Canadá y Suecia. En otros países, para coordinar la promoción de las exportaciones, el gobierno ha creado un organismo conjunto del ministerio de relaciones exteriores y el ministerio de comercio. Esto sucede en el Reino Unido y la República Checa. Hay otros países, como los EE. UU., en donde es el ministerio de comercio el principal (pero no exclusivamente) responsable de la promoción de las exportaciones. Otros gobiernos, como Singapur, optan por establecer entidades especializadas, y en algunos, como en Austria, las cámaras de comercio y no el gobierno tienen la responsabilidad de proporcionar los servicios "diplomáticos" comerciales (Mercier, 2007, pp. 4-5)

De esta manera, se evidencia como la estructura de promoción exportadora se encuentra configurada por factores que varían entre cada uno de los Estados que implementan estos mecanismos. Sin embargo, es posible identificar elementos comunes que comparten todos los Estados que desarrollan iniciativas de apoyo a la internacionalización de su sector empresarial, independientemente de su estructura organizativa de promoción a la exportación.

Tradicionalmente, la acción estatal (y en ocasiones privada) en la materia abarca tres componentes: el desarrollo de la oferta exportable, la facilitación del comercio y el

desarrollo de mercados externos (Castro, Palacios, Pantoja, & Prado, 2008, p. 18). Dentro de cada uno de estos componentes, participan diferentes entidades gubernamentales y privadas dedicadas a funciones específicas dentro la estructura nacional de promoción a las exportaciones.

En cuanto al primer componente, este contempla todas aquellas actividades orientadas al desarrollo de una oferta exportable que cumpla con los estándares de producción y calidad para su comercialización. Esto incluye asistencia para cumplir con los volúmenes de producción requeridos, un ritmo operativo adecuado y la incorporación de valor agregado a lo largo de la cadena productiva (Ormeño, 2017, p. 18). En este componente, participan entidades de los sectores orientados al fomento de la producción, por lo que es común que ministerios como el de agricultura, ganadería o de pesca implementen programas de capacitación y desarrollo tecnológico para que su respectivo sector productor esté preparado para la exportación.

El segundo componente, la facilitación de comercio, tiene lugar una vez que la empresa cuenta con una oferta exportable sostenida, y contempla el fortalecimiento de la capacidad exportadora a través de la prestación de servicios como el financiamiento, el apoyo para la certificación y trámite de permisos, la logística de distribución internacional y temas arancelarios. Consecuentemente, dentro de este componente desempeñan labores todas aquellas entidades que inciden en el proceso propio de exportación, tales como bancos o fondos públicos de fomento comercial; autoridades aduaneras, sanitarias y fitosanitarias; compañías de seguros; consultores; directorios comerciales y representantes de ferias internacionales; entidades supervisoras de puertos, de carreteras, de ferrovías o aeroportuarias; entre otras (ITC, 2019, p. 23).

Finalmente, el desarrollo de mercados externos involucra todo lo relacionado con las labores de inteligencia y de promoción comercial, la cual busca responder las interrogantes referentes a la venta en destino como: “qué vendo, dónde lo vendo, cuándo vendo y cómo lo vendo” (Ormeño, 2017, p. 18). En esta etapa participan aquellas entidades que brindan servicios de apoyo en materia de investigación, recopilación y difusión de información comercial, así como soporte en el

establecimiento de redes de contactos en los mercados de destino. Consecuentemente, en este componente participan aquellas entidades con capacidad de presencia externa: ministerios de relaciones exteriores a través de los diplomáticos comerciales, representaciones del sector comercio exterior, las agencias de promoción comercial especializadas y las entidades privadas que ofrecen servicios de apoyo empresarial para la internacionalización.

1.3.2 Importancia de mecanismos de coordinación interinstitucional y con actores del sector privado para la promoción externa

Un debate recurrente respecto de la promoción comercial en el extranjero es si los servicios diplomáticos que se encuentran integrados y manejan todas las ramas del trabajo externo son más eficientes que los que tratan la diplomacia comercial como una rama profesional separada, manejada por especialistas de otras agencias. (Rana, 2007, p. 6). De esta manera, mientras que en algunos Estados la labor de promoción comercial en el extranjero es prerrogativa exclusiva de los funcionarios diplomáticos, en otros países los ministerios de relaciones exteriores se ven marginados cuando otras agencias o entidades públicas ganan preponderancia en la toma de decisiones de la política comercial exterior.

Dentro de ventajas que conlleva una promoción comercial exterior por parte de agencias especializadas, esta el hecho de que estas suelen contar con un amplio conocimiento técnico y recursos destinados exclusivamente a la promoción comercial. Asimismo, cuando estas agencias especializadas cuentan con propia red de representaciones en el extranjero, tienen un "mayor protagonismo en la definición de las políticas de promoción de exportaciones y paralelamente constituyen el canal principal para recopilar y difundir información e implementar programas de apoyo a la internacionalización" (Olmos, 2019, p. 9). En contraposición, la diplomacia comercial presenta ciertos inconvenientes, como la burocracia organizativa, la politización, presupuesto insuficiente o una comprensión deficiente de las necesidades del sector privado por falta de vinculación (Naray & Bezençon, 2017, p. 339).

Sin embargo, como instrumento de política gubernamental, la diplomacia comercial cuenta con atributos exclusivos que ameritan su participación en la acción externa de promoción comercial. Si las redes de representación diplomática en el extranjero del país no se utilizan en su plena capacidad, se están desaprovechando recursos valiosos para promover los intereses nacionales (Rana, 2007, p. 3). Naray (2015) identifica los siguientes atributos para la promoción comercial dentro de las redes de representación diplomática:

- Inteligencia económica y comercial: La inteligencia se recopila de manera eficiente gracias a las redes de contactos de las misiones en el exterior. Estas no solo se limitan a representantes oficiales del país anfitrión, sino también a agentes privados y diplomáticos de otros Estados en el mismo mercado.
- Acceso a los responsables de la toma de decisiones: Los funcionarios diplomáticos de alto rango tienen un mejor acceso a los directores ejecutivos de las grandes corporaciones o asociaciones empresariales, los responsables políticos, las burocracias y las élites económicas en el país anfitrión.
- Credibilidad: Los agentes diplomáticos disfrutan de una mayor credibilidad al manifestar compromisos durante sus esfuerzos por atraer comercio e inversionistas extranjeros que los actores privados. Las comunicaciones de esta naturaleza acarrean un mayor peso cuando se trata de la administración pública y las empresas estatales del país anfitrión.
- Visibilidad en los medios de comunicación: Un agente diplomático, especialmente un embajador o en su defecto el Jefe de Misión atrae más la atención de los medios que una persona de negocios; lo que facilita la organización de eventos de promoción con una movilización relativamente menor de recursos.
- Economías de escala y alcance: Centralizar el apoyo a una comunidad empresarial nacional en el exterior permite los beneficios de economías de escala y alcance que disminuyen el costo de los esfuerzos de promoción que ninguna organización privada podría alcanzar (Naray, 2015, p. 113)

Consecuentemente, se evidencia como es que tanto la estructura dentro del sector relaciones exteriores y la gestión comercial externa llevada a cabo por agencias especializadas presentan ventajas comparativas que ameritan su integración o, en su defecto, una armonización de funciones. La cooperación fluida entre los ministerios de comercio exterior, economía y relaciones exteriores (o cualquier otro involucrado en la materia) es un requisito previo para una acción externa en materia de promoción comercial eficaz. Trabajar en sinergia con los socios dentro del país de origen puede producir resultados significativos, al ser partes de un esfuerzo nacional conjunto (ITC, 2019, p. 22). Los países que han combinado sus departamentos de relaciones exteriores y de comercio exterior cuentan una significativa ventaja, pero aquellos que cuentan con formatos conjuntos efectivos y formatos cooperativos también obtienen buenos resultados (Rana, 2007, p. 5; Naray & Bezençon, 2017, p. 341).

De manera complementaria a esta coordinación interinstitucional, es pertinente considerar que el compromiso económico en el extranjero involucra más que los ministerios de relaciones exteriores, de comercio exterior o de economía. Son a su vez partícipes de este las unidades de negocio del país de origen, las asociaciones empresariales y las cámaras de comercio, el sector financiero, las escuelas de negocios, los *think tanks* comerciales y una serie de actores nacionales que son tanto los interesados como los principales impulsores (Rana, 2007, p. 2). De esta manera, las entidades estatales involucradas en la promoción comercial de exportaciones deben fomentar iniciativas para crear asociaciones público-privadas innovadoras y viables que respondan a las necesidades concretas de los beneficiarios.

Algunos países se han acercado de manera proactiva a estos actores privados y los han cooptado para el avance de los intereses económicos en el exterior, a través de mecanismos tanto formales e informales. Un ejemplo de estas iniciativas son los grupos asesores compuestos por empresarios para orientar el alcance económico externo y la movilización de inversión; comisiones conjuntas oficiales que son impulsadas por asociaciones empresariales e industriales; conjuntos de grupos de personas eminentes y paneles de directores ejecutivos para intercambiar ideas sobre nuevas oportunidades; y *think tanks* y académicos que trabajan con líderes

empresariales y el sector público para asesorar sobre negociaciones comerciales (Rana, 2007, pp. 2-3). Con la participación del sector privado, las estrategias de promoción comercial en el exterior pueden integrarse con otras iniciativas por parte de asociaciones de terceros, o en su defecto brindar soporte en respuesta a necesidades concretas que surgen a lo largo del proceso de internacionalización.

1.3.3 Consideraciones para el diseño de estrategias de diplomacia comercial

Una vez desarrollado el rol que desempeña la diplomacia comercial dentro del esquema nacional de promoción comercial exportadora, resulta imperativo analizar la manera en que los funcionarios diplomáticos deben desempeñar sus funciones. Si bien la manera en que la diplomacia comercial se inserta en la estructura organizativa de promoción exportadora varía dependiendo de cada Estado, existen consideraciones universales a la acción diplomática que deben ser incorporadas para el diseño de estrategias alineadas con los intereses económicos del país de origen.

Al momento de acceder mercados nuevos y distantes, las empresas necesitan de servicios de promoción comercial que faciliten la entrada y la interacción en un entorno de negocios desconocido, con nuevos actores privados, autoridades extranjeras y una cultura de negocios distinta a la del país de origen. Como se ha mencionado anteriormente, esta es una situación especialmente común el caso de las PYMES, las cuales no cuentan con experiencia de dicha índole ni las capacidades de gestión empresarial o recursos para sobrellevar la situación. Consecuentemente, la configuración del tejido productivo de cada país, en términos de composición en base al tamaño y capacidades de las empresas, es un factor que influenciará la estrategia de promoción comercial que se busca implementar en el exterior.

Sin embargo, las características propias del país de origen no son las únicas que determinan la estrategia de la acción diplomática comercial, pues esta también debe adaptarse según los mercados extranjeros de interés para las empresas exportadoras. Por ejemplo, las iniciativas de promoción comercial como ferias o exhibiciones para apoyar a dichas PYMES serán más exitosas en la medida que estas tengan lugar en mercados objetivo con una mayor presencia de potenciales socios o consumidores, en

contraste con un destino que cuente con un menor volumen de consumo y donde iniciativas como misiones comerciales especializadas tendrían un mayor impacto. Así, se observa como elementos externos también influyen en el desarrollo de la acción diplomática comercial. Al respecto Kostecki y Naray (2007, p. 12) distinguen dos grupos de variables diferentes en juego que determinan la manera en que se llevan a acabo las diversas actividades de diplomacia comercial: variables endógenas, vinculadas al país de origen, y variables exógenas, vinculadas al país anfitrión.

Por el lado de las variables endógenas, de manera a adicional a la composición del sector empresarial, deben considerarse elementos tales como el enfoque del gobierno hacia el apoyo a los negocios e industrias específicas y la imagen que proyecta el país de origen. Con respecto al vínculo entre el Estado y las empresas, este varía considerablemente entre países e influye fuertemente en la diplomacia comercial. Por ejemplo, en países como Suiza y Estados Unidos, donde la intervención gubernamental ha sido tradicionalmente baja, las empresas exportadoras tienen menos expectativas en cuanto a la promoción de exportaciones que las empresas provenientes de países donde el gobierno tradicionalmente ha estado más presente, como sucede en Canadá o los países escandinavos (Naray, 2015, p. 111).

Asimismo, existen diferencias culturales sustanciales en la propensión de las empresas a mantener contacto con las misiones diplomáticas nacionales cuando hacen negocios en el extranjero. Para determinadas nacionalidades, es normal ponerse en contacto con los diplomáticos en el país anfitrión, mientras que otros tienden a actuar por su cuenta. Por ejemplo, los empresarios suizos que hacen negocios en el extranjero no acuden con frecuencia a sus embajadas, únicamente cuando tienen un problema importante. Las empresas suizas se encuentran acostumbradas a afrontar los desafíos por sí solas y no sienten la necesidad de ser "vigiladas" por el gobierno. En contraposición, los empresarios franceses, por ejemplo, acuden automáticamente a la embajada una vez en el extranjero, solo para comunicar su presencia y conocer al personal de la misión. La razón de esta disparidad suele incluir factores tales como las expectativas gerenciales con respecto a lo que se puede obtener de un diplomático comercial, la percepción del papel del estado en el desarrollo empresarial y consideraciones

culturales (Naray, 2015, p. 111). Cada país y cultura tiene sus propios hábitos en la interacción empresa-gobierno y la diplomacia comercial no es inmune a esa dinámica, por lo que sus estrategias de implementación deben tener en cuenta la manera de operar de su sector exportador.

En cuanto a la imagen económica del país de origen, es usual que los agentes diplomáticos de todos los países, y especialmente los proveniente de países en vías de desarrollo, se preocupen por la manera en que se perciben sus economías en otros Estados (Villanueva, 2017, p. 374). Por ello, los diplomáticos comerciales se involucran frecuentemente en políticas de Estado de largo plazo orientadas a fortalecer la imagen de su país con la planificación, el estímulo y la gestión coordinada de las actividades que realizan todos los organismos públicos y privados. Estas políticas buscan promover una imagen más sólida de su país en general y de la economía de su Estado en particular (Naray, 2015, p. 112). Las actividades orientadas al impulso de la imagen nacional comúnmente incluyen campañas de promoción de la oferta exportable y turística, presentaciones acerca de las industrias nacionales y reuniones con potenciales inversores para dar a conocer las medidas orientadas a la atracción de negocios extranjeros. La imagen económica de un país puede estar vinculada a sectores productivos específicos, por que puede incidir positivamente si es que se trata de una industria consolidada o de manera opuesta si es acarrea una mala reputación.

Respecto de las variables exógenas, estas incluyen las características del país anfitrión, como vienen a ser el tamaño y el potencial del mercado, la ubicación de un *centro de gravedad* para industrias específicas, la cultural local de negocios, las características varias del estado de origen (como el nivel de desarrollo económico, la infraestructura logística, el uso de tecnologías de la información, la facilidad para realizar negocios, etc.) y la naturaleza de las relaciones bilaterales entre el país de origen y el país de anfitrión (Kostecki & Naray, 2007, p. 12).

La naturaleza de los servicios que brinda la diplomacia comercial estará muy influenciada por factores relevantes dentro de los intercambios bilaterales con otros Estados, tales como la existencia una frontera común, un idioma compartido, el uso de

la misma divisa o una antigua relación colonial (Villanueva, 2017, p. 373). La experiencia sugiere que el apoyo empresarial es menos necesario en los países vecinos que en los mercados distantes. Por su parte, para el caso de aquellos países geográfica y culturalmente distantes, la penetración en el mercado extranjero por parte de las empresas contempla un proceso progresivo de aprendizaje práctico exigente. Por ejemplo, varios directivos europeos y estadounidenses mencionan la existencia de problemas culturales en China, Japón u otros países asiáticos y reconocen que "la diplomacia comercial puede facilitar la interacción con actores locales" (Naray, 2015, p. 109). La función de apoyo para entrada al mercado de la diplomacia comercial es particularmente crítica para las pequeñas y medianas empresas recién llegadas a una región en particular y que no cuentan con maneras de iniciar un acercamiento.

Resulta pertinente destacar de entre estas variables exógenas el tamaño y el potencial del mercado del estado anfitrión, el cual puede ser considerado como uno de los factores determinante más importante para la inversión en diplomacia comercial. Aquellos Estados con mercados grandes y de rápido crecimiento, como Brasil, China, India, Rusia, o regiones como Europa del Este y el Asia-Pacífico, tienden a atraer una mayor cantidad de actividades de diplomacia comercial que Estados con una población pequeña y crecimiento potencial limitado, en la medida que el volumen esperado de comercio permitiría sobrellevar los costos de inversión.

Asimismo, el denominado *centro de gravedad* para determinados sectores económicos resulta crucial para la inversión en iniciativas de índole comercial. Por ejemplo, un Estado difícilmente podrá alentar verdaderamente a su industria financiera nacional sin estar presente en ciudades clave para el sector como Londres, Nueva York o Singapur. (Naray, 2015, p. 109). La existencia de focos comerciales, o en su defecto una demanda creciente, condiciona en gran medida el éxito de la promoción externa. La acción diplomática comercial debe encontrarse alineada con las prospectivas de determinada industria en el país de destino, pues de lo contrario, se estarían destinando recursos cuando las oportunidades dentro del mercado objetivo no cumplen con las expectativas.

Ante la multiplicidad de factores tanto endógenos como exógenos, corresponde a cada Estado el formular una estrategia de diplomacia comercial correspondiente con su realidad nacional, pero que pueda acomodarse en base a necesidades cambiantes según cada mercado de destino y el sector económico que se busca promover. El éxito de la diplomacia comercial no se basa en una fórmula perfecta que pueda difundirse y aplicarse en todas partes, independientemente del contextos cultural, social, económico, histórico y político (Villanueva, 2017, p. 373), por el contrario, esta debe actualizarse en base a los objetivos de política exterior de cada Estado en particular.

1.3.4 Implementación de indicadores de gestión diplomática comercial

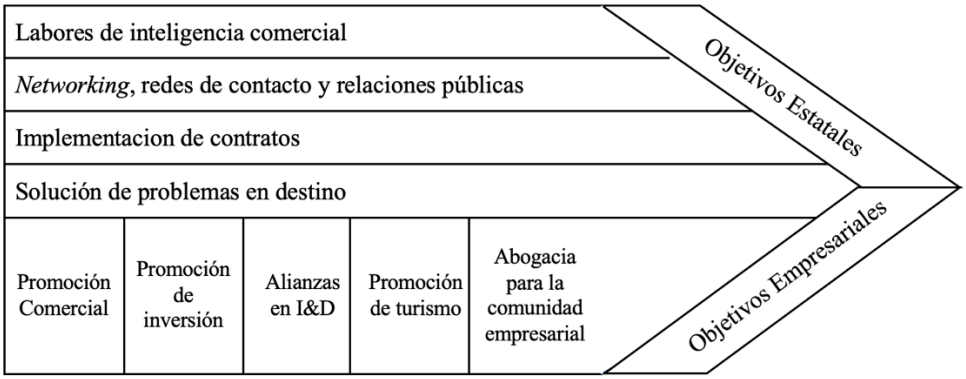
Como herramienta gubernamental orientada al apoyo al sector exportador, la diplomacia comercial se encuentra sujeta a ser evaluada en cuanto a su desempeño por parte de las autoridades competentes dentro del marco normativo de cada Estado. Así, el desempeño de los representantes diplomáticos comerciales será medido frente a los objetivos asignados a través del proceso de planificación previo, proporcionando la información necesaria para diseñar la dirección futura y realizar cualquier corrección de rumbo necesaria para su mejora (ITC, 2019, p. 15).

Sin embargo, considerando la naturaleza de las funciones diplomáticas, resulta complicado definir criterios cuantificables de evaluación y seguimiento, por lo que usualmente las evaluaciones de desempeño se basan únicamente en indicadores cualitativos. El señalar el uso de indicadores de dicha naturaleza no debe ser entendido como una crítica a la forma de evaluar el desempeño, sino una constatación de sus limitaciones desde el punto de vista de la gestión institucional moderna (MEH, 2007, p. 21), la cual favorece el uso complementario de indicadores cuantitativos dentro de lo posible. Para el caso específico de la acción diplomática comercial, la cual contempla la movilización de recursos humanos y económicos al servicio de la ciudadanía, resulta imperativo desarrollar las herramientas de gestión institucional más adecuadas para facilitar su evaluación y consecuentemente, su mejora continua.

Considerando lo anterior, una eficiente implementación de indicadores de gestión debe comenzar por considerar a diplomacia comercial como una actividad creadora de

valor. Por valor, se entiende el conjunto de beneficios entregados a través de servicios públicos a los beneficiarios menos el costo de esos beneficios para quien los provee (Porter, 1980). De esta manera, se busca la manera más eficiente de asignar recursos para las actividades a desarrollar, a fin de generar el mayor posible. Respecto de como identificar la generación de este, Naray (2015, p. 103) argumenta que los servicios de la diplomacia comercial pueden presentarse como una cadena de valor desagregada en actividades estratégicamente relevantes (ver Ilustración N° 01).

Ilustración N° 01: Cadena de valor de la diplomacia comercial



Fuente: Adaptado de Naray, O. (2015). An Empirical Analysis of the Roles, Activities and Performance of Commercial Diplomats in Promoting International Business. Enterprise Institute - University of Neuchâtel.

En la Ilustración N° 01 se distinguen claramente los dos tipos de actividades que desempeña la diplomacia comercial en la generación de valor: (i) actividades primarias de promoción (objetivos empresariales), relacionadas con el comercio, la inversión, investigación y desarrollo, turismo y promoción empresarial; y (ii) actividades de apoyo (objetivos estatales) que brinden los insumos necesarios para que ocurran las actividades primarias: inteligencia comercial, trabajo de redes, participación en las campañas de promoción de la imagen del país, apoyo a las negociaciones comerciales, implementación de contratos y resolución de problemas.

Con respecto a las actividades primarias, estas se encuentran esencialmente relacionadas con el *marketing* en destino. Como se ha mencionado anteriormente, la diplomacia comercial emplea mecanismos como la participación en ferias

comerciales, exposiciones, misiones comerciales, conferencias o seminarios y campañas de promoción del país de origen. En cuanto a las actividades secundarias o de apoyo, la principales son las labores de inteligencia comercial, las cuales incluyen la búsqueda de información y la resolución de consultas de las empresas del país de origen. Asimismo, las labores de inteligencia comercial de los diplomáticos abarcan la presentación de informes sobre oportunidades en el mercado, proyectos de desarrollo, las necesidades de los principales clientes potenciales, información sobre cambios en las regulaciones que afectan a los exportadores del país de origen, entre otras (Naray, 2015, p. 104).

Considerando la naturaleza de las actividades primarias y de apoyo que realizan los diplomáticos comerciales, surge la interrogante de como medir el desempeño de manera más completa y eficiente. Una propuesta al respecto es considerar los resultados a mediano y largo plazo de las actividades y los insumos destinados, no únicamente en la actividad misma y sus efectos inmediatos. Comúnmente, la medición del desempeño de los diplomáticos comerciales se centra en el número de actividades ejecutadas y los resultados inmediatos que estas obtienen (ITC, 2019, pp. 15-16).

Si bien un diplomático comercial puede utilizar dichos indicadores para medir el desempeño de actividades, considerar el resultado más allá del corto plazo resulta significativo para la planificación posterior de actividades de seguimiento, mientras que un análisis de los recursos empleados permite comparar si el costo amerita el beneficio posterior. A diferencia de una cifra de cantidad de eventos realizadas o de un índice de satisfacción, una métrica que contemple los insumos utilizados y los resultados a mediano y largo plazo permite diseñar actividades más alineadas con las necesidades de los beneficiarios y modificar o detener por completo las menos productivas o que generan menor valor.

Al respecto, el Centro de Comercio Internacional – International Trade Centre (2019), plantea un marco de trabajo para el diseño de indicadores de gestión diplomática comercial, identificando cuatro elementos a considerar en el análisis de generación de valor (Ver Tabla N° 01):

Tabla N° 01: Elementos de análisis para el diseño de indicadores

Elementos		Ejemplos
Insumos (*inputs*)	Los elementos requeridos o destinados de manera indirecta para la generación de valor.	Tiempo y recursos para realizar una investigación de mercado primaria del mercado del bien A
Productos (*outputs*)	La actividad desarrollada o entregable utilizado por el publico objetivo	Informe de mercado sobre el potencial de aumento de las exportaciones del bien A en el país anfitrión, incluidos los actores clave y los canales de distribución.
Resultados (*outcomes*)	Las decisiones y acciones posteriores que toma el público objetivo como consecuencia del producto.	Decisión de realizar una misión exportadora al país anfitrión centrada en el bien A, con reuniones preestablecidas con importadores, distribuidores y minoristas clave.
Impactos	El objetivo final previsto que resulta de las acciones y decisiones del público objetivo.	Aumento de las exportaciones de bien A del país de origen al país anfitrión

Fuente: Adaptado de International Trade Centre [ITC] (2019). A Guide to Commercial Diplomacy.

Considerando lo anterior, Hajdecki (2020, pp. 45-48) propone una serie recomendaciones generales para la implementación de indicadores de evaluación del desempeño de la diplomacia comercial, los cuales contemplan indicadores cuantitativos enfocados tanto a los productos (*outputs*) como a los resultados (*outcomes*) e impacto final. Asimismo, se consideran como elemento de análisis los insumos utilizados (*inputs*), principalmente el tiempo de trabajo dedicado a la generación de productos, y los recursos intangibles generados a partir de las actividades de apoyo desarrolladas. Los indicadores propuestos son los siguientes:

1. **Solicitudes atendidas y actividades desarrolladas**

Las empresas en proceso de internacionalización necesitan de información, inteligencia comercial, promoción y cabildeo en el país de destino, por lo que el número de actividades de esta índole se correlaciona con los resultados futuros deseados: cuanto más conocimiento y esfuerzos compartan los diplomáticos con el beneficiario, más probable será el éxito del empresario en el país anfitrión.

Consecuentemente, una métrica a utilizar es el número de actividades desarrolladas y/o solicitudes atendidas por un diplomático comercial.

Sin embargo, es aconsejable establecer una definición clara de lo que significa una tarea atendida para efectos de medición. Comúnmente, las empresas beneficiarias no solicitan servicios elaborados, sino principalmente información básica sobre temas legales, barreras al comercio, situación política, entre otros. Una tarea típica podría ser una consulta sobre si es que existe un mercado para el "producto A" en el "país B" (Naray, 2015, p. 104). Sin embargo, si bien hay tareas menores, también existen otras que demandan mayor esfuerzo por parte de los funcionarios, como la organización de ferias comerciales o exhibiciones. Es recomendable que las tareas desarrolladas se estandaricen en función del tiempo y recursos destinados, eliminando el riesgo de dividir la tarea en casos más pequeños para obtener mejores indicadores de desempeño.

2. Actividades comerciales con respuesta

Una tendencia reciente en la diplomacia comercial se centra en el trabajo proactivo para identificar o generar oportunidades de alto valor, en lugar de solo responder a solicitudes. Sin embargo, las oportunidades en sí mismas son de limitada utilidad si no son atractivas para las empresas del país de origen o si estas no las aprovechan. Por lo tanto, la cantidad de oportunidades identificadas debe ir acompañada de una métrica que muestre si una oportunidad atrajo un interés significativo de al menos una empresa del país de origen. El interés de los beneficiarios debe reconocerse sobre la base de hechos objetivos, por ejemplo, la presentación de propuestas comerciales, el inicio de negociaciones o la firma de cartas de intención.

3. Establecimiento de redes de contactos

Uno de los servicios más importantes de la diplomacia comercial es la apertura de puertas, estableciendo conexiones y referencias de alto valor en el extranjero. Los funcionarios diplomáticos, debido a su estatus, redes propiamente establecidas y distinguida reputación, constituyen una buena fuente de contactos para las empresas

nacionales, por lo que se puede considerar el “número de contactos proveídos” como un indicador de desempeño centrado en el *output*.

Sin embargo, se debe establecer una definición precisa de una "provisión" y un estándar de calidad para a evitar los informes erróneos. El número de “contactos proveídos” refleja la capacidad y motivación de un diplomático para construir relaciones y conectar a aquellos interesados en establecer lazos comerciales, y en la medida que estos contactos tengan como resultado una mayor integración comercial, son una actividad que genera gran valor para los intereses empresariales.

4. Consultas especializadas con autoridades y expertos extranjeros

Un activo diplomático clave es aquel conocimiento que es únicamente accesible en el país de destino, pues si la información estuviese disponible en línea, significa que se puede acceder a ella desde el país de origen. Los diplomáticos comerciales deben realizar consultas con autoridades extranjeras y expertos en diferentes materias comerciales para asegurar que la información que proveen es la adecuada, y el número de reuniones con dicho objetivo puede incorporarse como indicador de gestión.

Este conocimiento debe registrarse en un sistema de gestión para que se encuentre a disposición de la organización. Las reuniones con terceros deben planificarse metodológicamente en función de las necesidades previstas de las empresas del país de origen en lugar de ser una serie de encuentros para registrarlas en un sistema y obtener una puntuación. Para garantizar que las reuniones sean significativas, la métrica respectiva debe requerir informar sobre la reunión en un registro y mostrar la posible aplicación del conocimiento adquirido a favor del sector empresarial.

5. Impacto mediático de las actividades de promoción comercial

La presencia en las redes sociales y los medios tradicionales representa un canal importante para construcción de la imagen del país de origen, sus logros, oportunidades de negocios, cooperación, etc. La implementación de indicadores de gestión relativos a la presencia en medios debe incentivar a los diplomáticos comerciales a participar activamente en los canales de comunicación adecuados en el

país de destino. Es pertinente considerar, sin embargo, que los medios difieren según la audiencia, el contenido, el alcance e incluso la reputación, y la forma de presencia en estos puede darse de diferentes maneras: entrevista, columnas, artículos, publicación en redes sociales, etc. Por lo tanto, los indicadores de desempeño deben construirse teniendo en cuenta las características del panorama mediático del país anfitrión en relación con las necesidades de la acción diplomática comercial.

6. Índice de satisfacción de los beneficiarios

La diplomacia comercial se orienta brindar servicios de apoyo al sector empresarial, por lo que su grado de satisfacción es importante. El seguimiento y la evaluación que se llevan a cabo a menudo se basan en encuestas de satisfacción del beneficiario de los servicios. Dependiendo de la metodología y la escala adoptada, se puede establecer un nivel mínimo aceptable que se debe mantener en los servicios que brindan los funcionarios diplomáticos. Es aconsejable que la medición de la satisfacción del cliente se base en encuestar a un mayor número de clientes con el fin de eliminar errores estadísticos.

7. Horas de trabajo dedicadas

Dada la naturaleza variada de las actividades primarias y de apoyo que desarrollan los diplomáticos comerciales, la implementación de una métrica basada en la cantidad de horas de trabajo permite establecer un método de comparación entre estas. La información resultante del análisis se puede utilizar para muchos propósitos: i) Informar qué empresas reciben apoyo y en qué cantidad (importante para un trato justo y equitativo de los usuarios); ii) Proporcionar evidencia que muestra cuánto tiempo dedican los diplomáticos en labores de asistencia a las empresas; iii) Comparar el tiempo dedicado a los procedimientos internos y las reuniones y el tiempo realmente dedicado a atender las necesidades comerciales, lo cual puede dar insumos para las optimizaciones, iv) Informar qué servicios consumen más tiempo en la red de diplomacia comercial y en determinadas localizaciones, lo que puede ser una idea para la tercerización o la formación de diplomáticos, v) Identificar qué servicios son más populares por región del país o en todo el mundo; qué empresas utilizan más el servicio

de la diplomacia comercial; y qué sectores son más activos, lo que también pueden generar necesidades de formación profesional específica (Hajdecki, 2020, pp. 45-48).

Las métricas desarrolladas en el presente apartado son un ejemplo de la manera en que se pueden adaptar indicadores de gestión institucional para la evaluación del desempeño diplomático en materia comercial. Si bien el valor generado por las actividades de promoción comercial (lo que se puede considerar el producto) puede ser difícil de cuantificar, la inclusión de insumos y de resultados permite incorporar perspectivas adicionales al análisis de la acción diplomática comercial.

La implementación de mecanismos para medir el desempeño permite evaluar si la institución evaluada esta actuando de manera adecuada, identificar puntos débiles, promover los logros y el impacto logrado, motivar a los funcionarios involucrados y aprender qué está funcionando y qué no. Para el caso específico de la diplomacia comercial, considerar métricas de esta naturaleza permite continuar el proceso de cumplimiento de objetivos sectoriales, identificar problemas en el desarrollo de actividades primarias y de apoyo, proponer mejoras, solicitar recursos con argumentos más sólidos y motivar al personal de manera más efectiva en base a criterios objetivos.

CAPÍTULO 2

2. EL COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES AGROPECUARIOS Y LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN COMERCIAL EN EL SECTOR

Con la creciente aplicación de políticas de liberalización comercial a nivel mundial, la economía nacional de los Estados se encuentra progresivamente expuesta a una intensa competencia internacional. Si bien algunos sectores de la economía pueden beneficiarse de dicha liberalización, los gobiernos no pueden ignorar el descontento y las protestas de los sectores e industrias desfavorecidos. Consecuentemente, la mayoría de los países tiende a proteger determinados sectores productivos por razones no únicamente económicas, sino también relativas a la seguridad nacional, el bienestar público o el mantenimiento de la armonía social. Así, la eliminación de las restricciones al comercio internacional siempre ha sido tradicionalmente una cuestión política y social compleja (Rajapakse & Samaratunge, 2002, p. 44).

En el caso del comercio de bienes agropecuarios, este sector presenta singularidades que lo hacen significativamente relevante en el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales para la liberalización del comercio. Por su propia naturaleza, la producción y la comercialización internacional de bienes agropecuarios son considerados sensibles por su rol en cuestiones estratégicas de seguridad alimentaria, sanitaria y ambiental; así como por la incertidumbre bajo a la que el sector se encuentra sujeto debido a factores climáticos, cambios en las políticas regulatorias o los avances tecnológicos (Michalczewsky, 2017, p. 1).

Es debido a estas características particulares que la formulación de una estrategia de diplomacia comercial debe considerar las dinámicas propias del sector agropecuario. Las políticas comerciales globales en cuanto a acceso a mercados, barreras tanto arancelarias como no arancelarias y la creciente importancia de las certificaciones de producción determinan la manera en la que los diplomáticos comerciales orientan su labor al servicio de los intereses económicos de su país. Asimismo, el surgimiento de tendencias asociadas a la demanda de ciertos bienes en particular ofrece un panorama

con diversas oportunidades que no pueden ser dejadas de lado en el diseño de estrategias de promoción comercial en el exterior.

Considerando lo anterior, el presente capítulo brinda un panorama general sobre el comercio internacional de bienes agropecuarios; considerando la evolución en la liberalización del sector, pero a la vez identificando las principales barreras que persisten en la actualidad y como es que la diplomacia comercial se articula a los esfuerzos de promoción a las agroexportaciones para sobrellevarlas. Asimismo, a raíz de dicha revisión se brindan consideraciones para el diseño de la acción diplomática comercial focalizada el sector agropecuario, la cual debe responder a la problemática específica que enfrentan los exportadores del país de origen al acceder a nuevos mercados. Finalmente, se realiza un análisis de casos comparativo de la estrategia de promoción comercial agropecuaria de los Estados miembro de la Alianza del Pacífico, con el objetivo de identificar buenas prácticas que se puedan adaptar para la acción diplomática comercial peruana.

2.1 Evolución de las políticas comerciales globales del sector agropecuario

El comercio agropecuario abarca una gama diversa y cambiante de productos que se originan a partir de la agricultura y la crianza de animales. Considerando que la base de recursos necesaria para producir de manera eficiente esta gran variedad de alimentos y productos no se distribuye de manera uniforme en todo el mundo, ni tampoco corresponde a los lugares donde la demanda es mayor, existen beneficios significativos derivados del comercio internacional de este tipo de bienes (Beckman, Dyck, & Heerman, 2017). Si bien las ventajas comparativas de la dotación natural de recursos determinan en gran medida los patrones del comercio agropecuario, una amplia gama de políticas gubernamentales influye en la manera en que los productores participan en los mercados extranjeros.

Históricamente, la gran mayoría de Estados involucrados en el comercio de bienes agropecuarios se ha visto en la necesidad codificar reglas para proteger a tanto a los consumidores como los productores nacionales (Valverde, 2016, p. 36). Esta práctica ha sido constante a lo largo del desarrollo del comercio global en el sector

agropecuario; sin embargo, en repetidas ocasiones esta se ha desvirtuado y ha buscado alcanzar objetivos con fines distintos de la mera protección del bienestar nacional.

Dado que la liberalización del comercio implica un ajuste considerable de las actividades económicas y sociales de cada país, los esfuerzos de liberalización comercial se enfrentan con frecuencia a diversos grupos de presión que intentan resistir estos cambios y salvaguardar sus propios intereses (Rajapakse & Samaratunge, 2002, p. 44). Las diferencias que surgen de los intereses comerciales en conflicto entre las partes crean dificultades en las negociaciones entre Estados, lo cual se traduce en una ausencia de acuerdos y el surgimiento de barreras al comercio internacional.

En el caso particular de los mercados agropecuarios mundiales, alrededor de la década de 1970, estos se encontraban asediados por barreras comerciales, subvenciones estatales y distorsiones del mercado. Los productores agropecuarios de los países desarrollados, por ejemplo, se encontraban beneficiados por políticas que tendían a transferir ingresos de los consumidores, incluidos aquellos de bajos ingresos, a manera de subvenciones para el sector.

Estas asistencias por parte del Estado dieron lugar a grandes excedentes de producción que posteriormente fueron objeto de *dumping*[6] en los mercados internacionales, contribuyendo a la reducción de los precios mundiales y afectando de manera negativa a los productores en países en desarrollo (Glauber, 2016, p. 1). Para evitar los efectos negativos de estas distorsiones en el mercado, una gran cantidad de países decidió establecer una serie de medidas arancelarias, así como barreras de carácter técnico y regulatorio que les permitían salvaguardar sus intereses económicos.

---

[6] El término *dumping* hace referencia a cuando un país o empresa exporta un producto a un precio más bajo en el mercado importador extranjero que el precio en el mercado nacional del exportador, usualmente debido a distorsiones en la producción. Debido a que el *dumping* generalmente involucra grandes volúmenes de exportación de un producto, pone en riesgo la operatividad de los productores con los que compite en la nación importadora.

No es hasta 1995 que, en el marco multilateral de las normas establecidas por el Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay (URAA) y la creación de la OMC, que el comercio mundial de productos agropecuarios atraviesa un proceso parcial de liberalización. Bajo la URAA, los países acordaron reducir las intervenciones gubernamentales que afectan el comercio internacional en materia de apoyo a los productores nacionales, los subsidios a las exportaciones y las barreras de acceso a los mercados, conocidas colectivamente como los "tres pilares".

Los acuerdos de la Ronda Uruguay constituyeron un primer gran paso hacia la liberalización del comercio agropecuario, al establecer un conjunto de reglas de consenso que aumentaban la transparencia y orientaban las políticas comerciales futuras (Beckman, Dyck, & Heerman, 2017, p. 3). Sin embargo, esta apertura comercial fue limitada, por lo que los esfuerzos continuaron después de 1995 a través de procesos de adhesión de nuevos miembros a la OMC. Así, la organización continuó facilitando la apertura en el sistema de comercio internacional y sirviendo como una plataforma de negociación para acuerdos comerciales multilaterales.

Posteriormente, en el 2001, se iniciaron nuevas negociaciones comerciales en el marco de la OMC. Entre los objetivos de la recién inaugurada Ronda de Doha se encontraba definir un conjunto de reglas comerciales que facilitarían el acceso de los países en desarrollo al comercio como plataforma para el desarrollo económico. Sin embargo, la ronda de negociaciones de Doha aún no ha dado lugar a un acuerdo que establezca mayores reducciones arancelarias para los productos agropecuarios (Zahniser, Beckman, & Heerman, 2018). Esto ha sido una de las principales razones del surgimiento de múltiples acuerdos comerciales bilaterales y regionales, pues en comparación con las instancias más reducidas, las negociaciones en el marco de la OMC han sido lentas para producir nuevos acuerdos comerciales multilaterales.

2.2 Barreras actuales al comercio internacional agropecuario

Actualmente, el estancamiento de las rondas comerciales en la OMC ha impulsado a que los Estados parte busquen maneras de liberalizar el comercio internacional dentro de bloques económicos más reducidos y dentro de los que puedan ejercer su influencia

de manera más alineada con sus intereses nacionales (Glauber, 2016, p. 5). Para el caso de las negociaciones comerciales internacionales en materia de comercio agropecuario, las cuales han sido un elemento sustancial de discusión en las rondas de la OMC, estas han seguido una tendencia similar. Así, el ámbito bilateral o regional ha ganado predominancia dentro del establecimiento de políticas de facilitación para el comercio internacional de este tipo de bienes.

Ante este escenario, debido a que los acuerdos multilaterales han consolidado una disminución sustancial de las tasas arancelarias del sector a nivel global, el principal punto de discusión en las negociaciones comerciales actuales se centra en la reducción y/o eliminación de las denominadas Medidas No Arancelarias (MNA). Las MNA son aquellas medidas de política comercial distintas de los aranceles aduaneros ordinarios que conllevan un efecto económico en el comercio internacional de mercancías, cambios en las cantidades comercializadas, los precios o ambos (UNCTAD, 2019, p. 5). Se entienden como MNA únicamente a reglamentaciones gubernamentales obligatorias; otras disposiciones que pueden crear obstáculos al comercio, como las normas y los procedimientos de asociación libre no son consideradas como tal. Si bien estas medidas se establecen con la finalidad de proteger el bienestar general de los países involucrados en el comercio internacional, el hecho de que se encuentren sujetas a discreción de cada Estado ha permitido que puedan ser utilizadas con fines proteccionistas en favor de las industrias nacionales (Valverde, 2016, p. 35).

La Clasificación Internacional de Medidas No Arancelarias (ICNTM), desarrollada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), es un sistema de codificación con el objetivo de proporcionar información sobre medidas nuevas y existentes, a fin de mejorar su comparabilidad. Así, la ICNTM sirve como lenguaje común para clasificar las MNA.

Como se muestra en la Tabla N° 02, las MNA se clasifican en 16 capítulos desde la letra “A” a la letra “P”. Los capítulos “A” a “O” son medidas relacionadas con las importaciones, mientras que el capítulo “P” se refiere únicamente a las exportaciones. Es pertinente señalar que la INCTM únicamente reconoce la existencia de una MNA,

y no prejuzga sobre su legitimidad, adecuación, necesidad o si es discriminatoria o no (ESCAP, 2019, p. 6).

Tabla N° 02: Clasificación de Medidas No Arancelarias (MNA)

Importaciones	**Medidas técnicas**	A. Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)
		B. Obstáculos técnicos al comercio (OTC)
		C. Inspecciones previas al embarque y otras formalidades
	Medidas no técnicas	D. Medias de protección comercial de contingencia
		E. Licencias no automáticas, cuotas, prohibiciones y medidas de control de cantidad distintas de las MSF y OTC
		F. Medidas de control de precios, incluidos impuestos y cargos adicionales
		G. Medidas financieras
		H. Medidas que afectan a la competencia
		I. Medidas de inversión relacionadas con el comercio
		K. Restricciones a los servicios posventa
		L. Subvenciones
		M. Restricciones a la contratación pública
		N. Propiedad intelectual
		O. Reglas de origen
Exportaciones		P. Medidas relativas a la exportación

Fuente: UNCTAD (2019). Clasificación Internacional de las Medidas No Arancelarias. Recuperado de https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d5_es.pdf

Para el comercio internacional de bienes agropecuarios, los capítulos "A" (MSF) y "B" (OTC) abarcan las medidas que afectan de mayor manera a las exportaciones del sector, al ser particularmente aplicables a los bienes exportados. El primer capítulo contempla aquellas restricciones que buscan garantizar la inocuidad de los alimentos,

limitar el uso de determinadas sustancias o evitar la propagación de enfermedades y plagas. Asimismo, incluye también todas las medidas de evaluación relacionadas con la inocuidad alimentaria: certificaciones, pruebas, inspecciones y cuarentenas. Por su parte, el capítulo B recopila medidas vinculadas a las características de los productos a comercializar: especificaciones técnicas y requisitos de calidad; procesos y métodos de producción; etiquetado, embalaje y envase ligadas a la protección del medioambiente, la seguridad del consumidor y la seguridad nacional (UNCTAD, 2019, p. 8). En conjunción, ambos tipos de medidas constituyen las principales barreras actuales al comercio internacional de bienes agropecuarios, por lo que serán desarrolladas a mayor detalle en el siguiente apartado, desde la perspectiva de la promoción comercial en el exterior.

2.3 Consideraciones para la promoción de exportaciones agropecuarias

Ante la existencia de estas barreras al comercio internacional, resulta imperativo que los esfuerzos gubernamentales en materia de promoción exportadora contemplen mecanismos que faciliten la manera de sobrellevarlas. Para las empresas agropecuarias, las MNA representa una barrera adicional dentro del proceso de internacionalización, pues estas deben destinar recursos adicionales para cumplir con las disposiciones establecidas y así garantizar su ingreso a determinados mercados.

Es pertinente resaltar, sin embargo, que las MNA, como instrumentos de política comercial, no son intrínsecamente positivas ni negativas. A menudo, estas cuentan con fines legítimos y necesarios, como la protección de la salud humana, animal y vegetal, o del medio ambiente. Asimismo, aunque las MNA suelen aumentar los costos de producción y comercio, es posible que también puedan impulsar el comercio bajo determinadas condiciones. Por ejemplo, cuando un país exportador cuenta con altos estándares sanitarios y fitosanitarios, los consumidores de los países importadores se sienten más seguros de la calidad de sus productos alimenticios y la demanda puede aumentar. La existencia de normas estrictas de inocuidad de los alimentos puede facilitar que los exportadores nacionales cumplan con las normas de otros socios comerciales, impulsando así el comercio (ESCAP, 2019, pp. 4-6).

En adición a las MNA, la promoción comercial de las agroexportaciones debe tener en consideración fenómenos propios del sector que no se originan a partir de políticas gubernamentales. Cuestiones tales como la estacionalidad en la producción; el perecimiento de los productos y la necesidad de la continuidad de las cadenas logísticas; la dependencia de factores climáticos; y la falta de homogeneidad de los productos dificultan la agroexportación y, consecuentemente, las labores de la promoción comercial del sector (Parrado, Montoya, & Montoya, 2014, p. 27).

Sin embargo, también existen ventajas propias del comercio de bienes agropecuarios, como lo es el hecho de que en su mayoría se trata de productos que cuentan con atributos usualmente vinculados al lugar de origen y sus propiedades nutricionales; dando pie a la implementación de estrategias de *marketing* y difusión centradas alrededor de la diferenciación competitiva y las tendencias del mercado de destino.

Estas características propias del sector agropecuario permiten diseñar estrategias que difieren de aquellas que seguirían sectores más industrializados, prestándose a estrategias más tradicionales de promoción comercial, como lo es el *marketing* directo en destino a través de misiones, exhibiciones y ferias comerciales. Asimismo, a nivel de producción, las empresas involucradas tradicionalmente en el sector agropecuario cuentan con menos recursos y capacitación en materia de comercio exterior, lo cual justifica en mayor medida la participación de las OPC y la labor diplomática comercial para brindarles asistencia en este tipo de actividades.

A continuación, se desarrollarán las consideraciones particulares que conlleva la promoción de exportaciones agropecuarias.

2.3.1 Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Obstáculos Técnicos al Comercio

Las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) son aquellas leyes, reglamentos, normas y procedimientos que los gobiernos emplean para proteger la vida o la salud humana, animal, vegetal y ambiental de los riesgos asociados a la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los alimentos, bebidas o piensos;

así como de la propagación de plagas, enfermedades u organismos portadores y causantes de enfermedades (UNCTAD, 2019, p. 1; Regmi, et al., 2020, p. 28).

Dentro de las MSF más comunes se encuentran: i) Prohibiciones o restricciones a productos que puedan plantear riesgos sanitarios y fitosanitarios; ii) Restricciones geográficas a la admisibilidad de productos procedentes de determinados países o regiones con condiciones de seguridad insuficientes para evitar riesgos; iii) Requisitos de autorización para los importadores; iv) Límites de tolerancia de residuos y uso restringido de sustancias; v) Requisitos de etiquetado, marcado, embalaje y envase directamente relacionados con la inocuidad de los productos; vi) Tratamientos del producto final para eliminar organismos patógenos y plagas vegetales y animales, tales como la irradiación, limpieza, fumigación o cuarentena; vii) Evaluaciones de conformidad (UNCTAD, 2019, pp. 1-9).

Por su parte, los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) abarcan tanto a los productos comercializados alimentarios como a los no alimentarios. Los OTC en el sector agropecuario incluyen aquellas medidas relativas a los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de conformidad que no son considerados como MSF. Dentro de las OTC aplicadas en el sector se encuentran aquellas medidas que establecen límites de tolerancia de sustancias que se utilizan en la producción pero no son ingredientes; requisitos de etiquetado que reglamentan la información que se debe facilitar al consumidor en los embalajes y etiquetas; requisitos para procesos de producción o posproducción; reglamentos sobre transporte y almacenamiento; y requisitos sobre la identidad de los productos (UNCTAD, 2019, pp. 11-16).

Como se ha mencionado anteriormente las barreras arancelarias al comercio de bienes agropecuarios se encuentran regulados por acuerdos multilaterales dentro del marco de instituciones como la OMC, lo cual ha permitido que la cantidad de mercados a los que estos productos pueden ingresar se haya ampliado significativamente. No obstante, si bien los aranceles han dejado de ser la principal barrera al comercio exterior, las MNA han ido en aumento en los últimos años y representan la principal

preocupación para las exportaciones mundiales de bienes agropecuarios (Valverde, 2016, p. 35).

A manera de respuesta, tanto las MSF como las OTC relativas a la inocuidad de los alimentos y la protección de la salud pública se abordan en varios acuerdos comerciales multilaterales, y se notifican y debaten periódicamente en el marco de la OMC y otras normas internacionales reconocidas. El objetivo de estos acuerdos es evitar cualquier uso indebido de las MSF y OTC que puedan crear obstáculos al comercio no respaldados por la ciencia y que tengan finalidades distintas de salvaguardar el bienestar sanitario y ambiental (Regmi, et al., 2020, p. 28).

Sin embargo, a pesar de la existencia de estas normativas que buscan equilibrar el efecto de estas medidas, los Estados se ven en la necesidad de establecer mecanismos de asistencia que permitan asegurar que los exportadores nacionales lleven a cabo sus operaciones sin mayores obstáculos derivados de este tipo de disposiciones. Así, en primer lugar, el ámbito interno de acción para la promoción de exportaciones se orientará al desarrollo productivo y de capacitaciones en el país de origen para asegurar el cumplimiento de todos los requisitos para la comercialización internacional. Sumado a lo anterior, los responsables de la formulación de políticas, especialmente en los países en desarrollo, deben apuntar a reducir las barreras internas y los costos impuestos a las empresas exportadoras por procedimientos regulatorios derivados de las MSF y las OTC (Besedina, 2015, p. 3). En concordancia con lo anterior, las OPC nacionales suelen destinar recursos y financiamiento para que las empresas en proceso de internacionalización que no cuentan con los medios suficientes sean capaces de sobrellevar los costos adicionales que conlleva cumplir con las regulaciones específicas para cada mercado.

En segundo lugar, si bien los trámites de ingreso de los bienes comercializados comienzan en el país de origen, estos culminan en el mercado de destino. Así, en el ámbito externo de acción, la promoción de exportaciones, los Estados disponen de medidas para la defensa de sus intereses comerciales en destino. En este nivel de acción, la labor diplomática, o de otro tipo de presencia oficial en el exterior, resulta

de vital importancia para brindar asistencia al exportador ante las dificultades que pueden surgir a raíz de las MSF y los OTC. Por ejemplo, a menudo los diplomáticos comerciales deben intervenir en defensa de los exportadores de su país de origen al presentarse problemas derivados de la aplicación de MNA. La asistencia diplomática involucra una labor de intermediación con autoridades locales, tradicionalmente con jurisdicción sobre el ámbito sanitario, aduanero o portuario.

Sin embargo, la promoción de exportaciones en destino relativa a las MSF y OTC no solo se encuentra orientada a la solución de controversias a lo largo del proceso de exportación. Por el lado de la acción diplomática, existe margen para trabajar con las autoridades respectivas para simplificar los procesos, armonizar las regulaciones y proporcionar información coherente, transparente y oportuna, especialmente para las empresas más pequeñas y los exportadores primerizos (ITC, 2016, p. 4). El acceso a la inteligencia comercial y de las MNA en el mercado de destino es fundamental para el éxito de las exportaciones, por lo que las labores de investigación y difusión de la información normativa resultan necesarias para la adecuada promoción del comercio agropecuario. Muchas PYMES tienen dificultades para encontrar información sobre los requisitos en los mercados de destino, especialmente en las economías en desarrollo, por que les corresponde a los funcionarios diplomáticos o a los agentes especializados de una OPC mantener un monitoreo constante de las MNA en el extranjero.

De esta manera, la promoción de exportaciones agropecuarias relativa a las medidas MSF y OTC combina labores de solución de controversias en destino, de monitoreo, de recopilación y de transmisión de información. A manera de resumen, dentro de las consideraciones más relevantes para la promoción exportadora agropecuaria, se listan los problemas más comunes que enfrentan las empresas producto de las MNA (ITC, 2016, p. 14), aplicadas al sector en cuestión:

- Requisitos administrativos: La documentación solicitada a menudo es complicada de obtener, existen dificultades con la traducción de documentos desde o hacia otros idiomas, se trabaja con numerosas entidades a lo largo del proceso o se

solicitan documentos redundantes. La presencia de representantes del país de origen en el mercado extranjero permite acceder a un conocimiento mayor sobre estos requerimientos y brindar la asistencia necesaria.

- Problemas de información o transparencia: En ocasiones la información sobre las regulaciones no se publica ni se difunde adecuadamente, la regulación cambia con frecuencia o los requisitos y procesos necesarios difieren de la información oficial publicada. Al respecto, es necesario mantener un monitoreo constante de las MSF y OTC para cada mercado de destino, a fin de evitar contratiempos.
- Comportamiento discriminatorio o arbitrario: Pueden darse casos en los que los funcionarios encargados de la revisión, clasificación y valoración del producto comercializado actúen de manera discriminatoria o no contemplada en la normativa. Corresponde a los agentes diplomáticos intervenir en defensa de sus connacionales en caso se evidencie un comportamiento de esta naturaleza. En ocasiones, este comportamiento puede derivarse de una imagen negativa del país de origen, por lo que los eventos de promoción como exhibiciones o conferencias pueden contribuir a mejorar la reputación del país exportador en materia de cumplimiento con las MSF y OTC establecidas en el país de destino.
- Limitaciones de tiempo: Pueden darse retrasos relacionado con la regulación o revisión en destino, o los plazos establecidos para completar los requisitos son demasiado cortos. La condición orgánica de los productos agropecuarios los vuelve considerablemente sensibles a los retrasos, pues cuentan con una vida útil más limitada. Así, se requiere de asistencia cuando surgen estas demoras.
- Problemas de reconocimiento y/o acreditaciones: Los exportadores agropecuarios reportan problemas con el reconocimiento internacional de certificados expedidos por sus autoridades nacionales, especialmente aquellos relativos a MSF y OTC. Se vuelve necesaria una labor de armonización de regulaciones entre ambos países.
- Falta de instalaciones adecuadas: El uso de instalaciones inapropiadas para la revisión en destino, así como condiciones inadecuadas para el transporte y almacenamiento de los productos, genera pérdidas para los exportadores

agropecuarios, por lo que se requiere de un trabajo conjunto con las autoridades extranjeras para que estas garanticen la protección de los bienes comercializados.

2.3.2 Certificaciones de Calidad, Trazabilidad, Sociales y Ambientales

Otra consideración para la promoción de exportaciones agropecuarias es la creciente importancia de las certificaciones relacionadas a la calidad de la producción y la responsabilidad social empresarial en el sector. A diferencias de las MNA, que tienen un carácter obligatorio, la función de los esquemas de certificación en el sector agropecuario es establecer estándares voluntarios con requisitos específicos relativos a la producción, monitorear el cumplimiento a través de auditores independientes y apoyar a los productores para cumplan con estos requisitos, con el objetivo de hacer que la producción en el sector sea económica, social y ambientalmente más sostenible.

El auge de las de las certificaciones voluntarias ha sido un aspecto importante del proceso de globalización del comercio agropecuario durante las últimas décadas. El crecimiento de las redes de producción certificadas se ha acelerado en los últimos años, al ampliar la gama de productos y el número de países, productores y trabajadores que se ven involucrados en la actividad económica internacional. Así, en la actualidad existe una gran cantidad de normas y certificaciones para la producción agrícola (Oya, Schaefer, Skalidou, McCosker, & Langer, 2017, p. 4). Dentro de las más comunes están las certificaciones ISO, *Global Gap, Fair Trade*, *Rainforest Alliance* y aquellas certificaciones específicas establecidas por gobiernos nacionales referentes a bienes orgánicos o no genéticamente modificados.

Los esfuerzos en la promoción de exportaciones deben tener en consideración las formas en que los compradores han estado imponiendo una gama cada vez mayor de "condiciones" para ingresar a los mercados, precisamente como una forma de crear una diferenciación de productos. Por ejemplo, los movimientos sociales de comercio ético han ejercido presión por condiciones de mercado justas para contrarrestar los posibles efectos negativos de la liberalización económica sobre los productores y trabajadores agropecuarios vulnerables en los Estados en vía de desarrollo. Consecuentemente, las certificaciones originadas en movimientos por el comercio

ético surgen con el objetivo de acortar la cadena entre productores y consumidores, reduciendo los costos de transacción que asumían los pequeños productores. Como respuesta, los agentes encargados de la promoción en destino tienen la tarea de promover una imagen positiva que se alinee con las demandas en esta materia.

Resulta importante para la promoción de exportaciones no considerar la existencia de este tipo de certificaciones voluntarias únicamente como una barrera, sino también como una fuente de oportunidades para el desarrollo de mercados. Hoy en día, la variedad de certificaciones existentes y los requisitos asociados sobre los atributos del producto y los procesos de producción han contribuido a crear una gama de segmentos de mercado definidos por varias características del producto; a veces relacionadas con la calidad intrínseca o vinculadas a estándares éticos y sociales en los procesos de producción (Oya, Schaefer, Skalidou, McCosker, & Langer, 2017, p. 15). A manera de ejemplo, en mercados en donde la calidad y el origen de los productos importan de manera significativa, las tendencias de la demanda en los países consumidores han dado lugar al surgimiento de productos “de especialidad”. Este tipo de productos agropecuarios se caracteriza por el valor agregado que le otorgan las certificaciones y su alto valor comercial, permitiendo aplicar estrategias de diferenciación competitiva para su ingreso a mercados extranjeros.

Al mismo tiempo, algunas de las normas emergentes que imponen nuevas demandas a los productores agrícolas se han originado en la regulación pública de la seguridad alimentaria. Un buen ejemplo es la gama de normativas de seguridad alimentaria de la UE que han convergido con la ampliación de las normas privadas o voluntarias para definir un conjunto de "buenas prácticas agrícolas" relacionadas principalmente con la seguridad del consumidor, pero cada vez más vinculadas a las normas medioambientales y laborales anteriores (Oya, Schaefer, Skalidou, McCosker, & Langer, 2017, p. 15). Así, si bien estas consideraciones no son estrictamente obligatorias, son en gran medida necesarias para un adecuado proceso de penetración en nuevos países, y corresponde a las entidades encargadas del monitoreo de oportunidades comerciales identificar estas demandas en el mercado destino.

2.3.3 Estacionalidad productiva

A diferencia de otros sectores económicos, la producción de bienes agrícolas[7], y consecuentemente la logística asociada la distribución y promoción comercial, opera en función de la estacionalidad. Mientras que los productores de bienes de consumo o industriales cuentan con la capacidad de operar, producir y comercializar sus bienes durante todo el año, los bienes agrícolas solo pueden producirse durante determinados períodos específicos del año, dependiendo de los ciclos de cosecha de los cultivos.

Sin embargo, de manera paralela al desarrollo y crecimiento del comercio global de bienes agrícolas y la logística de distribución internacional, se ha constituido un sistema agroalimentario de carácter mundial con patrones de consumo cada vez menos estacionales, debido a que gracias a los avances tecnológicos en sector todo el año se dispone de frutas y hortalizas en los principales mercados demandantes (Celi & Niño, 2002, p. 66). Usualmente, los Estados más desarrollados representan los principales consumidores, mientras que los países en vías de desarrollo son los oferentes, en especial en la temporada de otoño e invierno en el hemisferio norte.

Para la promoción de exportaciones, resulta indispensable considerar estos factores estacionales y la existencia de ventanas comerciales para realizar actividades de promoción focalizadas a determinados productos o mercados. Por ejemplo, si un Estado se encuentra en la capacidad de producir determinado bien durante todo el año, no es conveniente salir y promocionarse en aquellos períodos donde los principales países importadores cuentan con abastecimiento interno o la competencia directa también se encuentra en cosecha. La ruta de acción más eficiente sería focalizar los esfuerzos de promoción exportadora con miras a las ventanas comerciales en donde la competencia es menor y la demanda por un bien momentáneamente más escaso se ha incrementado.

---

[7] Para el presente apartado se hará referencia únicamente a la problemática de la estacionalidad en sector agrícola y no el sector pecuario, al ser el primero el más afectado por estos patrones en la producción.

Así, la planeación estratégica y la adecuada investigación comercial permite a los responsables de la promoción comercial formular pronósticos de demanda de acuerdo a la estacionalidad de los productos agrícolas. Es muy importante que tanto los productores como comercializadores y operadores logísticos de bienes agrícolas también cuenten con esta información y estén al tanto de las variaciones estacionales, a fin de tomar las decisiones más acertadas (ALMER, 2021).

2.4 La diplomacia comercial en apoyo del comercio internacional agropecuario

Considerando la existencia de barreras comerciales que afectan de manera particular al comercio internacional de bienes agropecuarios, surge la interrogante de como es que la acción diplomática participa en la promoción de las exportaciones del sector. Como se ha mencionado en el primer capítulo, la estructura nacional de promoción comercial de cada país contempla diversos mecanismos para asistir a las empresas exportadoras. En el ámbito nacional, la promoción comercial se orienta al desarrollo exportador (información, capacitaciones) y a la facilitación de las exportaciones (financiamiento, permisos); mientras que, en el ámbito externo, se lleva a cabo la promoción de exportaciones en destino (acción diplomática comercial, información, alertas, oportunidades y contactos).

En el caso particular del rubro agropecuario, la participación de diversas entidades y agencias especializadas en ambos ámbitos de acción responde a las necesidades particulares que presenta la producción y comercialización de este tipo de bienes. Al respecto, Pomareda (2015, p. 75) clasifica los servicios de apoyo que puede recibir la exportación de bienes agropecuarios (Ver Tabla N° 03).

Tabla N° 03: Servicios de apoyo a la agroexportación

Tipo de servicio	Ejemplos
Servicios productivos	Araduras, Fumigaciones, Polinizaciones, Nivelación de tierras, Perforación de pozos, Cosecha de granos, Alquiler de maquinaria y equipo, entre otros.
Servicios profesionales	Análisis de suelos y aguas, Diseño, instalación y mantenimiento de sistemas de riego, Instalación de plantaciones, Certificación orgánica, Certificación forestal,

para la producción	Certificación de calidad, Servicios fitosanitarios, Servicios relativos a la crianza animal, Asesoría para la producción agropecuaria, entre otros.
Servicios para la generación y transferencia de tecnología	Investigación agrícola, Investigación Ganadera, Desarrollo genético por contratos, Asesoría Técnica, Contratación de patentes, Desarrollo de equipos y materiales, Capacitación agropecuaria, Servicios para establecer empresas semilleristas, entre otros.
Servicios profesionales para la gestión	Contabilidad, Asesoría tributaria, Asesoría empresarial, Estudios de mercado, Elaboración de proyectos, Información de mercados y oportunidades, Información sobre la disponibilidad de servicios, Asesoría para establecer códigos de barras; Asesoría en Denominaciones de Origen, Asesoría para la organización grupal, Asesoría para la negociación y concertación, entre otros.
Servicios financieros	Acceso a créditos y financiamiento, Facilidades de pago de deuda, Seguro de cosechas, Seguro de ganado, Seguro forestal, entre otros.
Servicios para la comercialización y exportación	Transporte de insumos, productos frescos o refrigerados, Almacenamiento en frío y en atmósfera controlada, Concertación de alianzas de compra y de venta, Logística de exportación, Permisos sanitarios y fitosanitarios, Permisos para la exportación e importación, entre otros.

Fuente: Adaptado de Pomareda, C. (2015). Los servicios para la agroexportación en el Perú. Revista AgroEnfoque, p. 74-76.

Como se puede observar, el apoyo a las empresas exportadoras del sector agropecuario por parte del Estado contempla actividades a lo largo de toda la cadena productiva, desde la producción (ámbito interno) hasta la comercialización en el exterior (ámbito externo). En cuanto a las acciones específicas de promoción exportadora vinculadas al ámbito de acción de la diplomacia comercial, estas se encuentran contempladas dentro de los denominados “servicios profesionales para la gestión”.

Mas allá de las tradicionales actividades de promoción en el exterior como ferias o misiones comerciales, las cuales no son herramientas exclusivas para el sector analizado, la labor de los diplomáticos comerciales en la promoción focalizada de bienes agropecuarios se orienta a apoyar a sobrellevar barreras propias del sector desarrolladas en el apartado anterior. Así, las actividades de asistencia y promoción que los diplomáticos comerciales realizan deben responder a las necesidades específicas de los agroexportadores nacionales; y así poder informar y asesorar de manera eficiente sobre lo que funciona y lo que no funciona en el mercado de destino.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, un elemento crucial del que los diplomáticos comerciales deben ser conscientes es que el cumplimiento de las MSF y las OTC es un elemento clave para el crecimiento y diversificación de las exportaciones de productos agropecuarios. Los diplomáticos comerciales deben ser capaces de identificar si existen MNA sobre productos particulares de su país de origen que podrían influir en la estrategia de entrada al mercado extranjero. De existir este tipo de barreras al comercio, les corresponde realizar un monitoreo constante sobre el marco regulatorio y comunicarlo oportunamente al sector empresarial nacional.

Asimismo, en coordinación con las autoridades nacionales y extrajeras, la labor de los diplomáticos comerciales contempla promover el trabajo conjunto para la armonización y simplificación de los procesos regulatorios en materia de MNA. El carácter oficial de la representación diplomática es un activo importante con el que cuentan la promoción comercial de exportaciones, por lo que resulta más factible proponer estos mecanismos de cooperación internacional si es que se cuenta con la participación de representantes diplomáticos del país de origen.

Sumado a lo anterior, en algunos casos el cumplimiento de normas obligatorias no es suficiente, pues constituye un requisito de acceso al mercado y no una ventaja dentro de este. Por su parte, el cumplimento de normas o certificaciones voluntarias específicas, dependiendo de las características del mercado y la demanda de los consumidores, sí puede constituir una ventaja en el mercado; por lo que también se espera que los diplomáticos comerciales, dentro de sus labores de inteligencia comercial, sean capaces de identificar y difundir las oportunidades que estas brindan.

Es pertinente considerar que los diplomáticos comerciales no necesariamente cuentan con la formación técnica para realizar este tipo de labores exclusivamente por su cuenta. Dependiendo de los programas de capacitación profesional de cada país, las funciones de inteligencia comercial o de monitoreo normativo pueden ser asignadas a los representes diplomáticos o en su defecto a profesionales en la materia que trabajen de manera conjunta con las embajadas o consulados. Los diplomáticos comerciales, si bien deben ser partícipes de las iniciativas de promoción exportadora en destino, deben

evitar involucrarse de manera excesiva en asuntos especializados sobre los cuales no tienen conocimiento. En su lugar, la acción diplomática comercial debe considerar la importancia de contar con contactos a los que se pueda acudir para obtener un asesoramiento especializado. Para el caso de estructuras de promoción comercial exportadora que cuentan con redes de oficinas comerciales en el exterior, usualmente las labores técnicas son delegadas a agentes especializados que trabajan conjuntamente con los representantes diplomáticos.

En consideración con lo anterior, las actividades primarias de promoción comercial agropecuaria en el exterior deben formularse sobre la base de la investigación y el análisis realizado por los diplomáticos comerciales o agentes especializados. Para el caso particular del sector agropecuario, la implementación de actividades promocionales debe orientarse a responder a oportunidades existentes, enfatizar las características distintivas de los productos agropecuarios que resultan más atractivas para el mercado y promover una imagen positiva del país de origen (FAO, 2019, pp. 43-46).

2.5 Análisis comparativo de la promoción de exportaciones agropecuarias en los países de la Alianza del Pacífico

A fin de lograr el fortalecimiento de las redes comerciales de agroexportación para el caso peruano, resulta necesario tener en cuenta las experiencias del resto de Estados en cuanto la implementación de programas de promoción y diversificación exportadora. En concordancia con lo anterior, el presente apartado realiza un análisis comparativo de las iniciativas de promoción de exportaciones agropecuarias que vienen implementando los Estados miembros de la Alianza del Pacífico, a fin de identificar buenas prácticas de acción diplomática en materia comercial ejercidas por sus misiones en el exterior, o en su defecto llevadas a cabo por las OPC de cada país.

Considerando las similitudes en cuanto a composición de las exportaciones de cada país con el Perú[8], se busca identificar la manera en la que se lleva a cabo la labor de promoción comercial enfocada a sectores no tradicionales[9] con potencial exportador. La experiencia de Chile, Colombia y México en cuanto a como orientar las actividades de diplomacia y de promoción comercial diferenciada por sectores permite brindar nuevas perspectivas y lineamientos orientados para el sector agropecuario en el caso de Perú. Las estrategias implementadas para la promoción de bienes agropecuarios responden a las características propias del sector desarrolladas anteriormente, por lo que, de presentarse escenarios comerciales similares, las estrategias de promoción en el sector pueden replicarse y adaptarse según las necesidades de los agroexportadores peruanos que buscan acceder a mercados extranjeros

Para el presente apartado, es pertinente considerar que en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo usualmente se cuenta con al menos una OPC, ya sea de naturaleza pública o privada, y que puede estar integrada o no al ministerio de relaciones exteriores de cada país. Esta situación no es ajena a Latinoamérica y el Caribe, en donde un gran número de los países de la región cuenta con organismos encargados de la promoción comercial. Por lo tanto, el análisis comparativo contempla una reseña sobre la estructura de promoción comercial en la región y de cada país a

---

[8] La composición de las exportaciones de Chile y Colombia presenta una distribución similar al caso peruano, con una significativa concentración en exportaciones clasificadas como tradicionales, que vienen a ser en su mayoría materias primas sin un mayor valor agregado. Para el caso de México, esta diferencia entre sectores productivos es menor, sin embargo, la creciente participación de sectores no tradicionales como el agropecuario amerita una activa promoción comercial por parte del Estado, por lo cual es también considerado dentro del análisis comparativo.

[9] Si bien en términos generales el objetivo de las OPC es principalmente promover las exportaciones nacionales, para el caso de América Latina y el Caribe la promoción de exportaciones no tradicionales es la estrategia más frecuentemente utilizada (Lederman, Olarreaga, & Payton, 2006, p. 9).

revisar, a manera de brindar el contexto sobre la manera en que esta se organiza y se lleva a cabo.

2.5.1 Antecedentes y contexto general de la promoción exportadora en la región

Las políticas de promoción de exportaciones no son nuevas para América Latina y el Caribe. Las primeras iniciativas en la materia, centradas principalmente en las exportaciones no tradicionales, aparecieron en la década de 1950 como una política complementaria a la estrategia de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones. Estas iniciativas de promoción se expandieron a principios de la década de 1970 a casi todos los países de la región cuando se evidenciaron las limitaciones de la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones. Países como Brasil, Chile, Colombia y México comenzaron a implementar estas políticas durante los años cincuenta y principios de los sesenta, Argentina y Perú a partir de la década de 1970 y posteriormente la mayoría de los países restantes continuó introduciendo políticas similares (Jordana, Volpe, & Gallo, 2010, p. 2).

Inicialmente, estas políticas de promoción de exportaciones consistían en incentivos fiscales, paquetes de crédito y apoyo financiero directo a las empresas exportadoras de los sectores no tradicionales. Sin embargo, con el paso del tiempo, los compromisos internacionales en materia de prohibición a los subsidios estatales a la exportación, así como la misma experiencia con nuevos modelos de promoción comercial en el mundo, dieron lugar a que el establecimiento de OPC se volviera la práctica más común en América Latina y el Caribe para apoyar al empresariado exportador.

Hoy en día, las labores de las OPC en la región se encuentran enfocadas tanto al ámbito de acción nacional como internacional. Como parte de sus funciones al interior de sus países de origen, las OPC tienen como objetivos principales fortalecer las capacidades de las empresas que cuentan con potencial exportador, brindarles los recursos y el financiamiento necesarios, y apoyarlas a crear y mejorar sus estrategias de internacionalización (Olmos, 2019, p. 7). En este ámbito, las pequeñas y medianas empresas suelen ser la prioridad de las OPC latinoamericanas, al encontrarse en una situación más precaria comparada con las grandes empresas exportadoras,

especialmente si se toma en consideración las problemáticas propias de la región que deben sobrellevar. Las empresas grandes, al encontrarse más consolidadas, cuentan con los recursos y capacidades para operar en el ámbito internacional y sobrellevar por su cuenta las barreras al comercio internacional desarrolladas en el capítulo anterior.

El otro componente de sus funciones tiene lugar en los mercados extranjeros, en los que las OPC acompañan a las empresas en sus procesos de internacionalización, a través de diversas actividades. Aunque tradicionalmente las labores dedicadas al ámbito económico y comercial en el exterior eran prerrogativas de las representaciones diplomáticas oficiales en el país receptor (Olmos, 2019, p. 7), se ha vuelto más recurrente la práctica de establecer oficinas comerciales y asignar profesionales dedicados exclusivamente a estos aspectos en los mercados extranjeros, así como el establecimiento de vínculos cada vez más cercanos con el sector privado.

Asimismo, como se ha desarrollado anteriormente, dependiendo de la naturaleza de los sectores productivos a los que se busca apoyar, existe la posibilidad que otras carteras gubernamentales participen en la promoción comercial a través representantes en el exterior. Estos otros representantes pueden estar encargados sobre temas relativos a temas agrícolas, financieros, económicos, laborales, inversiones, entre otros. En adición, actores no estatales como empresas y gremios del sector privado forma parte de los actores nacionales que se encuentran vinculados de manera permanente en el extranjero en torno a temas económico y comerciales (Olmos, 2019, pp. 7-9). De manera consecuente con esta multiplicidad de temas y actores involucrados, las labores de promoción comercial requieren de un grado de especialización progresivamente mayor, así como una visión más integral de los aspectos que esta abarca.

Con esta reconfiguración de los esquemas de promoción comercial y continua modernización, las OPC en la región se encuentran cada vez más profesionalizadas y cuentan con un carácter más abierto a colaborar con diferentes actores nacionales. Esto también se debe en gran medida a la manera que en estas se acomodan dentro del marco legislativo nacional. Anteriormente, la figura de las OPC latinoamericanas era la de agencias que operaban de manera semiautónoma y reportaban a un ministerio u

otra autoridad nacional equivalente. Hoy en día, la gran mayoría de estas organizaciones se encuentra incorporado dentro de un ministerio o secretaría estatal y, a raíz de esto, se cuentan con una mayor coordinación y alineación con las políticas nacionales en materia económica.

En cuanto al enfoque de la promoción comercial a sectores productivos específicos, la gran mayoría de OPC en la región prioriza la promoción de las exportaciones catalogadas como "no tradicionales" (Olmos, 2019, p. 16). A pesar de que cada país cuenta con su propia definición particular sobre lo que se considera "tradicional" y lo que no, el término "no tradicional" hace referencia a aquellos bienes y servicios que cuentan con un mayor agregado, mientras que las exportaciones tradicionales vendrían a estar constituidas por exportaciones primarias y/o de materias primas.

Para el caso particular de los Estados miembros de la Alianza del Pacífico, ProChile, ProColombia y ProMéxico son las agencias públicas encargadas de la promoción comercial en sus respectivos países. Los tres Estados a analizar cuentan con distintos marcos legales y organizativa para la promoción de exportación en destino, tanto a nivel de representación diplomática o a través de su red de oficinas comerciales. Para el caso particular de ProMéxico, esta institución cesó sus funciones en el año 2019, y la fecha no hay otra entidad que desempeñe funciones similares. Sin embargo, considerando el largo período de operatividad, la otrora extensa red de oficinas comerciales, la totalidad de actividades organizadas, el impacto que ha tenido en el sector exportador y las enseñanzas que aporta, se ha decidido incluirla en el análisis.

2.5.2 República de Chile

A partir de 1990, Chile profundizó el proceso de liberalización económica iniciado a principios de la década de 1970, con el objetivo primordial de incrementar su integración a los crecientes flujos económicos globales. El notable desempeño económico a partir de dicho período se puede atribuir en gran parte a su política nacional de liberalización del comercio y la inversión, así como la apertura e integración con los mercados internacionales (OCDE, 2015, p. 8).

Sin embargo, si bien el comercio internacional ha sido uno de los principales impulsores del crecimiento económico de Chile en las últimas décadas, sus exportaciones continúan significativamente concentradas en productos sin un mayor valor agregado, principalmente cobre. Esta situación expone a la economía chilena a choques exógenos ante variaciones en los precios de las materias primas y frena el desarrollo de iniciativas de diversificación productiva (Zaclicever, 2018, p. 7).

A manera de contrarrestar esta situación, Chile fue de los primeros países latinoamericanos en establecer una agencia de promoción comercial. Así, la Dirección General de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (la cual opera bajo la denominación de "ProChile") fue creada en el año 1974. Originalmente bajo el nombre de Instituto de Promoción de Exportaciones, ProChile fue concebido como "la institución pública encargada de promover las exportaciones de bienes y servicios del país" (ProChile, 2021).

En la actualidad, ProChile es el organismo nacional encargado de administrar y ejecutar el denominado Programa de Promoción de Exportaciones. El objetivo de este programa es contribuir a la internacionalización de las empresas chilenas, así como coadyuvar al aumento y diversificación de las exportaciones no tradicionales, definidas por ProChile como las exportaciones "no cobre" (DIRECON, 2015, p. 2; Zaclicever, 2020, p. 8). Dentro de sus funciones, establecidas por el Artículo N° 37 de la Ley 21.080[10], destacan la promoción de la oferta exportable de Chile y la imagen

---

[10] LEY 21.080 QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES CON EL OBJETO DE MODERNIZAR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Artículo 37.- Funciones de la Dirección General de Promoción de Exportaciones

1. Estudiar, proponer y ejecutar todas las acciones concernientes a la participación de Chile en el comercio internacional.
2. Promover, facilitar y colaborar, en el marco de la política de comercio exterior, con el desarrollo de las exportaciones, incluido el posicionamiento de la imagen de Chile en el exterior, proponiendo las líneas de acción que estime convenientes.

   Para lo anterior, podrá ejecutar actividades de promoción y difusión tanto en Chile como en el extranjero, entre las cuales está la organización de la participación de Chile en ferias y en eventos

del país en el exterior; la organización y ejecución de las actividades de promoción comercial que considere necesarias; el desarrollo de labores de inteligencia comercial y la asistencia y capacitación al sector privado.

Los servicios que brinda ProChile se pueden agrupar en tres componentes: i) Generación y difusión de información comercial; ii) Capacitación y asesoría para el desarrollo de capacidades exportadoras; y iii) Acciones de promoción para la entrada, penetración y consolidación de mercados. El primer y tercer componente presentan una mayor afinidad con el concepto de diplomacia comercial, pues tiene como objetivos acercar la oferta de productos chilenos con la demanda a través de actividades desarrolladas en destino, incrementar el número de exportadores y diversificar los mercados y/o productos.

Para el desarrollo de actividades en el exterior, ProChile cuenta una red de oficinas comerciales (denominadas internamente como OFICOM), la cual se encuentra conformada por 56 establecimientos repartidos a lo largo de 45 países. Si bien estas se encuentran bajo la administración directa de ProChile, al formar parte de la

---

comerciales internacionales como, asimismo, colaborar en la promoción y difusión en el exterior del turismo y en la atracción de la inversión extranjera hacia Chile, en especial cuando los órganos de la Administración del Estado competentes en la materia lo soliciten.

3. Analizar integralmente la participación de Chile en el comercio internacional, informando sus conclusiones y proponiendo las medidas que fueren pertinentes al Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, y formular propuestas a los sectores público y privado para la óptima participación en los mercados internacionales, la utilización de los acuerdos internacionales y el fomento de los flujos de comercio e inversión.
4. Proporcionar a los sectores público y privado información de orden técnico en materias de su competencia y atender las solicitudes de información que se le formulen.
5. Apoyar a los inversionistas chilenos en el extranjero.
6. Percibir los aportes que efectúe el sector privado para financiar actividades de promoción de exportaciones.
7. Percibir ingresos por concepto de servicios prestados a los sectores público y privado.
8. Desempeñar las demás funciones que le asigne la ley o los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes.

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, que a su vez es parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, las OFICOM se encuentran articuladas a la red de representaciones diplomáticas de Chile. En la actualidad, Chile cuenta con 72 embajadas y 51 consulados a nivel mundial. En aquellas localidades en donde existen representaciones diplomáticas pero no oficinas comerciales, se implementó el programa "Consulados y Embajadas Comerciales", que buscaba desarrollar un trabajo coordinado orientado a apoyar a los empresarios chilenos en aquellos mercados.

Como respuesta a la problemática nacional de concentración de las exportaciones en pocas industrias, la labor de ProChile está orientada principalmente a las empresas exportadoras, o con potencial exportador, pertenecientes a los sectores agropecuario, forestal, alimentario, industrias creativas y servicios transables. Si bien en la práctica las empresas pueden solicitar asistencia sin distinción alguna del sector productivo al que pertenecen, el público objetivo del Programa de Promoción de Exportaciones refleja el enfoque orientado al aprovechamiento de las ventajas comparativas del país, por lo que se prioriza el apoyo a sectores no tradicionales (Zaclicever, 2020, pp. 8-9).

Para la promoción del sector agropecuario, ProChile cuenta con el Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias (FPESA). Este fondo se centra en las empresas pertenecientes a los sectores agropecuario y forestal, industrias que, si bien técnicamente se encuentran dentro de la categoría de "exportaciones no tradicionales", vienen presentando un gran dinamismo en los últimos años y se han consolidado como sectores con una positiva proyección a largo plazo.

Así, el FPESA financia actividades de promoción comercial en el exterior tales como Ferias Internacionales, Misiones Comerciales, Ruedas de Negocios, Agendas de Negocios y Programas de *E-commerce* (ProChile, 2019, p. 2). Estas actividades se llevan a cabo tanto en las OFICOM como en las embajadas y consulados de Chile en el exterior, y cuentan con la participación de potenciales importadores, mayoristas, minoristas, cadenas hoteleras, restaurantes, supermercados, distribuidores, revistas especializadas y líderes de opinión. El objetivo directo de estas iniciativas es incrementar las exportaciones agropecuarias, informar a los potenciales importadores,

intermediarios y consumidores locales de los atributos y características de los productos agroalimentarios chilenos y posicionar la imagen del país.

Los eventos realizados se complementan típicamente con la exposición y degustación de productos *gourmet* del sector agropecuario y productos vitivinícolas. De esta manera, se realiza una promoción efectiva acorde con la imagen del país que se promueve, se incrementa el valor promedio de venta y se posiciona al resto de productos exportables en el mercado extranjero. Asimismo, las oficinas comerciales de ProChile realizan estudios de sectores específicos de un país objetivo o sobre categorías amplias de productos o servicios de interés para las industrias chilenas, a fin de orientar estas iniciativas según de la demanda existente (Donoso, 2016, p. 16).

ProChile también viene implementando el denominado Programa de Marcas Sectoriales, iniciativa que contempla la creación e implementación de marcas representativas de determinados sectores productivos nacionales con el fin de potenciar la imagen del sector y de Chile en el extranjero. Actualmente, el sitio web institucional de ProChile lista diecisiete marcas sectoriales trabajadas en conjunto con el sector privado, de las cuales cinco pertenecen al rubro agropecuario, tanto primario como industrial: Fruits from Chile, Cherries from Chile, Chile Olive Oil, Chile Milk y Chile Pork. La ventaja del establecimiento de marcas sectoriales es que estas fomentan la asociatividad entre empresas del mismo sector productivo, dan lugar a la generación de economías de escala, permiten llevar a cabo una diferenciación estratégica y generan mejoras en la recordación e identificación de un producto y/o servicio (ProChile, 2021).

Finalmente, de manera articulada con la red de representaciones diplomáticas en el exterior, el Ministerio de Agricultura de Chile cuenta con diez agregadurías agrícolas en los principales mercados de destino de las exportaciones silvoagropecuarias y de alimentos chilenos. Estas oficinas tienen como objetivo principal apoyar y facilitar el comercio internacional en el exterior a través de agentes especializados en el comercio de bienes agrícolas, pecuarios, forestales, productos del mar y alimentos procesados. Dentro de sus labores principales se encuentran: i) Apoyar el proceso de apertura de

mercados, actuando como nexo con la autoridad en el país de destino; ii) Anticipar y solucionar problemas sanitarios y administrativos que dificulten el proceso de exportación; iii) Investigar temas de innovación tecnológica relacionándose con actores del sector público y privado (ODEPA, 2021).

2.5.3 República de Colombia

A lo largo de varias décadas, las exportaciones colombianas se han encontrado altamente concentradas en sectores productivos tradicionales y sin mayor valor agregado, exponiendo a la economía nacional ante la dependencia ante una cartera limitada de productos. Ante este escenario, a fines de la década de 1950 y principios de la siguiente, Colombia empezó con los primeros intentos de revertir este patrón, implementando nuevas políticas cambiarias y fiscales orientadas a diversificar las exportaciones y creando las primeras zonas francas en el país.

Sin embargo, el cambio de política económica más importante tuvo lugar en 1967, cuando la administración de turno introdujo un marco nuevo para promover activamente las exportaciones que consistía en reformas políticas y organizativas (Jordana, Volpe, & Gallo, 2010, p. 44). Así, el gobierno creó el Fondo de Promoción de las Exportaciones (PROEXPO), entidad a cargo de la provisión de crédito y seguros de exportación a empresas colombianas, con el fin de contribuir a la expansión y diversificación de las exportaciones. Además, a través del Decreto 1215, se le encomendó la selección y compensación de los nuevos cargos de agregados comerciales, establecidos en las representaciones diplomáticas de Colombia.

En 1990, el gobierno estableció y rediseñó varias organizaciones que desarrollaban actividades vinculadas a la política comercial (Jordana, Volpe, & Gallo, 2010, p. 48). Con el paso del tiempo PROEXPO pasaría a llamarse PROEXPORT y a ser la agencia nacional encargada de la promoción comercial de bienes, servicios y atracción de inversiones, comenzando a implementar programas de acompañamiento a las empresas en proceso de internacionalización. En el 2014, PROEXPORT, como entidad asociada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se transforma en

ProColombia, manteniendo las funciones adquiridas desde su fundación como PROEXPORT (Olmos, 2019, p. 42).

Es pertinente mencionar, que a pesar de que la rectoría de la promoción comercial recae sobre ProColombia, que depende Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia también tienen injerencia en la materia. El Artículo N° 4 del Decreto N° 869, promulgado en mayo del 2016, establece como parte de las funciones de la Cancillería colombiana "participar en la formulación, orientación, integración y armonización de las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes entidades del Estado, cuando tengan relación con la política exterior". Asimismo, es una atribución de dicho ministerio "participar en la formulación y en la ejecución de la política de comercio exterior y de integración comercial en todos sus aspectos" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016, p. 2).

Estas disposiciones se traducen en la planificación sectorial de objetivos y metas que se encuentran alineadas con los objetivos nacionales en cuanto a política comercial, lo cual implica una coordinación interinstitucional (Ormeño, 2017, p. 74). De esta manera, la acción diplomática comercial de Colombia se articula con las labores de ProColombia en el exterior. Las representaciones diplomáticas colombianas, 59 embajadas y 40 consulados, se encuentran normativamente vinculadas con la red de 30 oficinas comerciales de ProColombia.

En cuanto a la política comercial agropecuaria, esta tiene sus orígenes desde principios de la década de 1950. Inicialmente, en el marco de la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, se implementaron distintos instrumentos comerciales, como gravámenes a las exportaciones agropecuarias, a manera de desincentivar la salida de productos sin mayor valor agregado y garantizar la autosuficiencia productiva alimentaria (Perfetti, Botero, Oviedo, & Forero, 2017, p. 7). Posteriormente estas estrategias fueron reemplazadas por políticas modernas de promoción de las exportaciones en el extranjero. Estas se dieron inicialmente a través de las

representaciones diplomáticas y posteriormente son llevadas a cabo en coordinación con ProColombia, ganando predominancia y manteniéndose hasta la actualidad.

Para la promoción de bienes agropecuarios, ProColombia, en su labor de apoyo a las exportaciones de bienes no minero energéticos, desarrolla actividades de: i) Recopilación y difusión de información sobre tendencias y dinámicas de consumo de productos agropecuarios en los mercados internacionales; ii) Acompañamiento, capacitación y asesoría a las empresas colombianas para el fortalecimiento de la oferta exportable – Ruta Exportadora; iii) Fomento del aprovechamiento de las oportunidades de los mercados internacionales; y iv) Asistencia para participación de empresas colombianas en actividades que promuevan la exportación agropecuaria o incrementen la diversificación de mercados (ProColombia, 2020, p. 24).

Estas políticas de promoción en destino contemplan iniciativas tales como ruedas y de negocios, participaciones en ferias comerciales y la organización de exhibiciones orientadas difusión de la oferta exportable. De manera complementaria a estas actividades, ProColombia organiza eventos virtuales, publica *podcasts* sobre comercio, inversión y turismo, elabora directorios de empresas exportadoras agrupadas por sectores económicos y publica catálogos de productos del sector agropecuario y agroindustrial. Asimismo, la presencia internacional de ProColombia a través de su red de oficinas en el exterior facilita la elaboración de documentos informativos sobre MSF y OTC en los mercados extranjeros que afectan el comercio en el sector, así como guías rápidas para el registro ante autoridades sanitarias extranjeras, los cuales se encuentran disponibles en su catálogo web de publicaciones.

Un elemento importante a considerar en el desarrollo de estas iniciativas de promoción de exportaciones en el extranjero es que desde enero del 2019, se viene implementando el programa “CO-nectados”, un acuerdo de trabajo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y ProColombia que busca afianzar las sinergias y complementariedades entre la red de embajadas y consulados con las oficinas comerciales de ProColombia a lo largo del mundo (ProColombia, 2020, p. 49).

El objetivo de esta iniciativa es desarrollar estrategias de trabajo conjunto entre las instituciones involucradas en la promoción económica colombiana que permita potenciar las labores de promoción del país en el exterior, minimizar la duplicidad de funciones, mejorar los flujos de información y utilizar de manera más eficientes los recursos humanos y materiales con los que se cuenta en el exterior. Desde su lanzamiento, los funcionarios diplomáticos de las embajadas y consulados han acompañado a los agentes de ProColombia en más de 452 actividades de promoción comercial en el exterior, han llevado a cabo más de 977 reuniones con empresarios, gremios y autoridades de 46 países y han realizado visitas en conjunto a más de 84 inversionistas extranjeros (ProColombia, 2020, p. 49). Este trabajo cohesionado entre las embajadas y ProColombia permite transmitir solidez y confianza a los potenciales socios comerciales en el exterior, y constituye un recurso valioso para la promoción y defensa de los intereses económicos nacionales.

2.5.4 Estados Unidos Mexicanos

El primer antecedente de una entidad estatal mexicana dedicada al apoyo y promoción de la oferta exportable nacional fue la implementación del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) en 1937. Sin embargo, debido a que formalmente se trataba de institución dedicada en primera instancia al sector financiero, las actividades de promoción comercial internacional pasaron a un segundo plano en cuanto a su importancia (Cuevas & Mariani, 2020, p. 78).

Posteriormente, existieron dos agencias de promoción internacional creadas en México, no por el Gobierno Federal, sino por gobiernos estatales. Estas agencias obtuvieron resultados favorables respecto del fomento de las exportaciones regionales y la atracción de inversiones hacia sus entidades. A pesar de que ya se contaba con estos precedentes en cuanto a agencias de promoción de comercial en el país, no es hasta junio del año 2007 que el entonces presidente de México, a través del decreto funda ProMéxico. En gran medida, esta decisión fue influenciada por la existencia de OPC ya consolidadas en la región, como es el caso de ProChile o ProColombia (PROEXPORT al momento de la creación de ProMéxico).

Inicialmente, ProMéxico funcionó bajo la misma estructura organizativa que tenía BANCOMEXT, realizando actividades de promoción comercial y fomento de inversiones bajo un esquema similar de organización interna en cuanto a capital humano y material. Posteriormente, ProMéxico crece y modifica progresivamente su estructura, pasando por ejemplo de operar únicamente en sus oficinas en la Ciudad de México para empezar a conformar una red de oficinas a nivel nacional con sedes en los estados con mayor actividad económica, así como representaciones internacionales en los países con los que se tenía mayor intercambio comercial y flujos de inversiones (Cuevas & Mariani, 2020, p. 79).

Las labores de ProMéxico se agruparon en dos grandes componentes. El primero de ellos comprendía la atracción de inversiones extranjera para potenciar el desarrollo local, tanto para proyectos a nivel regional como federal. El segundo componente era la promoción de la oferta exportable de bienes y servicios mexicanos, lo cual implicaba apoyo directo fuera del país. A partir del 2011, ProMéxico comienza a desempeñar un tercer componente, el cual se centró en el desarrollo de capacidades empresariales y asistencia para la internacionalización de las empresas mexicanas.

En cuanto a los sectores económicos sobre los cuales se priorizaron las actividades de promoción comercial, en base a informes elaborados por la Secretaría de Economía ProMéxico centraba sus esfuerzos de promoción en determinados sectores productivos. Estos eran siete: aeroespacial, automotriz, alimentos procesados, electrodomésticos, electrónicos, energías renovables y ciencias de la vida. Como se puede observar, si bien el comercio agropecuario no fue un sector específicamente priorizado dentro de los lineamientos estratégicos de ProMéxico, este se encuentra parcialmente desarrollado dentro de la categoría de agroalimentos procesados.

Así, dentro de los programas de apoyo a las empresas pertenecientes a los sectores seleccionadas, ProMéxico contaba con plataformas tales como ProMéxico Global, el cual consistía en una serie de capacitaciones, conferencias y espacios de encuentro para el desarrollados a lo largo del país. El objetivo de esta iniciativa era vincular a través de reuniones periódicas a todos los servicios del gobierno involucrados en

actividades de asesoramiento, coordinación y ejecución de programas para la promoción del comercio internacional. Otra iniciativa era Hecho en México B2B, el cual, de manera similar a los directorios online elaborados por ProColombia, consistía en un directorio virtual dentro del cual las empresas se podían registrar, con una evaluación previos de requisitos técnicos que debían ser aprobados por ProMéxico. A través de esta plataforma, se buscaba facilitar el acceso a la compra y venta de productos a través de la vinculación entre empresas dedicadas a la exportación y potenciales importadores extranjeros (Ormeño, 2017, p. 82)

La ejecución de actividades de promoción de exportaciones como ferias y exhibiciones en el exterior para el caso de México se realizaba a través de la red de oficinas comerciales con las que contaba ProMéxico en el exterior, la cual estaba constituida por 46 oficinas al momento de su cierre. (Cuevas & Mariani, 2020, p. 87). Las oficinas de ProMéxico trabajaban en coordinación con las representaciones diplomáticas con las que compartían localidades, manteniendo una estrecha comunicación e informando sobre la agenda de actividades a llevar a cabo (Ormeño, 2017, p. 83)

Esta vinculación con las representaciones diplomáticas se encuentra normada en el ordenamiento jurídico mexicano. De acuerdo con la Ley del Servicio Exterior de México, el Artículo N°8 dispone que el personal asimilado en el extranjero se encuentra sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del Servicio Exterior, y que las dependencias o entidades que hayan solicitado su asimilación serán las únicas responsables de los actos realizados por sus representantes. Asimismo, el mismo artículo estipula que los agregados comerciales asignados a puestos en el extranjero se encontrarán "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" (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1995).

De estas consideraciones se desprende y se destaca como buena práctica en acción diplomática el hecho de que México contempla en su marco legal una relación de coordinación funcional entre las agencias de promoción comercial y sus embajadas.

Esta relación de colaboración no solo se limita a los agregados comerciales destinados por ProMéxico, pues el mismo reglamento estipula que el personal asimilado se compone de cualquier otro servidor públicos 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. De esta manera, frente a contrataciones de cualquier índole, tanto de nacionales como extranjeros, estos se encontrarán jerárquicamente subordinados a las representaciones diplomáticas.

2.5.5 Buenas Prácticas Identificadas

A partir de la revisión de los modelos en Chile, Colombia y México, se encuentran similitudes transversales a los tres esquemas de promoción comercial, y en caso particular de Chile, un enfoque focalizado al sector agropecuario. Dentro de los elementos comunes identificados esta el establecimiento de una red de oficinas comerciales y el vínculo con las representaciones diplomáticas, los sectores productivos objetivo de los programas nacionales (bienes no tradicionales) y la participación del sector privado en las iniciativas de promoción comerciales.

En cuanto al primer punto, se destacan la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional dentro de los esquemas de promoción comercial revisados. En el caso de Chile, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales es la entidad encargada del diseño de políticas y planes relativos al desarrollo de exportaciones y la promoción de la imagen país; lo cual se traduce la instrucción de la ejecución de dichas políticas y planes a la ProChile (SUBREI, 2019). Consecuentemente, existe un trabajo armonizado de promoción de exportaciones en el exterior. La situación es similar en Colombia, donde a pesar de que la OPC no forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, existen iniciativas de trabajo conjunto en las que se aprovechan los recursos propios de la representación diplomática en favor del comercio.

En cuanto a la promoción comercial de sectores específicos, incluyendo los bienes agropecuarios, se puede observar de primera instancia en los documentos de gestión institucional como es que las labores de estas OPC están focalizadas en sectores

productivos no tradicionales, pero que se encuentran moderadamente posicionados y con potencial necesario para la internacionalización. Por ejemplo, para la promoción agropecuaria, ProChile establece prioridades a través de una combinación de análisis de mercado y colaboración con asociaciones de la industria que busca promover. Las prioridades del mercado se asignan a los productos con mayor potencial de crecimiento de las exportaciones, especialmente aquellos para los que existen acuerdos de libre comercio (FAO, 2019, p. 12). Para ProColombia y ProMéxico, si bien no se contempla(aba) la implementación de iniciativas exclusivas a la promoción de productos agropecuarios, se desarrollaban actividades en función a la combinación de las capacidades de las empresas exportadoras con la demanda de los mercados de exportaciones específicas. Por ejemplo, la elaboración de guías rápidas sobre los requerimientos sanitarios y fitosanitarios que realiza ProColombia responden a la existencia de un interés creciente por parte de las empresas colombianas que buscan penetrar a determinados mercados extranjeros; y la disponibilidad de directorios virtuales apunta a acercar la demanda de productos particulares con las empresas nacionales que, si bien tienen la voluntad de exportar, aun no pueden promocionarse en destino.

Un tercer punto es la vinculación constante con representantes del sector privado. Los cuerpos directivos de las OPC analizadas, así como gran parte de los servicios ofrecidos al publico, involucran la participación de representantes empresariales, asociaciones, cámaras de comercio, gremios y otros actores del sector privado. Esta constante retroalimentación por parte de quienes son los beneficiarios del programa enriquece el diseño de lineamientos y metas institucionales de los OPC en Chile, Colombia y México, y permite diseñar actividades especificas para la necesidad de cada sector. En el caso de los bienes agropecuarios, las necesidades específicas como sobrellevar las MNA o promocionar una imagen país positiva, son comunicados a los agentes encargados gracias a la existencia de mecanismos de coordinación.

Finalmente, si bien no se pueden elaborar conclusiones definitivas a partir del presente análisis, es posible formular algunas observaciones preliminares sobre la importancia de elementos como la estabilidad para la formulación de políticas de promoción de

exportaciones y las implicaciones que esta brinda para contexto operativo de las OPC. Las tres agencias gubernamentales han atravesado sustanciales transformaciones organizacionales que no afectaron en gran medida la continuidad de las políticas. Por el contrario, la aplicación coherente de estrategias sólidas de promoción de las exportaciones que respondan a las dinámicas y cambios en el panorama comercial apuntan a ser más importantes que la estabilidad del diseño organizacional per se.

De esta manera, se identifica como elemento importante a considerar en la acción diplomática comercial que más allá del esquema organizativo que presente la promoción de exportaciones, la aplicación y constante actualización de políticas coherentes con las necesidades específicas de los usuarios y las condiciones de los mercados extranjeros se configura como factor determinante del éxito de la promoción comercial exportadora. Esta observación preliminar se puede extrapolar al caso del comercio de bienes agropecuarios, en la medida que las acciones de inteligencia y promoción comercial llevadas a cabo por los diplomáticos o agentes especializados deben enfocarse en responder a aquellos factores que inciden en demasía en el comercio de este tipo de bienes, a fin de implementar las estrategias más adecuadas.

CAPÍTULO 3

3. LA ACCIÓN DIPLOMÁTICA COMERCIAL PERUANA PARA LA PROMOCIÓN DE AGROEXPORTACIONES NO TRADICIONALES: ANÁLISIS Y PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO

El concepto de estructura nacional de promoción de exportaciones, tal y como se ha desarrollado a lo largo de presente trabajo de investigación implica la participación de diferentes entidades del sector público y privado, tanto en ámbito nacional como el externo. Para el caso del Perú, la diplomacia comercial se constituye como un eslabón dentro de una cadena de valor nacional de promoción de exportaciones en la que participan diversos organismos del Estado, todos con el fin último de coadyuvar a alcanzar los objetivos nacionales de crecimiento y desarrollo económico.

En ese sentido, la acción diplomática comercial peruana no puede ser analizada en solitario, pues se debe considerar a su vez las labores que desempeñan otros actores involucrados en la promoción comercial en el extranjero y la manera en que estas se articulan. Para el caso particular de la promoción comercial de agroexportaciones no tradicionales, los actores involucrados desarrollan diversas iniciativas en interacción con el sector público y privado de los Estados en donde se encuentran, las cuales responden a las necesidades y características particulares de dicho sector económico.

En consideración con lo anterior, así como con el objetivo final del trabajo – el cual busca brindar lineamientos para fortalecer la acción diplomática comercial enfocada al sector agropecuario no tradicional, el presente capítulo inicia brindando un panorama general de la estructura nacional de promoción de exportaciones en el Perú. Posteriormente, desarrolla las funciones de promoción comercial en el exterior de los dos sectores responsables, Relaciones Exteriores y Comercio Exterior y Turismo. Una vez detallado el contexto institucional, se analizan las labores de promoción comercial en el exterior orientadas al desarrollo de mercados agropecuarios, tomando en cuanta la problemática nacional del sector e identificando sus limitaciones. Finalmente, se brindan propuestas para el fortalecimiento de la acción diplomática comercial enfocada el sector agropecuario no tradicional.

3.1 Estructura nacional de promoción de exportaciones

De manera similar al resto de países de Latinoamérica y el Caribe, el Perú comenzó a introducir gradualmente políticas en materia de promoción de exportaciones a partir de la década de 1960 en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones, modelo predominante en la región en dicho período. Los esfuerzos iniciales eran modestos y consistieron principalmente en la organización de misiones comerciales y la participación de empresas peruanas en ferias internacionales. Estos posteriormente evolucionaron en iniciativas más sofisticadas a partir de la década de 1970, en las que estrategias más activas hacia el comercio exterior ganaron consideración dentro del gobierno (Jordana, Volpe, & Gallo, 2010, p. 82).

Estas iniciativas continuaron durante la década de 1980, con el surgimiento de nuevas entidades públicas tales como el Fondo de Promoción de las Exportaciones No Tradicionales y el Instituto de Comercio Exterior, las cuales operaron hasta 1986 y 1990 respectivamente. Como oficinas no ministeriales estas entidades contaban con limitada relevancia política, pero continuaron articulando medidas de promoción de exportaciones a pesar de que los incentivos económicos a las exportaciones comenzaron a desaparecer. A través de la creación de entidades especializadas, la experiencia adquirida y las capacidades políticas comenzaron a acumularse dentro de la administración pública, elemento de vital importancia para el diseño e implementación de futuras políticas sectoriales sólidas.

Durante la siguiente década, sin embargo, debido al contexto político y económico general, las políticas orientadas hacia las exportaciones estuvieron prácticamente ausentes durante cinco años (1990 - 1995) y, como consecuencia, se perdió la mayor parte de las experiencias organizativas y políticas en la materia (Jordana, Volpe, & Gallo, 2010, p. 84). No es hasta 1996 que se crea PROMPEX, entidad encargada de la promoción de exportaciones y el fortalecimiento de la imagen del país en el exterior. Tras seis años de operaciones, en el 2002, se decretó la creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y PROMPEX fue vinculado a este.

Posteriormente, se llevó a cabo una nueva reforma organizativa y PROMPEX se fusionó con la Oficina de Promoción Turística para formar la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo, actual PROMPERÚ; también bajo la supervisión del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Esta nueva organización se estableció con base en PROMPEX, pero fue completamente rediseñada y se adoptaron nuevas regulaciones formales.

Si bien actualmente se cuenta con la figura organizativa de PROMPERÚ, en el Perú no existe una sola entidad que reúna todas las atribuciones y funciones que tradicionalmente posee una OPC. Consecuentemente, las funciones que estas organizaciones suelen llevar a cabo (desarrollo exportador, programas de facilitación de comercio exterior y promoción comercial en el extranjero), se ejecutan de manera desagregada a través de diferentes entidades del Estado peruano. Al respecto, Ormeño (2017, pp. 23-25) clasifica a las entidades involucradas en las funciones anteriormente listadas en tres grupos:

1. Con respecto a las funciones relativas al desarrollo de la oferta exportable, estas forman parte de la política de comercio exterior, cuya definición, dirección, ejecución, coordinación y supervisión es función rectora de MINCETUR[11]. Como ente encargado, MINCETUR ha desarrollado el Plan Nacional Exportador (PENX) para el período 2020-2025, el cual constituye una matriz de estrategias para el fomento de la actividad exportadora.

   Asimismo, existen políticas comerciales relativas a cuestiones técnicas específicas, las cuales se encuentran a cargo de otros gabinetes ministeriales. Ejemplo de ello

[11] Ley de Organización y Funciones del MINCETUR – Ley N° 27790
"DISPOSICIONES GENERALES"
Artículo 2.- Competencia
El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y de turismo. Tiene la responsabilidad en materia de la promoción de las exportaciones y de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y los demás sectores del Gobierno en ámbito de sus respectivas competencias (…).

es la presencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para cuestiones arancelarias[12], o entidades como el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE) para el diseño de políticas correspondientes a su sector.

2. Por su parte, las actividades focalizadas en la facilitación del comercio exterior también se encuentran bajo responsabilidad del MINCETUR. La facilitación de las exportaciones comprende aquellas iniciativas que buscan simplificar los trámites y procesos logísticos presentes a lo largo del proceso exportador, así como brindar herramientas que orienten y ayuden a las empresas que deseen internacionalizarse. Consecuentemente, el diseño e implementación de estas iniciativas requiere de coordinaciones con otras entidades del sector público involucradas, tales como la SUNAT, SENASA, DIGESA, SANIPES, COFIDE, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y la Comisión Multisectorial para la Facilitación del Comercio Exterior (COMUFAL).

3. Finalmente, respecto de las actividades de promoción comercial y desarrollo de mercados en el exterior, es competencia de PROMPERÚ desempeñarse como ente articulador de todas las entidades tanto públicas como privadas involucradas en la materia. Esta OPC sistémica comprende las siguientes instituciones / organizaciones:

   - MINCETUR como entidad encargada de definir las políticas y estrategias del sector. Asimismo, esta presente en todo lo relativo a la suscripción de acuerdos comerciales, complementación económica y la formulación del PENX;

---

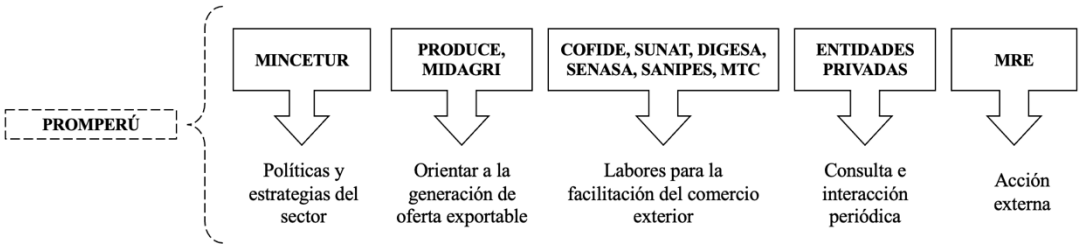
[12] Ley de Organización y Funciones del MINCETUR – Ley N° 27790
"CAPÍTULO I – FUNCIONES"
Artículo 5.- Funciones
Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar la política de comercio exterior, con excepción de la regulación arancelaria, así como la política de turismo, en concordancia con la política general del Estado y en coordinación con los sectores e instituciones vinculados a su ámbito (…); Dirigir, coordinar, elaborar y ejecutar los planes y programas nacionales sectoriales de desarrollo en materia de comercio exterior, integración, promoción de exportaciones, turismo y artesanía.

- PRODUCE[13] y MIDAGRI como entidades orientadas al desarrollo de la oferta exportable a nivel nacional;
- Entidades encargadas de la facilitación de la actividad exportadora: SUNAT, COFIDE, SENASA, DIGESA, SANIPES y el MTC;
- Organizaciones del sector privado, tales como la Asociación de Exportadores (ADEX), la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (ComexPerú), la Sociedad Nacional de Industrias, la Cámara de Comercio de Lima, entre otras, con las cuales se requiere mantener una coordinación e interacción constante;
- El MRE, como entidad que cuenta con atribuciones únicas para el ejercicio de la acción externa, considerando que todas las actividades que involucren la representación oficial el Estado en el exterior se encuentran bajo su función rectora y exclusiva.

A partir de esta revisión de las actividades y entidades que conforman el marco nacional de promoción de exportaciones, se puede observar que la Cancillería se encuentra incorporada dentro una cadena de valor con el objetivo principal de potenciar la internacionalización de las empresas peruanas y promover las exportaciones (Ver Ilustración N° 02). Dentro de esta cadena de valor, participan diversas entidades conforme a sus atribuciones internas, las cuales se enlazan entre sí y por ende requieren de mecanismos de coordinación interinstitucionales para el pleno cumplimiento de sus funciones.

[13] PRODUCE cuenta con la Red de Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE), los cuales forman parte del Instituto Tecnológico de la Producción (ITP), entidad adscrita a PRODUCE. Asimismo, opera el Programa de Apoyo a la Internacionalización (PAI).

Ilustración N° 02: Entidades de la OPC sistémica a nivel nacional



Fuente: Ormeño, F. (2017). Acción diplomática de las misiones en el exterior para la promoción comercial del Perú, a partir del año 2012. Lima: Academia Diplomática del Perú.

El papel del MRE dentro de esta cadena de valor sistémica responde principalmente a los atributos específicos y ventajas que posee la Cancillería en comparación con el resto de las entidades involucradas. En dicha cadena, el valor agregado que brinda la acción diplomática de las misiones en el exterior proviene de los activos exclusivos con los que cuenta la Cancillería. Estos comprenden: i) la más grande red multinacional de representaciones oficiales del Perú en el exterior; ii) la función exclusiva de representación oficial del Estado; y iii) la institucionalidad del Servicio Diplomático del Perú, conformado por profesionales con gran capacidad de negociación y de análisis comercial integral, el cual contempla aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y de cooperación (Ormeño, 2017, pp. 65-66).

3.2 Funciones del MRE en materia de promoción comercial externa

Ante la multiplicidad de entidades involucradas en la OPC sistémica en el Perú, resulta necesario desarrollar las funciones y responsabilidades de los actores involucrados en la promoción comercial en el exterior de acuerdo con el marco normativo vigente. Para el caso de la Cancillería, la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores estipula que los ámbitos de competencia dentro de los cuales este ejerce sus funciones rectoras son la política exterior, las relaciones internacionales

y la cooperación a nivel internacional, tanto en el territorio nacional como en el extranjero[14].

En el ámbito exterior, el MRE ejerce, también como función rectora, la representación permanente del Estado a través del Servicio Diplomático de la República y los Órganos del Servicio Exterior (OSE); conformado por la red de embajadas, oficinas consulares, representantes permanentes ante organismos internacionales, delegaciones oficiales y misiones especiales. Consecuentemente, todas las actividades que involucren la representación oficial estatal en el exterior se encontrarán bajo la función rectora y exclusiva de la Cancillería peruana.

En materia de defensa y promoción de los intereses económicos del país, y en particular de las funciones relativas de promoción comercial en el exterior, la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores establece la función específica de "fomentar y coordinar en el ámbito internacional el comercio, el turismo, las inversiones y la cultura peruana con los sectores competentes"[15]. Asimismo, la Ley del Servicio Diplomático de la República señala como competencia del funcionario diplomático promover y defender los derechos e intereses del país en el exterior en

---

[14] Ley de Organización y Funciones del MRE – Ley N° 29357
"CAPÍTULO I – 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.

[15] Ley de Organización y Funciones del MRE – Ley N° 29357
"CAPÍTULO I – ÁMBITOS DE COMPETENCIA"
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.

materia política, económica, comercial y cultural[16]. A partir de lo expuesto, se puede concluir que la acción diplomática comercial constituye un aspecto inherente de las labores del funcionario diplomático peruano.

Para el cumplimento de las funciones anteriormente descritas, el MRE ha venido fortaleciendo su acción y presencia institucional en el ámbito económico – comercial, participando de manera cada vez más activa en el desarrollo de dos ramas dentro de la acción diplomática para la protección de los intereses económicos nacionales: la negociación económica internacional y la promoción económica en el exterior (Ormeño, 2017, p. 21). Así, el MRE cuenta con órganos de línea especializados en la materia, dentro de los cuales se abordan las políticas establecidas por la Alta Dirección.

Con respecto a la negociación económica internacional, se encuentra la Dirección General para Asuntos Económicos (DAE), órgano de responsable de fomentar y velar por los intereses económicos del Perú en el exterior, así como de supervisar los procesos de integración política y participar en las negociaciones económicas y comerciales en el ámbito internacional, multilateral y bilateral. Asimismo, la DAE es responsable de desarrollar las acciones de política exterior en los ámbitos de energía, ciencia, tecnología, innovación y cooperación internacional, en coordinación con los sectores competentes.

Con relación a la promoción económica, la cual engloba a la promoción comercial – elemento central del presente trabajo de investigación, la Cancillería cuenta con la Dirección General de Promoción Económica (DPE). Esta dirección es el órgano de línea responsable de ejecutar las acciones de política exterior a fin de promover en el

---

[16] Ley del Servicio Diplomático de la República – Ley N° 28091
"CAPÍTULO II – NATURALEZA Y FUNCIONES"
Artículo 3.- Funciones específicas
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 (…)

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.

Dentro de marco de sus funciones establecidas[17], la DPE desempeña actividades tales como la atención de solicitudes de información por parte de terceros; la emisión de opiniones orientadas a la promoción económica peruana en el exterior; el fomento y apoyo en la realización de eventos de promoción económica; la organización de misiones comerciales, de inversiones y de turismo; la divulgación de oportunidades de negocios y la asistencia a exportadores, inversionistas y agentes turísticos para solución de problemas que puedan presentarse.

Es pertinente destacar que, desde el 2006, la DPE mantiene la Certificación de Calidad ISO 9001: 2008, siendo a la fecha la única dependencia del MRE que cuenta con esta

---

[17] Reglamento de Organización y Funciones del MRE – Decreto Supremo N° 135-2010-RE
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.
(…)
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.

acreditación. La certificación en cuestión acredita la calidad de los servicios que la DPE brinda en sus tres ámbitos de acción: comercio, inversiones y turismo.

Respecto de su estructura organizacional, la DPE cuenta con tres direcciones, las cuales se encuentran encargadas de las labores de promoción comercial, de inversiones y turística, respectivamente. Con relación a la promoción exportadora, la Dirección de Promoción Comercial (PCO) es la unidad encargada de fomentar 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.

Son funciones específicas de la PCO, establecidas en el Artículo 112 del Reglamento de Organización y Funciones del MRE[18], participar y apoyar las acciones de política exterior orientadas a la promoción comercial de las exportaciones peruanas; asistir en las labores de promoción e inteligencia comercial llevadas cabo en el exterior; difundir

---

[18] Reglamento de Organización y Funciones del MRE – Decreto Supremo N° 135-2010-RE
Artículo 112.- De la Dirección General de Promoción Comercial
(…)
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.

las oportunidades comerciales identificadas en el extranjero; asistir en la solución de problemas de índole comercial a los exportadores nacionales en el extranjero; y apoyar las labores de los OSE en el ámbito de su competencia. Asimismo, las labores que desarrolla la PCO son llevadas a cabo en coordinación con las entidades de la administración pública y los sectores competentes que forman parte de la OPC sistémica en el Perú.

3.2.1 Acción diplomática comercial de las misiones en el exterior

Para el desarrollo de sus funciones encomendadas en materia económica – comercial, el MRE cuenta con presencia tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional, además de su sede principal, la Cancillería peruana cuenta con catorce Oficinas Desconcentradas (ODES) a lo largo del territorio nacional. En el ámbito internacional, se cuenta con 137 misiones en el exterior, las cuales comprenden 63 embajadas, 69 consulados de carrera y 5 representaciones permanentes; lo cual convierte al MRE en la entidad pública peruana con mayor presencia en el mundo.

Dentro de los OSE, las embajadas son las responsables de representar al Perú ante el Estado receptor, velar por los intereses económicos del país, monitorear e informar sobre la situación comercial y oportunidades en el Estado receptor, y desarrollar actividades de promoción económico – comercial dentro de lo posible[19]. Estas responsabilidades también se extienden a los funcionarios consulares[20], quienes

---

[19] Reglamento de Organización y Funciones del MRE – Decreto Supremo N° 135-2010-RE
Artículo 136.- De las embajadas
Son funciones de las Embajadas en el exterior:
(…)
c) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Perú y el Estado receptor.
(…)
e) Obtener, evaluar e informar a la Cancillería sobre el curso político, económico-financiero, comercial, cultural, turístico y los asuntos diplomáticos del Estado receptor.
f) Realizar acciones de promoción económico - comercial, cultural y turismo.
(…)

[20] Reglamento de Organización y Funciones del MRE – Decreto Supremo N° 135-2010-RE
Artículo 138.- De las Oficinas Consulares

ocasionalmente deberán desarrollarlas de manera coordinada con la embajada peruana el Estado receptor. Así, las misiones en el exterior se encuentran facultadas para planificar y ejecutar, en coordinación con otras entidades involucradas, iniciativas de promoción tales como exhibiciones de la oferta exportable, encuentros sectoriales, participaciones en ferias comerciales, la realización de foros, conversatorios y presentaciones virtuales, y fomentar espacios de vinculación para el sector empresarial peruano y extranjero.

Es pertinente destacar, sin embargo, que tradicionalmente la acción comercial de las misiones diplomáticas no suele abarcar cuestiones técnicas a nivel del sector privado; las cuales, como se desarrollará más adelante, corresponden al ámbito especializado de la red de OCEX y los Consejeros Económicos Comerciales de MINCETUR. Este tipo de actividades contempla la asistencia técnica en cuanto a aspectos legales, decisiones de inversión, distribución y logística en destino; la elaboración de reportes de inteligencia comercial y la provisión de contactos directos con importadores, clientes o socios comerciales potenciales. En el caso del servicio diplomático peruano, la formación multidisciplinaria y la diversidad de funciones que desarrollan los funcionarios diplomáticos no permite una especialización exhaustiva en temas comerciales de carácter técnico, por lo que las labores de esta naturaleza suelen ser desarrolladas por agentes especializados en la materia.

A pesar de estas limitaciones, las funciones de promoción comercial en el exterior resultan inherentes al quehacer diplomático y, dado que las misiones diplomáticas son los únicos órganos que propiamente pueden ejercer la representación oficial del Estado peruano en el exterior, sus funciones se desarrollaran en el ámbito de la representación formal frente a las autoridades del Estado receptor (Ormeño, 2017, p. 49). La capacidad de poder establecer mecanismos vinculación a un alto nivel político permite

---

Son funciones de las Oficinas Consulares:
(…)
j) Promover, cuando corresponda, las exportaciones, la inversión extranjera, el turismo receptivo, las expresiones de la cultura peruana, así como realizar la defensa del patrimonio cultural de nuestro país en el exterior, en coordinación con la Embajada peruana en el país receptor.

a las misiones desempeñarse como nexo entre actores nacionales públicos y privados y autoridades extranjeras para el fomento del comercio internacional. Asimismo, ante la ausencia de otras entidades pertenecientes a la OPC sistémica peruana en los diferentes países donde se cuenta con representaciones diplomáticas, aquellas funciones de carácter técnico y vinculadas con el ámbito privado, tales como la elaboración de reportes de inteligencia comercial y la prospectiva de mercados, recaen de manera directa sobre las secciones económicas de las embajadas y consulados.

A raíz de lo expuesto, se puede evidenciar que el MRE constituye un componente fundamental en la cadena de valor nacional de la promoción de las exportaciones. La ejecución de actividades en el extranjero a través de las misiones del servicio exterior, bajo la coordinación de la Dirección de Promoción Comercial de la DPE, resulta necesaria para cumplir con los objetivos del esquema nacional de promoción de exportaciones, el cual implica el desarrollo de mercados extranjeros y la identificación de nuevas oportunidades en el comercio internacional (Ormeño, 2017, pp. 30-31). Así, la Cancillería peruana y la red de misiones en el exterior representan un activo crucial para el desarrollo exportador del país y, consecuentemente, el bienestar económico.

3.3 Funciones de MINCETUR y PROMPERÚ en materia de promoción comercial externa

Tal y como se ha mencionado anteriormente, MINCETUR es la entidad encargada de la definición, dirección, ejecución, coordinación y supervisión de la política de comercio exterior y de turismo. Como ente rector en la materia, este tiene la responsabilidad de coadyuvar al desarrollo creciente y sostenido del país a través de la adecuada inserción de la oferta exportable en los mercados internacionales, mejorando sus condiciones de acceso y su competitividad; así como su incremento y diversificación (MINCETUR, 2002, p. 2).

Dentro de sus objetivos estratégicos en materia de promoción de las exportaciones, establecidos por su Plan Estratégico Sectorial Multianual al 2025, se encuentran: i) Profundizar la internacionalización de las 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. En concordancia con estos objetivos, MINCETUR define las políticas y líneas de acción de desarrollo exportador y de facilitación del comercio en el ámbito interno, y de promoción comercial y de desarrollo de mercados en el exterior.

En el caso de PROMPERÚ, este un organismo técnico especializado con personería jurídica interna que goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa, adscrito a MINCETUR. Entre sus funciones principales, PROMPERÚ es responsable de articular los esfuerzos públicos y privados en materia de promoción de las exportaciones; diseñar y ejecutar las iniciativas de promoción comercial a nivel nacional e internacional; asistir a las entidades públicas y privadas que desarrollen estas iniciativas; y coordinar con MINCETUR en la formulación e implementación de políticas y planes estratégicos orientados a la promoción exportadora[21].

---

[21] Reglamento de Organización y Funciones del PROMPERÚ – Resolución de Presidencia Ejecutiva 060-2019-PROMPERÚ
Artículo 4.- Competencia y funciones generales

a) Formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes estratégicos y operativos Institucionales de promoción de las exportaciones, el turismo y la imagen país, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales de comercio exterior y turismo.
b) Desarrollar, difundir, posicionar, administrar y supervisar el uso de la Marca País Perú a nivel nacional e internacional,
c) Desarrollar , gestionar y supervisar la ejecución de las actividades de promoción, inteligencia comercial e investigación de mercados, gestión de información, orientación , asistencia y capacitación empresarial, en materia de exportaciones, turismo e imagen país, a nivel nacional e internacional.
d) Desarrollar y gestionar la red de contactos en el exterior e identificar oportunidades comerciales en materia de turismo, exportaciones e inversión privada buscando generar oportunidades de negocio para las empresas peruanas.
e) Apoyar las actividades de las entidades del sector público y privado que tengan la potencialidad de reportar un retorno promocional de las exportaciones, el turismo y la imagen país, conforme a los planes, estrategias y lineamientos aprobados por la entidad.
f) Coordinar con las distintas entidades del sector público y privado, las acciones necesarias para la consecución de sus objetivos estratégicos en materia de exportaciones, turismo e imagen país, en concordancia con la política del sector comercio exterior y turismo, y en armonía con la política general del Estado, que incluye la política exterior de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con el marco legal vigente.
g) Coadyuvar al fomento y fortalecimiento de capacidades en las materias de su competencia.

Si bien tanto la estructura interna de MINCETUR como de PROMPERÚ contemplan mecanismos e iniciativas enfocados en brindar asistencia al sector empresarial peruano en materia de desarrollo exportador y facilitación de comercio, para el presente trabajo de investigación únicamente se procederá a desarrollar las acciones de promoción comercial y desarrollo de mercados en el exterior. Estas acciones externas, como se verá a continuación, se implementan a través de los órganos desconcentrados en el extranjero.

3.3.1 La red de Oficinas Comerciales de Perú en el Exterior

Las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior – OCEX son los órganos responsables del estudio, planeamiento, formación y ejecución de las actividades previstas en los planes estratégicos y operativos de promoción de las exportaciones, el turismo, la imagen país y la inversión. Estas desarrollan sus actividades en el extranjero en concordancia con las políticas emitidas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y los sectores competentes sobre la materia (PROMPERÚ, s.f.).

Inicialmente, la Resolución Suprema N° 393-2011-RE dispuso la creación de las OCEX como figuras integrantes de los OSE, que dependían funcionalmente de la DPE. Esta estructura cambió con la promulgación de la Ley N° 29890 en el 2012, mediante la cual se dispuso el traslado de la competencia de las OCEX a favor del MINCETUR, convirtiéndose en órganos desconcentrados de dicho ministerio. Posteriormente, en junio del año 2020, fue publicada la Ley Nº 30970, la cual en su Artículo 24 dispone

---

h) Proponer al titular del sector la designación de los Consejeros y Agregados Económicos Comerciales, previo concurso público de méritos.
i) Coordinar con el MINCETUR la formulación, modificación e implementación del Plan Estratégico Nacional de Exportaciones - PENX y el Plan Estratégico Nacional de Turismo- PENTUR, o los que hagan sus veces, en el ámbito de su competencia.
j) Gestionar recursos de cooperación no reembolsable nacional e internacional para la promoción de las exportaciones y el turismo, conforme a la normativa vigente y a través de las autoridades competentes.
k) Coordinar procesos que conlleven a articular la oferta exportable de productos y servicios de acuerdo a las tendencias del mercado externo. Estas coordinaciones se desarrollan con los ministerios pertinentes y el sector privado.
l) Otras funciones que le sean asignadas por la normativa vigente.

que las OCEX pasan a depender funcional, administrativa y orgánicamente de PROMPERÚ.

Dentro de la estructura organizativa de PROMPERÚ, las OCEX se encuentran bajo supervisión de la Dirección de Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior. Este órgano de línea se encarga de supervisar y evaluar las funciones que las OCEX desarrollan en materia de promoción de las exportaciones, el turismo, la inversión empresarial y la imagen país, constituyendo un enlace entre estas y PROMPERÚ.

En el exterior, las OCEX se encuentran a cargo de un Consejero o Agregado Económico Comercial, el cual es designado a través de una Resolución Ministerial del MINCETUR. Para la acreditación ante los Estados receptores de los Consejeros y Agregados Económicos Comerciales, en línea con lo estipulado en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y el resto de las normas internacionales aplicables, se requiere de una coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores; pasando estos a depender jerárquicamente del Jefe de Misión en los aspectos diplomáticos y de representación[22].

En la actualidad, el Perú cuenta con una red de 30 OCEX repartidas a lo largo de 24 países (Ver Tabla N° 04). La selección de la ubicación geográfica de cada OCEX responde a la dinámica económica y comercial de los países sede, así como de su relevancia como punto de origen de turistas y potencial como fuente de inversiones. Es pertinente considerar que en ocasiones la labor de las OCEX no se limita al Estado en donde se encuentran físicamente, pues algunas oficinas cuentan con un denominado "ámbito de acción" que se extiende a otros países cercanos a su sede.

---

[22] Reglamento de Organización y Funciones del PROMPERÚ – Resolución de Presidencia Ejecutiva 060-2019-PROMPERÚ

Artículo 78.- Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior

(…) En el exterior, los Consejeros y Agregados Económicos Comerciales acreditados dependen jerárquicamente del Jefe de Misión, en los aspectos diplomáticos y de representación.

Tabla N° 04: Red de Oficinas Comerciales de Perú en el Exterior

Red de Oficinas Comerciales de Perú en el Exterior	
América del Sur	**América del Norte y Centroamérica**
1. OCEX Buenos Aires – Argentina 2. OCEX La Paz – Bolivia 3. OCEX Brasilia – Brasil 4. OCEX Santiago de Chile – Chile 5. OCEX Bogotá – Colombia 6. OCEX Quito - Ecuador	7. OCEX Toronto – Canadá 8. OCEX Ciudad de México – México 9. OCEX Ciudad de Panamá – Panamá 10. OCEX Houston – USA 11. OCEX Los Ángeles – USA 12. OCEX Miami – USA 13. OCEX Nueva York - USA
Asia	**Europa y Oceanía**
14. OCEX Beijing – China 15. OCEX Hong Kong – China 16. OCEX Shanghai – China 17. OCEX Taipei – China 18. OCEX Bangkok – Tailandia 19. OCEX Seúl – Corea del Sur 20. OCEX Dubái – Emiratos Árabes Unidos 21. OCEX Nueva Delhi – India 22. OCEX Tokio– Japón	23. OCEX Madrid - España 24. OCEX París - Francia 25. OCEX Milán - Italia 26. OCEX Rotterdam - Países Bajos 27. OCEX Londres - Reino Unido 28. OCEX Hamburgo – Alemania 29. OCEX Moscú – Rusia 30. OCEX Sídney – Australia

Fuente: MINCETUR.
Elaboración Propia

Dentro de sus funciones principales, establecidas por el Artículo 78 del Reglamento de Organización y Funciones de PROMPERÚ, se encuentran: realizar labores de inteligencia comercial y de prospección de mercados; proponer la participación de empresas peruanas en ferias comerciales internacionales; la organización de ruedas de negocios y de misiones empresariales de compra y venta de productos; la identificación de oportunidades comerciales en el exterior y su oportuna difusión; la atención de solicitudes del sector privado; y la ejecución de actividades de promoción comercial y de la imagen del Perú en el exterior (PROMPERÚ, n.d.).

Como se puede observar, las OCEX desarrollan diversas actividades de promoción comercial, inteligencia y desarrollo en el exterior. Sin embargo, un aspecto relevante a considerar es que estas no poseen personería completamente autónoma en el extranjero, por lo que, para el pleno ejercicio de sus funciones en el exterior, se

requiere de una coordinación formal con la misión diplomática en el Estado receptor. De manera similar a la acreditación de los Consejeros Económicos Comerciales, de acuerdo al derecho internacional la representación de los Estados es una atribución exclusiva de las misiones diplomáticas del Estado acreditante, por lo que las OCEX no pueden desempeñar actividades que deriven en aspectos diplomáticos o de representación oficial ante el Estado receptor.

En materia de promoción comercial en el exterior, considerando la existencia de esta función exclusiva, únicamente los Jefes de Misión cuentan con las atribuciones para establecer vínculos formales con las entidades públicas del Estado receptor para facilitar mecanismos de coordinación internacional en favor de la política de comercio exterior. Un ejemplo de estas iniciativas viene a ser la conciliación de posiciones que derive en la suscripción e implementación de acuerdos de armonización normativa o la disminución de MNA. En este sentido, en aquellos Estados en donde exista una misión diplomática y/o consular peruana y una OCEX se desarrolla una dinámica de coordinación tanto a nivel formal (acreditación y representación ante Estado receptor), como a nivel funcional (de acuerdo a las atribuciones de cada una) (Ormeño, 2017, pp. 55-56).

3.4 Análisis de la promoción comercial en el exterior de productos agropecuarios no tradicionales

En el Perú, el sector agroexportador se ha constituido en los últimos años en la "segunda actividad económica con mayor rentabilidad después de la minería" (Larrea, Ugaz, & Flórez, 2018, p. 1), con una tasa promedio de crecimiento anual de 5,4% en el período 2011-2020. Como principal motor de este incremento sostenido, se encuentran las exportaciones agropecuarias no tradicionales, las cuales han presentado un crecimiento a una tasa promedio anual de 9,3%; mientras que, por el lado de las exportaciones tradicionales, estas reflejan el deterioro de los precios internacionales, particularmente el café y el algodón, mostrando una tasa anual de decrecimiento de 8,5% en la última década (Ver Ilustración N° 03) (MIDAGRI, 2021).

Ilustración N° 03: Evolución de las exportaciones agropecuarias peruanas 2011 – 2020

Fuente: MIDAGRI. (2021). Evolución del Comercio Exterior Agropecuario Peruano durante la situación de emergencia sanitaria.

Resulta pertinente señalar que, en el Perú, la clasificación entre exportaciones de bienes tradicionales y no tradicionales se basa en el Decreto Supremo N° 076-92-EF. Este decreto clasifica como exportaciones tradicionales aquellos productos sin mayor valor agregado y considera como tal a los productos mineros e hidrocarburos, la harina de pescado y bienes agrícolas como el café, el azúcar y el algodón. El resto de las partidas arancelarias no señaladas en dicha norma son productos que tienden a tener un mayor valor agregado, y por ende son considerados como exportaciones no tradicionales (BRCP, n.d.). Dentro del sector agropecuario no tradicional, los productos peruanos más destacados vienen a ser arándanos, paltas, uvas, mangos, espárragos, quinua, cacao, bananos, pimientos y cítricos.

A pesar de la evolución positiva de las exportaciones agropecuarias no tradicionales en la última década, persisten desafíos en el frente internacional como el desarrollo de mercados en el exterior y la existencia de barreras no arancelarias que afectan de sobremanera a la oferta exportable peruana. Asimismo, el crecimiento acelerado del sector trae consigo la necesidad de un proceso efectivo de articulación entre los actores que lo conforman, tanto a nivel productivo, industrial y exportador como institucional

(Larrea, Ugaz, & Flórez, 2018, p. 11). En este sentido, la promoción comercial en el exterior del sector agropecuario no tradicional, y por ende la acción diplomática comercial, requiere una articulación constante con las necesidades características del sector al que busca asistir.

3.4.1 Consideraciones del sector agroexportador no tradicional peruano para la promoción comercial en el exterior

En el aspecto comercial internacional, los principales problemas que afrontan los agroexportadores peruanos vienen a ser de una índole similar a la que enfrentan el resto de comercializadores en el sector agropecuario a nivel mundial. Como se ha mencionado anteriormente, ante la reducción de medidas arancelarias gracias a la liberalización de mercados internacionales, uno de los principales obstáculos que enfrenta el sector es la existencia de MSF y OTC, las cuales dificultan y/o frenan el comercio agropecuario entre países. Dentro de los problemas derivados de la persistencia de las MNA en los mercados de destino para el Perú, se encuentran las dificultades de acceso la información sobre los requisitos que dispone cada país; problemas de reconocimiento de documentación en destino o diferencias entre la normativa publicada y la requerida; y demoras en las instalaciones extranjeras encargadas de supervisión y control de importaciones, generando pérdidas para los comercializadores de productos con un tiempo de vida útil reducido.

Frente a esta problemática, surge la necesidad del fortalecimiento de la labor de entidades de control sanitario y fitosanitario para una respuesta rápida en la consulta y emisión de la documentación necesaria para exportación; la gestión oportuna en los mercados priorizados para el ingreso de productos agropecuarios peruanos, en coordinación con los funcionarios y agentes peruanos en el exterior; y la implementación de mecanismos internacionales de trabajo para la armonización o reducción de protocolos regulatorios para el aprovechamiento pleno de los acuerdos comerciales vigentes (PROMPERÚ, 2020, pp. 169-170).

Otra consideración adicional para la promoción comercial en el sector es el hecho de que se ha comenzado a notar el agotamiento de los mercados internacionales

tradicionales del Perú. Esta saturación se debe a un incremento de la oferta exportable por factores como la mejora en cuanto a innovación tecnológica agropecuaria, niveles de producción óptimo de los cultivos y mayores rendimientos de las cosechas. A esto se suma la ampliación de la frontera agrícola en el Perú gracias a la implementación de grandes proyectos de irrigación en las principales zonas productoras. Este aumento en la oferta exportable exige la búsqueda de nuevos mercados de destino de las agroexportaciones, pues de lo contrario una sobreoferta puede afectar negativamente los precios de los productos (MIDAGRI, 2021, pp. 15-16). La búsqueda de estos nuevos destinos debe realizarse en concordancia con los esfuerzos en inteligencia comercial y prospectiva de mercados, los cuales consideran la dinámica en las tendencias en los consumidores y las consideraciones específicas a los bienes agropecuarios.

Finalmente, las exportaciones agropecuarias peruanas muestran una marcada estacionalidad en su comportamiento, en la medida que los productos de mayor participación e importancia en las exportaciones totales son los productos frescos (MIDAGRI, 2021, p. 6). Si bien por sus condiciones geográficas y climáticas, el Perú cuenta con una campaña agroexportadora que se extiende durante gran parte del año, las actividades de promoción comercial en el exterior deben considerar la armonización entre la producción nacional y las variaciones que esta presenta, las ventanas comerciales para la exportación y los cronogramas de eventos internacionales más importantes dentro de sector.

3.4.2 Actividades de promoción comercial en el exterior

Para el presente apartado se desarrollan las actividades que llevan a cabo las OCEX y las misiones diplomáticas en el extranjero para la promoción de las exportaciones agropecuarias no tradicionales. Es preciso señalar, que, en cuanto a estrategias institucionales, PROMPERÚ ha establecido acciones para la promoción de las exportaciones focalizadas en base a sectores económicos predefinidos. Estos sectores priorizados son Alimentos (el cual incluye los productos agropecuarios no tradicionales), Manufacturas Diversas, Industria para la Vestimenta y Servicios

(PROMPERÚ, 2020, p. 32). Por su parte, en el aspecto normativo y estratégico, los lineamientos de acción del MRE en materia de promoción comercial carecen de una diferenciación por sectores económicos. Sin embargo, en el ámbito funcional, las actividades de diplomacia comercial desarrolladas por las misiones en el exterior suelen orientarse a sectores productivos específicos e incluso productos particulares dependiendo de las condiciones del mercado en el Estado receptor.

Dentro de las actividades de promoción en el sector se destaca la participación en ferias comerciales internacionales. Dentro del sector agropecuario no tradicional, existen diferentes líneas de productos, tales como frutas y hortalizas (frescas, congeladas y procesadas), granos y cereales, café, cacao, productos ganaderos, avícolas o agroalimentos. Consecuentemente, dentro de la industria se realizan diferentes eventos enfocados a líneas de productos específicas. En el caso de la promoción agropecuaria peruana, se viene participando en eventos de alcance global como *Winter Fancy Food, Fruit Logistica, Biofac, Foodex Japan, Global Specialty Coffee Expo (SCA), World of Coffee Berlin (SCAE), Summer Fancy Food,* Expoalimentaria*, Asia Fruit Logistica, ANUGA, SIAL y Seoul Coffee Show*. La participación del Perú en estas iniciativas se ejecuta de manera conjunta con PROMPERÚ, las OCEX y las misiones diplomáticas localizadas en las sedes de estos eventos.

Asimismo, para la promoción de la oferta exportable y el posicionamiento para desarrollo de mercados en el sector agropecuario, se realizan actividades tales como foros virtuales, conversatorios, exhibiciones y misiones comerciales dirigidas tanto a intermediarios como al consumidor final. Estas actividades son desarrolladas tanto por PROMPERÚ a través de las OCEX como por las misiones diplomáticas, en coordinación con actores del sector privado interesados. En el caso de las actividades asociadas al consumidor final, estas suelen estar enlazadas a la promoción de otros rubros económicos, como el turismo o la gastronomía, estimulando así la demanda por nuestros productos y de manera paralela fortaleciendo la imagen país.

En cuanto a las labores de inteligencia comercial, PROMPERÚ se encarga de la elaboración de los Planes de Desarrollo de Mercados (PDM), los cuales son

herramientas que tienen como objetivo ampliar, diversificar y consolidar la presencia de las empresas, bienes y servicios peruanos en el extranjero, así como promover su internacionalización en los principales mercados (MINCETUR, s.f.). Asimismo, elabora las denominadas Cartillas de Requisitos de Acceso, los cuales consisten en infografías con información concisa sobre oportunidades comerciales para un producto específico en un determinado mercado[23]. Estas incluyen información sobre nuevas regulaciones y nuevos mercados para los principales productos de exportación. Tanto los PDM como las infografías se encuentran disponibles en el portal web Exportemos.pe de PROMPERÚ, y se cuenta con filtros de búsqueda que permiten selecciones las publicaciones relativas al sector agropecuario.

Por el lado de la acción diplomática, si bien en las misiones en el exterior se desarrolla un monitoreo de las oportunidades comerciales y la normativa local vigente para el acceso de exportaciones, no se publican informes de libre acceso especializados por producto o mercado en las páginas de las embajadas y consulados. A la fecha, en la Plataforma Única Digital del Estado Peruano (gob.pe), el MRE cuenta con las Guías de Negocios e Inversión del 2018 al 2021, las cuales incluyen un breve apartado sobre el sector agropecuario.

Finalmente, dentro de la iniciativa de marcas sectoriales, PROMPERÚ maneja la marca *Superfoods Perú*, la cual contempla la promoción del sector bajo una estrategia de diferenciación basada en los atributos nutricionales de los bienes agropecuarios peruanos. Si bien el manejo de la marca sectorial es responsabilidad exclusiva de PROMPERÚ, las acciones de promoción comercial desarrolladas por las misiones diplomáticas en el extranjero junto al sector privado también pueden utilizarla bajo previa coordinación. Las actividades de promoción comercial en el exterior que contemplan la difusión de la marca sectorial se enfocan en las principales plataformas

[23] Ejemplos de las Cartillas de Requisitos de Acceso son Cacao a la Unión Europea, Café a Japón, Palta fresca a Tailandia, Mandarina satsuma a Japón, Mango a la Unión Europea, Pisco a India, Quinua en grano a Japón, Arándano fresco a China, Palta a Japón y Café certificado a la Unión Europea

y misiones en los mercados de Asia, Europa y América del Norte (PROMPERÚ, 2020, p. 122), mercados dinámicos en donde los consumidores valoran este tipo de bienes.

3.5 Oportunidades de mejora en la acción diplomática comercial en el sector

A partir del análisis del marco normativo y de las actividades de promoción comercial, se han identificado tres oportunidades de mejora relativas a la acción diplomática en materia de promoción de bienes agropecuarios en el exterior. En primer lugar, se encuentra la armonización de las actividades de promoción comercial en el exterior. La revisión de los objetivos estratégicos desarrollados en los planes institucionales del MRE, MINCETUR y PROMPERÚ evidencia las similitudes entre estos, lo cual amerita de esfuerzos conjuntos para su cumplimiento (Ver Tabla N° 05).

Tabla N° 05: Matriz de articulación de los objetivos estratégicos de las entidades involucradas en la promoción comercial exterior

Plan Estratégico Sectorial Multianual al 2025 - MINCETUR		
Objetivo Estratégico	**Acciones Estratégicas**	**Indicadores**
OE 01: Profundizar la internacionalización de las empresas	Apoyar los esfuerzos de las empresas para la internacionalización	Número de empresas consolidadas XNT.
OE 02: Incrementar de manera sostenible y diversificada las exportaciones de bienes con valor agregado.	Consolidar las exportaciones no tradicionales de bienes y servicios con estándares de calidad internacional	Valor de las XNT (USD millones) Participación de las XNT en las Exportaciones Totales
Plan Estratégico Institucional al 2025 - MINCETUR		
Objetivo Estratégico	**Acciones Estratégicas**	**Indicadores**
OE 01: Promover la internacionalización de las empresas y diversificar los mercados de destino	Cadenas globales de valor mapeadas, priorizadas en beneficio de los exportadores Prospectiva e inteligencia comercial para la internacionalización de empresas	N° de mercados cuyas cadenas de valor ha sido mapeadas, N° de planes de desarrollo de mercados publicados. N° de centro de promociones y ventas de

	Fortalecimiento de la presencia comercial del Perú en el exterior.	bienes y servicios implementados
Plan Estratégico Institucional al 2020 - PROMPERÚ		
Objetivo Estratégico	**Acciones Estratégicas**	**Indicadores**
OE 01: Contribuir efectivamente al crecimiento sostenido y descentralizado de las exportaciones con valor agregado	Exponer la oferta exportable del país a los mercados internacionales y establecer contactos empresariales en un corto período de tiempo Fortalecer la promoción de la oferta exportable peruana Mostrar la oferta exportable e identificar la demanda extranjera Establecer relaciones comerciales entre potenciales compradores extranjeros y exportadores nacionales Realizar campañas de promoción de los sectores exportadores ante potenciales compradores en los mercados de destino	Valor de oportunidades comerciales
	Desarrollar el conocimiento y la difusión de las oportunidades comerciales en un mercado particular	Cantidad de estudios de mercado
	Recoger información primaria que permita el comercio *insitu* del mercado y el contacto directo con posibles compradores Brindar información de exportación con valor agregado Brindar información de fuentes primarias para identificar oportunidades de negocios	Cantidad de contactos comerciales
Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021 - MRE		
Objetivo Estratégico	**Acciones Estratégicas**	**Indicadores**
OE 02: Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y	Articular las actividades de promoción del comercio, las inversiones, la gastronomía, las industrias culturales y el turismo en el exterior, a través de mecanismos	Acciones de promoción económica por órgano de servicio exterior

cultural, y de la protección del patrimonio cultural.	público-privados con especial énfasis en las MYPES y PYMES.	
Plan Estratégico Sectorial Multianual 2019-2022 - MRE		
Objetivo Estratégico	**Acciones Estratégicas**	**Indicadores**
OEI.02 Promover oportunidades de comercio, inversión y turismo para el Perú en el ámbito internacional	AEI. 02.01 Promover las exportaciones de bienes y servicios peruanos mediante los órganos del servicio exterior.	Número de actividades de promoción de oferta exportable peruana.

Fuente: MRE, MINCETUR, PROMPERÚ
Elaboración Propia

Esta concordancia entre los objetivos y acciones estratégicas de las entidades involucradas en la promoción comercial en el exterior evidencia la necesidad de una implementación de mecanismos de coordinación intersectoriales, a fin de evitar la duplicidad de funciones y optimizar los recursos destinados a la promoción comercial.

Al respecto, la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores [24] faculta a la Cancillería a establecer instancias de coordinación tanto con MINCETUR como con las demás entidades estatales con injerencia alguna en las relaciones internacionales del Estado, así como la vinculación con personas naturales,

[24] Ley de Organización y Funciones del MRE – Ley N° 29357
"CAPÍTULO VI – DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS"
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.

jurídicas u otros niveles de gobierno subnacional para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, el Artículo 3° de la Ley del Servicio Diplomático de la República indica que se requiere establecer mecanismos de coordinación, cooperación e información con otras entidades públicas para el fortalecimiento y la coherencia de la gestión externa del Estado peruano (Ormeño, 2017, pp. 32-33). Este esquema es similar en los documentos institucionales de MINCETUR y de PROMPERÚ, en los cuales también se hace hincapié en la coordinación intersectorial. Sin embargo, a pesar de la existencia de un marco normativo que fomenta el trabajo interinstitucional coordinado, hace falta desarrollar lineamientos a nivel operativo que articulen de manera eficiente los recursos y atributos con los que cuenta cada entidad en el marco de sus competencias.

En segundo lugar, se encuentran la participación del MRE en las actividades de inteligencia comercial y prospectiva de mercados. La lista de informes y publicaciones en el portal Exportemos.pe manejado por PROMPERÚ, a pesar de contar con información valiosa para el sector empresarial peruano, podría mejorarse a partir de una ampliación en cuanto a los mercados desarrollados en el catálogo disponible y la actualización periódica de los documentos.

Una limitante en cuanto a la cantidad actual de informes y la frecuencia de su publicación es el alcance geográfico con el que cuentan las OCEX, quienes son las entidades que realizan el levantamiento de información en destino. Como oportunidad de mejora, se puede incrementar la participación del MRE en la elaboración de este tipo de documentos, a fin de contar con una sola matriz informativa de fácil acceso para los exportadores.

Dentro de las herramientas para la elaboración de este tipo de publicaciones, PROMPERÚ cuenta con plataformas de inteligencia de negocios, las cuales integran constantemente información actualizada de exportaciones e importaciones proveniente de entidades públicas y privadas especializadas. Estas contemplan el acceso de usuarios de diversas instituciones relacionadas al comercio exterior, lo cual les ha permitido posicionarse como referente estadístico de las exportaciones peruanas

(PROMPERÚ, 2020, p. 83). Al respecto, dentro de las oportunidades de mejora se contempla el acceso de funcionarios diplomáticos a estas plataformas informativas, con el objetivo de que puedan sumarse a los esfuerzos de inteligencia comercial y prospectiva de mercados en el exterior.

Finalmente, la revisión de los indicadores de evaluación y desempeño en materia de promoción comercial dentro de Cancillería muestra que únicamente se utilizan métricas cuantitativas en base al número de actividades de promoción comercial desarrolladas, lo cual dificulta el seguimiento y mejora de la actividad diplomática. Asimismo, dentro de los documentos de gestión interna no se ha delimitado acciones estratégicas ni indicadores diferenciados por sector económico, a diferencia de PROMPERÚ, que desarrolla actividades para cuatro sectores definidos. Considerando las características particulares que conlleva la promoción comercial de bienes agropecuarios, existe una oportunidad de mejora en el diseño de indicadores por rubro económico, y que permitan evaluar de manera más eficiente las labores de diplomacia comercial en el exterior.

3.6 Propuestas para el fortalecimiento de la acción diplomática comercial orientada al sector agropecuario no tradicional

En consideración con las oportunidades de mejora identificadas, y como resultado de la presente investigación, se propone fortalecer la acción diplomática comercial enfocada el sector agropecuario no tradicional a partir de tres propuestas en el ámbito funcional. Estas contemplan una participación más activa del MRE en coordinación con las entidades públicas y privadas involucradas en la materia, el potenciamiento de las habilidades profesionales dentro de la Cancillería en cuanto a promoción comercial, y el diseño de nuevos indicadores para la evaluación de la acción diplomática comercial en el exterior.

Para su formulación, se ha considerado el marco teórico desarrollado sobre el concepto de diplomacia comercial y sus consideraciones para una efectiva implementación, las características de las exportaciones agropecuarias y las barreras que enfrentan en la actualidad, las buenas prácticas identificadas en los Estados miembros de la Alianza

del Pacífico, y las funciones que desarrollan las entidades públicas en el esquema peruano de promoción de exportaciones.

Cabe señalar que, si bien el ámbito de aplicación de las propuestas desarrolladas a continuación se encuentra focalizado en el sector agropecuario no tradicional, considerando que en la actualidad dentro del MRE no se cuenta con lineamientos estratégicos en materia de promoción comercial enfocados a sectores productivos específicos, las siguientes propuestas de mejora pueden replicarse y adaptarse a otros rubros económicos prioritarios.

3.6.1 Propuesta N° 01: Armonización y complementación de la acción diplomática con las iniciativas existentes de promoción comercial y desarrollo de mercados

La estructura nacional de promoción de agroexportaciones no tradicionales en el Perú contempla la participación de diversas entidades, las cuales conforman una cadena de valor sistémica que brinda servicios de desarrollo de la oferta exportable, facilitación de comercio y promoción comercial en el exterior. Si bien normativamente el MRE se encuentra inserto hacia el final de dicha cadena de valor y desempeña función dentro de esta, en la práctica hacen falta iniciativas de coordinación a nivel funcional para el completo aprovechamiento de los activos particulares con los que cuenta la acción diplomática comercial.

En ese sentido, la primera propuesta planteada contempla fortalecer los mecanismos de coordinación con los actores involucrados en la promoción comercial de las agroexportaciones no tradicionales, con el objetivo de incrementar el alcance de la acción diplomática comercial en la materia. En el ámbito externo, se propone que en aquellas misiones diplomáticas en donde se cuente con una OCEX, se fomente el establecimiento de planes de trabajo en coordinación con los Consejeros Económicos Comerciales orientados a la promoción del sector agropecuario. Se espera que, a través de esta coordinación intersectorial, se genere una complementariedad funcional, se evite la duplicidad de esfuerzos y se mejore la eficiencia en la asignación de recursos,

así como incrementar la participación de las misiones diplomáticas en el exterior en las iniciativas de promoción comercial y desarrollo de mercados.

En el caso de las misiones en el exterior que no cuentan con una OCEX, en donde las funciones de promoción comercial recaen enteramente sobre la misión diplomática, se propone mantener una coordinación con PROMPERÚ para el desarrollo conjunto de actividades en el Estado receptor. La existencia de lineamientos estratégicos orientados al sector alimentos por parte de PROMPERÚ brinda un marco de acción para que la diplomacia comercial focalizada a las agroexportaciones no tradicionales se incorpore a los esfuerzos implementadas en promoción comercial y desarrollo de mercados, fortaleciendo su alcance y generando un mayor valor para los beneficiarios.

Sumado a lo anterior, para una efectiva promoción comercial de exportaciones agropecuarias no tradicionales, no solo se requiere de una vinculación entre MINCETUR, PROMPERÚ y el MRE a nivel operativo, si no también con aquellas entidades que poseen atribuciones en el sector, como vienen a ser el MIDAGRI, PRODUCE y SENASA. Si bien dentro de la estructura nacional de promoción exportadora, dichas entidades se enfocan en brindar servicios de desarrollo exportador y facilitación de comercio, estas constituyen un soporte valioso para la acción diplomática comercial, participando en cuestiones técnicas y transmitiendo las necesidades del sector que se busca asistir.

Se espera que a través del establecimiento de mecanismos de coordinación se defina una agenda de trabajo conjunta alineada con los objetivos propios del sector en las que el MRE puede asistir para su cumplimiento. Como ejemplos de estas iniciativas conjuntas se puede considerar la comunicación con las autoridades extranjeras por parte de las misiones en el exterior para propiciar negociaciones en materia de regulaciones sanitarias y fitosanitarias a solicitud de SENASA; o la provisión de contactos extranjeros en que puedan brindar asistencia en materia de desarrollo productivo agropecuario a solicitud del MIDAGRI.

Es pertinente destacar que dicha coordinación con los actores nacionales también puede desarrollarse a nivel regional dentro país, considerando la existencia de

organismos desconcentrados tanto del MRE como de MINCETUR. Estos órganos desconcentrados, a través de la acción articulada junto a los gobiernos regionales y las cámaras de comercio locales, se encuentran en la posibilidad enriquecer el proceso de vinculación entre la oferta exportable peruana y las entidades encargadas de la promoción comercial en el exterior.

Finalmente, también es importante la coordinación con el sector privado, pues las acciones de promoción comercial en el exterior no pueden desarrollarse de manera aislada sin considerar los intereses prioritarios de los beneficiarios. Los diplomáticos comerciales en el exterior pueden llevar a cabo diversas iniciativas orientadas a atender las solicitudes del sector agropecuario, como la organización de encuentros con potenciales importadores, el monitoreo de las MSF y OTC relativas a determinados bienes o, en ausencia de una OCEX, realizar labores de inteligencia comercial para líneas de productos sobre las que los exportadores peruanos manifiesten interés.

La experiencia de varios países, así como la literatura académica en la materia, destacan el rol que la coordinación interinstitucional desempeña dentro la estructura nacional de promoción de exportaciones. En un ámbito mas cercano al peruano, la aplicación de iniciativas como el programa de Consulados y Embajadas Comerciales en Chile o el Programa CO-nectados en Colombia ha dado resultados positivos en dichos países y ha permitido el fortalecimiento de la acción diplomática comercial. Se espera que, con la implementación de estos mecanismos de coordinación para el caso peruano, las actividades de promoción comercial y desarrollo de mercados se posicionen como un aporte significativo del MRE al crecimiento exportador del sector agropecuario no tradicional.

3.6.2 Propuesta N° 02: Desarrollo de competencias profesionales en materia de promoción comercial dentro del Servicio Diplomático de la República

La segunda propuesta de fortalecimiento de la acción diplomática comercial en apoyo del sector agroexportador se basa el desarrollo de conocimientos y habilidades en el ámbito de la promoción comercial. Como se ha mencionado anteriormente, la formación multidisciplinaria de los funcionarios diplomáticos peruanos dificulta que

estos cuenten con conocimientos especializado en las labores de inteligencia y promoción comercial, y mucho menos en como desempeñar estas funciones aplicadas a un sector económico específico.

Asimismo, considerando la diversidad de funciones que desempeñan los diplomáticos peruanos a lo largo de su carrera, se entiende que la especialización exhaustiva en cada uno de los posibles temas a tratar representa una gran dificultad en el proceso de formación previo a su incorporación al servicio diplomático, por lo que en la actualidad se opta por tratar la materia de promoción comercial desde una perspectiva general[25]. Sin embargo, considerando que las funciones de promoción comercial resultan cada vez más importantes dentro del marco de la globalización económica, así como su condición inherente a la labor diplomática, se propone la articulación de esfuerzos con entidades públicas y privadas especializadas que permitan llevar a cabo programas de capacitación orientadas a potenciar las habilidades del capital humano del MRE en materia de promoción comercial.

Este tipo de iniciativas de capacitación no son nuevos dentro la Cancillería. Por ejemplo, entre los años 2019 y 2020 se llevó a cabo un programa de especialización con ADEX para la capacitación de funcionarios diplomáticos, el cual consistió en talleres, reuniones con empresarios interesados en exportar y la elaboración e informes de inteligencia comercial. Iniciativas de esta índole permiten institucionalizar la figura de la diplomacia comercial dentro la Cancillería, familiarizar a los funcionarios con las herramientas de inteligencia comercial, estrechar los vínculos con el sector privado y responder a la demanda informativa a través de reportes de inteligencia comercial focalizados en bienes concretos que son de intereses empresarial.

---

[25] En la actualidad, la malla curricular de la Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar", centro de formación de los funcionarios diplomáticos del Perú, contempla un modulo de enseñanza en temas de promoción comercial. Sin embargo, este no constituye un curso por su cuenta y cuenta con una duración de 5 semanas.

Considerando la naturaleza particular de los bienes agropecuarios, se propone que, en adición a los temas relativos en materia comercial general, los programas de capacitación abarquen temáticas específicas para los distintos rubros exportadores no tradicionales que se busca promocionar. Para el sector en cuestión, considerando las barreras actuales desarrolladas en el segundo capítulo, se sugiere que estos abarquen temas como la problemática respecto de las MSF y OTC impuestas por los mercados internacionales; los esquemas de certificaciones y acreditaciones voluntarias de calidad, trazabilidad, sociales y ambientales que los consumidores demandan; la estacionalidad de los productos; y la existencia de ventanas comerciales.

Para el desarrollo de estos procesos de capacitación, se propone aprovechar el uso cada vez más difundido de herramientas virtuales para la realización de talleres y cursos en los que puedan participar los funcionarios diplomáticos designados a misiones en el exterior. Estas capacitaciones pueden realizarse en colaboración con entidades públicas como el MIDAGRI o SENASA en materias relativa al sector agropecuario y asociaciones como ADEX o Comex para cuestiones técnicas en materia de inteligencia comercial y el uso de herramientas especificas.

Asimismo, como iniciativa de carácter formativo, y en concordancia con la Propuesta N° 01, se propone fomentar acuerdos con PROMPERÚ para que las misiones diplomáticas en el exterior se incorporen a los esfuerzos nacionales en materia de inteligencia comercial, participando de manera conjunta o apoyando en la elaboración de los PDM, las Cartillas de Requisitos de Acceso, u otro tipo de reporte orientado a brindar información sobre potenciales oportunidades comerciales y acceso a mercados. De esta manera, los funcionarios diplomáticos ganarían experiencia en la materia y se incorporaría el valor agregado propio del MRE a estas iniciativas. La amplia red de misiones en el exterior permitiría contribuir a la ampliación del catálogo disponible a través de la adición de mercados en donde no se cuenta con una OCEX, pero si una misión diplomática; facilitaría el monitoreo constante de cambios en la normativa extranjera; y se podría incorporar un análisis más integral que contemple aspectos políticos, sociales y culturales.

3.6.3 Propuesta N° 03: Actualización de indicadores institucionales de gestión en materia de promoción comercial

Finalmente, la tercera propuesta se orienta a la actualización de los indicadores que utilizan la Cancillería para evaluar el desempeño institucional en cuanto a la promoción comercial. En la actualidad, los documentos de gestión a nivel de Planes Estratégicos y Operativos Institucionales carecen de indicadores que permitan evaluar eficientemente el desempeño de la acción diplomática comercial, por lo que se plantea rediseñar las métricas de evaluación y seguimiento. Asimismo, los lineamientos de acción no contemplan estrategias ni indicadores diferenciados por sector económico, por lo que no se puede evaluar la acción diplomática relativa a determinadas industrias.

Al respecto, se propone utilizar el marco de trabajo planteado por el Centro de Comercio Internacional – International Trade Centre para el diseño de indicadores de gestión diplomática comercial desarrollado en el segundo capítulo. Como se mencionó anteriormente, este modelo contempla no únicamente las actividades desarrolladas, sino también los recursos destinados para su ejecución y los efectos a mediano y largo plazo. Un ejemplo de su aplicación a partir de los indicadores actuales sería el siguiente:

- Considerando que el indicador utilizado actualmente es el número de actividades de promoción comercial desarrolladas, se empezaría por delimitar que constituye una actividad. Debido que actividades funciones desempeñadas por los diplomáticos comerciales son heterogéneas, se debe buscar una manera de estandarizarlas y compararlas, por lo que se considera como insumo las horas de trabajo dedicadas. Así, se puede establecer una clasificación de actividades de corto alcance (consultas breves que no toman un tiempo excesivo), actividades medias (funciones que toman uno o dos días útiles) o actividades de largo alcance (actividades que requieren horas de dedicación y planeamiento, como la participación en ferias comerciales). Como efecto a mediano a largo plazo, se pueden cuantificar las transacciones desarrolladas a raíz de una actividad o el posterior aumento de exportaciones de los bienes promocionados.

Así, se propone implementar indicadores como la clasificación entre actividades de promoción comercial para poder estandarizar las iniciativas desarrolladas; el número de horas hombre dedicadas a funciones particulares para determinar que tipo de actividades son las que demandan más tiempo; las actividades de promoción comercial con respuesta del potencial comprador y el valor de las transacciones realizadas en caso los negocios se den; y el índice de satisfacción de los usuarios para evaluar la calidad de los servicios brindados. El uso de indicadores de esta naturaleza permite llevar un mejor seguimiento de la gestión diplomática comercial, y tomar las medidas necesarias para su fortalecimiento.

Para el caso de la promoción comercial del sector agropecuario no tradicional, se propone implementar indicadores tales como el número las reuniones de consulta con autoridades sanitarias y fitosanitarias, y posteriormente evaluar cuantas derivan en acuerdos en materia regulatoria; la ejecución de actividades de promoción orientadas al sector y el registro del volumen de negocios tranzados a partir de las iniciativas de promoción; y las horas dedicadas a las actividades enfocadas a la promoción del sector agropecuario, a fin de poder determinar el volumen de atención que recibe el sector. A través del uso de indicadores de esta naturaleza, se busca orientar la acción diplomática de manera específica al sector agropecuario no tradicional, y estar en la capacidad de realizar un mejor seguimiento del desempeño de la acción diplomática comercial focalizada.

CONCLUSIONES

En materia económica, el fenómeno de la globalización ha traído consigo una mayor liberalización del comercio, un incremento en la movilidad de bienes, recursos y capitales, crecientes flujos de inversión y el establecimiento de cadenas globales de valor, todos interconectados por una gran cantidad de actores involucrados, tanto del ámbito público como del privado. Para los Estados, el surgimiento de estas nuevas dinámicas configura la necesidad de reevaluar la práctica diplomática tradicional e ingresar en nuevos ámbitos de acción para cumplir sus objetivos particulares de política exterior. Así, orientado a la defensa de los intereses económicos del sector exportador nacional, surge la figura de la diplomacia comercial, la cual busca apoyar a las empresas exportadoras a lograr sus objetivos de desarrollo en el ámbito internacional.

Ante la existencia de barreras a la internacionalización empresarial y la necesidad de una intervención gubernamental para sobrellevarlas, los Estados emplean diferentes herramientas con el objetivo de mejorar el desempeño exportador dentro de sus políticas económicas. Dentro de los mecanismos con los que se cuenta, la promoción comercial constituye una de las más eficaces herramientas que los Estados utilizan para tal objetivo. En su ámbito de acción externo, la promoción comercial depende en gran medida de la actividad diplomática, debido a que el tipo de actividades que esta contempla requiere de una presencia directa en el exterior, de la capacidad de representación oficial y de características propias que solo el servicio diplomático provee. Para una correcta implementación de políticas de promoción comercial, se necesita de un trabajo coordinado entre todas aquellas entidades estatales involucradas en el esquema nacional de promoción de las exportaciones, así como de actores del sector privado en calidad de receptores y asesores para los servicios ofrecidos. Asimismo, una eficiente acción diplomática comercial requiere del diseño, desarrollo e implementación de indicadores de gestión que respondan a las particularidades de cada país y las necesidades de su tejido productivo exportador.

Para el caso particular del comercio agropecuario, la promoción comercial del sector, y por ende la acción diplomática comercial, debe tener en consideración las características particulares que implica la exportación de este tipo de bienes. Elementos como las barreras sanitarias y fitosanitarias; los obstáculos técnicos al comercio; las certificaciones de calidad, sociales y ambientales; y la estacionalidad en la producción; complejizan las labores de la promoción comercial y requieren ser incorporados en los programas de formación de los funcionarios dedicados a la promoción comercial de este tipo de bienes. Esto se hace aún más evidente en la promoción de productos agropecuarios no tradicionales, por cuanto se necesita diseñar estrategias conjuntas entre el sector público y privado que sean acordes al potencial de sus cadenas productivas y su capacidad de acceso al mercado internacional. La experiencia de países como Chile, Colombia y México ejemplifica como la promoción comercial de sectores exportadores no tradicionales, en este caso del sector agropecuario, conlleva efectos positivos cuando esta se focaliza en determinados bienes y desarrolla iniciativas orientadas a apoyar industrias determinadas.

Al analizar la situación de la promoción comercial de la exportación agropecuaria en el Perú, se parte del hecho de que en nuestro país no existe una sola entidad que abarque todas las condiciones de una Organización de Promoción Comercial – OPC. La existencia de una OPC sistémica en la que participan diversos sectores estatales configura la necesidad de una coordinación interinstitucional estrecha y la delimitación clara de las atribuciones de cada uno. Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, su participación en el esquema nacional de promoción comercial se da sólo en la etapa externa, por lo que su vinculación con el resto de los actores, aparte de participar en diversas comisiones multisectoriales y nacionales de nuestros productos banderas, suele centrarse con la Red de Oficinas Comerciales de Perú en el Exterior del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, con la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo, así como con las instituciones de certificación sanitaria y fitosanitaria como el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú y la Dirección General de Salud Ambiental. Con respecto a su accionar directo en labores de promoción comercial en el extranjero, éstas son coordinadas y realizadas con la red

de misiones diplomáticas en el exterior, de acuerdo a sus planes de trabajo y oportunidades comerciales identificadas en diferentes mercados.

Considerando lo anterior, la propuesta de lineamientos de mejora de la acción diplomática peruana comercial en el sector agropecuario no tradicional contempla tres aspectos principales. Primero, la armonización y complementación de la acción diplomática con los programas existentes de promoción comercial del sector agropecuario no tradicional a través del establecimiento de mecanismos de coordinación periódica con los actores públicos y privados involucrados. Esta coordinación permitirá fortalecer e incrementar las actividades diplomáticas de promoción comercial y desarrollo de mercados agropecuarios en el exterior. Segundo, el desarrollo de las capacidades profesionales de los funcionarios diplomáticos que ejercen labores de promoción comercial, a través de capacitaciones en alianza con entidades privadas especializadas en el sector agropecuario y organismos pertenecientes a la OPC sistémica de promoción de exportaciones. Finalmente, se plantea el establecimiento de nuevos indicadores de gestión basados en un marco de trabajo que considera no solo el resultado inmediato, sino la maximización de los recursos y esfuerzos disponibles en la labor de promoción comercial y sus efectos a mediano y largo plazo. A través de estos indicadores, se busca responder a las necesidades específicas del sector agropecuario no tradicional y realizar un mejor seguimiento del desempeño de la acción diplomática comercial.

BIBLIOGRAFÍA

Aleidan, M. (2019). *Commercial Diplomacy as a part of National Transformation and its impact on the internationalization of SMEs: Evidence from Saudi Arabia*. Asian Economic and Financial Review, 9(9), p. 1019-1031.

ALMER (2021). *Planeación estratégica de productos agrícolas: La clave de la estacionalidad*. Obtenido de Sitio Web de ALMER S.A.: https://bit.ly/31K1LuP

Asquer, A. (2012). *What is Corporate Diplomacy? And, Why does it Matter?* Journal of Multidisciplinary Research, 4(3), p. 53-63.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN]. (2021). *Resumen de Ley 21080 Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores*. Sitio Web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://bit.ly/3bPi5wa

Beckman, J., Dyck, J., & Heerman, K. (2017). T*he Global Landscape of Agricultural Trade, 1995-2014.* USDA Economic Information Bulletin.

Berrridge, G., & James, A. (2001). *A Dictionary of Diplomacy*. Basingstoke.

Besedina, E. (2015). *Non-Tariff Measures in the Context of Export Promotion Policies. Forum for Research on Eastern Europe and Emerging Economies*. https://bit.ly/3kfhQij

Banco Central de Reserva del Perú [BRCP]. (s.f.). *Correlacionador Exportaciones No Tradicionales por sector económico*. Obtenido de Sitio Web del Banco Central de Reserva del Perú: https://bit.ly/31CbgvT

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (1995). *Ley del Servicio Exterior Mexicano*. Obtenido de Sitio Web Institucional de la Secretaria General de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: https://bit.ly/3klskga

Cárdenas, M., & García, C. (2004*). El modelo gravitacional y el TLC entre Colombia y Estados Unidos.* Documentos de Trabajo FEDEDESARROLLO(27).

Castro, R., Palacios, A., Pantoja, N., & Prado, J. (2008). Necesidad del fortalecimiento del rol de promoción comercial en el Ministerio de Relaciones exteriores. Lima: Academia Diplomática del Perú.

Celi, F., & Niño, W. (2002). Definición de ventanas comerciales europeas para productos agrícolas peruanos.

Cuevas, L., & Mariani, R. (2020). *ProMéxico: Una experiencia público-privada exitosa. Su origen, consolidación, desaparación y potencial reimplantación*. Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales, 7(12), 74-97.

DIRECON. (2015). *Informe final de evaluación - Programa de Promoción de Exportaciones.* Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Donoso, G. (2016). *Chilean agricultural export promotion experience to advance agricultural trade: legal, regulatory and operational frameworks and impact assessment.* FAO.

ESCAP. (2019). *The rise of non-tariff measures*. Asia-Pacific Trade and Investment Report.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2015). *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas. Comercio y seguridad alimentaria: lograr un mayor equilibrio entre las prioridades nacionales y el bien colectivo*. Recuperado de Sitio Web de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: https://bit.ly/3Fd82hd

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2019). *Agrifood marketing and export promotion policies: case studies of Austria, Brazil, Chile, Estonia, Poland and Serbia. Budapest*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Friedman, T. (2000). *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalisation*. Harper Collins.

Glauber, J. (2016). *Unfinished business in agricultural trade liberalisation*. 1-24

Hajdecki, P. (2020). *Performance Measurement in Commercial Diplomacy*. Ukraine Analytica, 41-50.

Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (2002). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Ciudad de México: Oxford University Press

Hibbert, E. (1990). *The management of international trade promotion*. Routeledge.

ITC. (2016). *Navigating Non-Tariff Measures: Insights From A Business Survey in the European Union.*

ITC. (2019). A Guide to Commercial Diplomacy.

Jordana, J., Volpe, C., & Gallo, A. (2010). *Export promotion organizations in Latin American and the Caribbean: An institutional portrait*. Working Paper Series, No.IDB-WP-198 - Banco Interamericano de Desarrollo

Justinek, G. (2012). *Measuring Export Performance*. In Commercial Diplomacy and International Business: A Conceptual and Empirical Exploration. Emerald Group Publishing Limited.

Kostecki, M., & Naray, O. (2007). *Commercial diplomacy and international business.* Clingendael Discussion Papers in Diplomacy(107).

Larrea, H., Ugaz, C., & Flórez, M. (2018). *EL SISTEMA DE AGRONEGOCIOS EN EL PERU: DE LA AGRICULTURA FAMILIAR AL NEGOCIO AGROALIMENTARIO*. Revista Mexicana de Agronegocios, 43.

Lederman, D., Olarreaga, M., & Payton, L. (2006). *Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't*. World Bank Policy Research Working Paper 4044.

Lee, D., & Rüel, H. (2012). *Introduction: Commercial Diplomacy and International Business: Merging International Business and International Relations*. En H. Ruel, Commercial Diplomacy and International Business: A Conceptual and Empirical Exploration (págs. 13-19). Emerald Group Publishing Limited.

Malca, O., Peña-Vinces, J., & Acedo, F. (2020). *Export promotion programmes as export performance catalysts for SMEs: insights from an emerging economy*. Small Business Economics, 831-851.

Mardones, F. (2016). *Análisis sobre la valoración e importancia de las oficinas comerciales exteriores de ProChile para los exportadores en sus negocios internacionales.* Universidad de Chile - Instituto de Estudios Internacionales.

Ministerio de Economía y Hacienda [MEH]. (2007). *Indicadores de Gestión en el Ámbito del Sector Público*. Obtenido de https://bit.ly/3bV1tmx

Mercier, A. (2007). *Commercial Diplomacy in Advanced Industrial States: Canada, the UK and the U.S*. Clingendael Discussion Papers in Diplomacy(108).

Michalczewsky, K. (2017). Tendencias en las negociaciones sobre el comercio agrícola. Obtenido de Sitio Web del Banco Interamaricano de Desarrollo: https://bit.ly/3qkKDpS

MIDAGRI. (2021). Evolución del Comercio Exterior Agropecuario Peruano durante la situación de emergencia sanitaria.

MINCETUR. (2002). Decreto Supremo N° 005- 2002- MINCETUR – Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones de MINCETUR.

MINCETUR. (s.f.). Planes de Desarrollo de Mercados. Obtenido de Sitio Web del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo: https://bit.ly/3mVm54o

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2016). *Decreto 869 del 2016 que modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y dicta otras*

disposiciones. Obtenido de Sitio Web Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores: https://bit.ly/3H3yvzb

Naray, O. (2015). *An Empirical Analysis of the Roles, Activties and Performance of Commercial Diplomats in Promoting International Business*. Enterprise Institute - University of Neuchâtel.

Naray, O., & Bezençon, V. (2017). *Management and Business Research on Commercial Diplomacy: Examining Trends and Themes*. The International Trade Journal, 31(4), 332-359.

OCDE. (2015). *Diagnostic of Chile's Engagement in Global Value Chains*. OECD Publishing.

ODEPA. (2021). *Agregadurías Agrícolas*. Obtenido de Sitio Web de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura de Chile: https://bit.ly/3wseflX

Olmos, X. (2019). *Oficinas de promoción comercial en el exterior como instrumento para la diversificación exportadora: los casos de Chile, Colombia y el Perú.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ormeño, F. (2017). *Acción diplomática de las misiones en el exterior para la promoción comercial del Perú, a partir del año 2012*. Lima: Academia Diplomática del Perú.

Oya, C., Schaefer, F., Skalidou, D., McCosker, C., & Langer, L. (2017). *Efectiveness of agricultural certification schemes for improving socio-economic outcomes*. 3ie Sistematic Review Summary.

Parrado, Á., Montoya, I., & Montoya, L. (2014). *La Estrategia de Mercado de Productos Agrícolas, Análisis de Expertos Mediante el Caso de Comercialización de Frutas y Hortalizas en Bogotá*. Revista Académica ECO, 11, 25-42.

Perfetti, J., Botero, J., Oviedo, S., & Forero, D. (2017). *Política comercial agrícola: nivel, costos y efectos de la protección en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación Económica y Social.

Pomareda, C. (2015). *Los servicios para la agroexportación en el Perú*. AgroEnfoque, 74-76.

Porter, M. (1980). *Competitive strategy: Techniques for analysing industries and competitor*. Nueva York: Free Press.

ProChile. (2019). Ficha de Definiciones Estratégicas Año 2019-2022 de ProChile.

ProChile. (2021). ¿Quiénes somos? - Historia. Obtenido de Sitio Web de ProChile: https://bit.ly/3wu9dFJ

ProColombia. (2020). Informe de Gestión ProColombia 2020.

ProColombia. (2021). Obtenido de Sitio Web Institucional de ProColombia: https://bit.ly/3klFhqn

PROMPERÚ. (2020). Informe de Transferencia de Gestión.

PROMPERÚ. (s.f.). Oficinas Comerciales de Perú en el Mundo. Obtenido de Exportemos.pe: https://bit.ly/3wub79t

Prunello, J. A. (2013). *El rol de las organizaciones de promoción comercial en la internacionalización de las pymes*. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, 6-12.

Rajapakse, T., & Samaratunge, R. (2002). *The Evolving Role of Trade Diplomacy in Multilateral Trade Negotiations: Experience of Agricultural Trade Liberalisation*. Journal of International and Area Studies, 9(2), 43-62.

Raluca, G. S. (2019). *Oportunidades para un nuevo componente de la diplomacia: diplomacia basada en el emprendimiento empresarial*. Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, 7(1), 42-58.

Rana, K. S. (2007). *Economic Diplomacy: The Experience of Developing Countries*. Ashgate.

Regmi, A., Cowan, T., Croft, G., Greene, J., Johnson, R., & Schnepf, R. (2020). *Major Agricultural Trade Issues in 2020*. Congressional Research Service.

Rose, A. K. (2007). T*he foreign service and foreign trade: Embassies as export promotion*. The World Economy, 30(1), 22-38.

Saner, R., & Yiu, L. (2003). *International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times*. Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales [SUBREI]. (2019). *Ficha de Definiciones Estratégicas Año 2019-2022 de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.*

UNCTAD. (2019). Clasificación Internacional de las Medidas No Arancelarias.

Valverde, M. (2016). *Sanitary and Phytosanitary Measures, Barriers to trade?: the Peruvian Case in Asia-Pacific.* Journal of Business, 8(1).

van Veenstra, M.-L., Yakop, M., & van Bergeijk, P. (2010). *Economic diplomacy, the level of development and trade*. Clingendael Discussion Papers in Diplomacy(119).

Villanueva, G. (2017). *Commercial Diplomacy in a Globalized World*. Przegląd Strategiczny, 10, 367-382.

Yakop, M., & van Bergeijk, P. (2009). T*he weight of economic and commercial diplomacy*. International Institute of Social Studies Working Paper(478).

Zaclicever, D. (2018). *Beyond the copper sector. Chile's engagement in international production networks*. CEPAL.

Zaclicever, D. (2020*). Promoción de exportaciones y desempeño exportador: El caso de Chile.* Santiago: CEPAL.

Zahniser, S., Beckman, J., & Heerman, K. (2018). *World Agricultural Trade Experiences Sizable Growth but Still Faces Barriers*. Obtenido de Sition Web de Economic Research Service del Departamento de Agircultura de los Estados Unidos: https://bit.ly/3CWPbpG